



Contrôle général
des armées

n°248/DEF/CGA/FOS/HML

Contrôle général
économique et financier

N° CGEFi 07.01.03

Inspection générale
des affaires sociales

n°RM2007-008P

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

le paiement des factures et le recouvrement des créances au ministère de la défense

Etabli par

Anne-Chantal Le NOAN

Contrôleuse générale des
armées

André MOLLO

Contrôleur général économique
et financier

Roland OLLIVIER

Inspecteur des affaires sociales

Philippe HAMEL

Contrôleur des armées

François BUGE

Administrateur civil

- Mars 2007 -

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LE PAIEMENT DES FACTURES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE LA DEFENSE..... 5

LES CONSTATS.....13

- 1.1. L'organisation actuelle du traitement des factures, reflet des conditions dans lesquelles l'administration centrale du ministère est organisée pour son soutien, n'est pas optimale 13
 - 1.1.1. La mission relève la grande fragmentation des achats effectués 13
 - 1.1.2. Sur le périmètre de l'audit, le service des moyens généraux (SMG), censé assurer à titre principal le soutien et donc l'ordonnancement des factures correspondantes, n'en traite pas le plus grand nombre 15
 - 1.1.3. Différentes raisons contribuent à expliquer cette centralisation limitée de la fonction d'ordonnateur au SMG 16
- 1.2. Le nombre et la dispersion des Equivalents Temps Plein (ETP) consacrés au traitement des factures dans le périmètre étudié révèlent le caractère inefficace de l'organisation actuelle 18
 - 1.2.1. Les moyens humains consacrés au traitement des factures du périmètre de l'administration centrale étudié sont globalement importants 18
 - 1.2.2. Les ETP sont inégalement répartis au regard du nombre de factures traitées par les différents organismes..... 20
 - 1.2.3. L'efficacité atteinte par certains services ou directions dans le traitement des factures n'est pas généralement synonyme d'efficace 20

LES PROPOSITIONS25

- 2.1. Considérations préalables 25
 - 2.1.1. La mission souligne l'importance de la cohérence d'ensemble du dispositif budgétaire et comptable dans lequel les services sont appelés à exercer leurs missions 25
 - 2.1.2. La mission préconise que toute nouvelle organisation des services repose sur une distinction aussi nette que possible entre : 26
 - 2.1.3. La mission recommande toutefois que cette distinction de principe soit modulée pour tenir compte de la taille ou des caractéristiques particulières des services concernés..... 26
- 2.2. Recentrer les organismes d'administration centrale et les services à compétence nationale (SCN) sur les actions relevant de leur « métier » 26
 - 2.2.1. Les conforter dans leur rôle de pilotage budgétaire..... 26
 - 2.2.2. Laisser aux organismes d'administration centrale et aux SCN la maîtrise des engagements juridiques relevant de leur « cœur de métier » 26
- 2.3. Charger le SMG, service de gestion mutualisé, d'assurer le fonctionnement courant des services de métier et lui confier la maîtrise de la chaîne de paiements correspondant 27
 - 2.3.1. Sur le plan budgétaire, outre la gestion de ses propres autorisations d'engagement correspondant à sa propre « unité opérationnelle », lui confier, le moment venu, la fonction de pilotage de l'ensemble des crédits de paiement ouverts au titre du soutien dont il a la responsabilité..... 27
 - 2.3.2. Confier au SMG, en tant que centre de services partagés spécialisés, la gestion de l'ensemble des engagements juridiques relatifs au soutien non spécialisé¹ 27
 - 2.3.3. Donner au SMG la mission de définir, de préparer et de gérer les conditions favorisant, le moment venu, la constitution d'un service facturier sur le périmètre de l'administration centrale et des services rattachés 28

¹ Le soutien « spécialisé » est assuré par la DIRISI pour le soutien informatique et par la DCSID pour le soutien des infrastructures.

2.4. Fluidifier les processus en intégrant progressivement les fonctions exercées par l'ordonnateur et par le comptable	29
2.4.1. Rechercher l'amélioration de la qualité comptable des dossiers	30
2.4.2. La question du positionnement d'un service facturier n'appelle pas une réponse immédiate	30
2.5. Poursuivre résolument la modernisation des modes de paiement	31
2.5.1. Réévaluer le rôle des régies	31
2.5.2. Développer l'emploi de la carte d'achat	31
2.5.3. Adapter les supports d'achats aux caractéristiques des services et à la spécificité de leurs besoins	32
2.5.4. S'engager résolument dans la dématérialisation du traitement des factures pour les achats de fonctionnement sur catalogues.....	32
2.5.5. S'engager résolument dans la dématérialisation du traitement des factures pour les achats de fonctionnement sur catalogues.....	33
CONCLUSION.....	35

DEUXIEME PARTIE : LE RECOUVREMENT DES CREANCES DU MINISTERE DE LA DEFENSE 36

LES CONSTATS.....43

1.1. Le recouvrement des créances est un sujet vital pour le service de santé des armées (SSA).....	43
1.1.1. Les enjeux d'un bon recouvrement sont structurants pour l'activité du SSA et sa participation au service public hospitalier	43
1.1.2. Les difficultés actuelles de recouvrement ne semblent pas négligeables, même si certaines sont liées aux circonstances	44
1.2. Les principaux générateurs de produits dont l'activité dépend en partie de ces produits (DGA avec les centres d'essais et DMPA-MRAI) ont des processus structurés mais perfectibles.....	47
1.2.1. La DGA et la DMPA ont mis en place des modes d'organisation et de fonctionnement propres à faciliter le recouvrement des créances que leur activité génère.....	47
1.2.2. Cette organisation et ce fonctionnement sont néanmoins perfectibles sur plusieurs points.....	48
1.3. Un certain nombre de services gestionnaires (SHD, DICOD, armées, etc.) génèrent, par leur activité, des recettes qui leur sont rattachées dans des conditions qui paraissent nettement améliorables	49
1.3.1. La fonction recettes n'est pas pilotée alors même que les montants sont assez conséquents	49
1.3.2. Les processus de mise en recouvrement souffrent d'un défaut de formalisation	50

LES PROPOSITIONS52

2.1. Le chantier prioritaire concerne le service de santé des armées.....	52
2.1.1. La collecte d'informations relatives à l'identification du patient et à la nature des soins prodigués est primordiale	52
2.1.2. L'établissement d'un schéma d'organisation du recouvrement performant doit être une priorité pour le SSA.....	53
2.1.3. La contractualisation d'un pilotage du recouvrement par le comptable est à envisager.....	54

2.1.4. Les outils de mesure de la performance du SSA seraient à adapter par HIA	55
2.2. Par ailleurs, la fonction recettes au sein du ministère peut être significativement améliorée	56
2.2.1. Professionnaliser la fonction recettes	56
2.2.2. Réaliser des outils de prévision des recettes et de suivi des créances	56
2.2.3. Fluidifier et simplifier les processus de recouvrement en partenariat avec le comptable...56	
2.2.4. Développer les moyens d'action à l'égard des débiteurs difficiles	57
CONCLUSION	59
CONTRADICTION	60
ANNEXE	61

PREMIERE PARTIE

LE PAIEMENT DES FACTURES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE LA DEFENSE

Synthèse

Le paiement des factures de l'administration centrale et le recouvrement des créances au ministère de la défense

1 – les factures

Constats

Ministère de la défense

Audits de modernisation

1. Cadre de l'audit

- **Le traitement des factures concerne:**
 - ✓ 19 organismes de l'administration centrale du ministère et représente 63 000 factures pour une dépense budgétaire de 600 M€.
 - ✓ L'emploi d'environ 120 personnes réparties dans les services.
- **La complexité de l'organisation de l'administration centrale du ministère se retrouve dans la mise en œuvre des procédures de dépense.**

2. Constats

- **L'organisation actuelle du traitement des factures, reflet des conditions dans lesquelles l'administration centrale du ministère est organisée pour son soutien, n'est pas optimale.**
 - ✓ Nombreux sont les directions et organismes centraux qui disposent d'un budget de fonctionnement et d'investissement courant.
 - ✓ Le service des moyens généraux ne porte au paiement qu'environ 60% des factures reçues par les services relevant du secrétariat général.
- **A la dispersion des services répond un éclatement de la dépense qui se manifeste par la multiplicité des actes d'achat de faible montant, principalement effectués selon des procédures simplifiées, qui conduit à la multiplication des factures:**
 - ✓ En 2005, 27 000 dossiers de liquidation de moins de 400 € ne constituent qu'environ 2% de la dépense globale mais 50% des dossiers traités.
- **Le nombre et la dispersion du personnel (ETP) affecté au traitement des factures révèlent le caractère inefficace de l'organisation actuelle:**
 - ✓ 121 ETP sont affectés au traitement de 63 124 factures en 2006, soit un ratio de 522 factures par ETP et par an, à comparer au ratio objectif mentionné par l'IGF dans son rapport CHORUS de l'ordre de 3000 factures par agent et par an.
- **Les conditions dans lesquelles la majeure partie des services gestionnaires mettent en paiement les factures de tous ordres sont généralement coûteuses et peu efficaces:**
 - ✓ le coût de mise en paiement d'une facture est, en première approximation, de l'ordre de 60 € pour le ministère (hors traitements par le comptable public) sachant que le coût moyen d'une facture traitée dans un service partagé de comptabilité et de paiement dans le secteur privé se situe entre 3,5 et 10,9 dollars (cf. rapport Chorus)
 - ✓ des montants significatifs d'intérêts moratoires renchérissent le coût de traitement des factures: environ 2 M €, soit 0,3% du montant global.
- **Ces constats et les travaux menés dans le cadre de la réingénierie des processus budgétaires et comptables de l'Etat ont ressorti la nécessité de redéfinir l'organisation et les modalités de fonctionnement des services.**
 - ✓ L'existence de chaînes parallèles de traitement de factures montre que la mutualisation des fonctions et la mise en commun des moyens dans le domaine de l'exécution de la dépense peut largement progresser.
 - ✓ Les schémas d'organisation de l'exécution de la dépense dépendent de l'organisation des soutiens.

MINEFI - DOME - 2007

Inspection générale des affaires sociales - Contrôle général économique et financier - Contrôle général des armées

1

Le paiement des factures de l'administration centrale et le recouvrement des créances au ministère de la défense

1 – les factures

Propositions

Ministère de la défense

Audits de modernisation

3. Recommandations

- **La mission propose trois types de mesures pour améliorer les processus de mise en paiement des factures:**
 - ✓ changer l'organisation et la répartition des responsabilités au sein des services gestionnaires et ordonnateurs ;
 - ✓ simplifier les processus entre l'ordonnateur et le comptable de manière concertée ;
 - ✓ accélérer la modernisation en cours des modes de paiement.
- **Modifier l'organisation et la répartition des responsabilités au sein des services gestionnaires et ordonnateurs.**
 - ✓ Charger le SMG, service de gestion mutualisé, d'assurer le fonctionnement courant des services et lui confier la chaîne de tous les paiements correspondant
- **Simplifier les processus entre l'ordonnateur et le comptable de manière concertée.**
 - ✓ Engager avec le comptable ministériel les travaux permettant de déboucher sur un contrôle partenarial
 - ✓ Donner au SMG la mission de préparer la constitution d'un service facturier sur le périmètre de l'administration centrale et des services rattachés; le service facturier requiert des conditions qui ne sont pas forcément réunies à l'heure actuelle au ministère de la défense.
 - ✓ Expérimenter, dès 2007, sur un périmètre limité, une préfiguration de service facturier (par exemple avec la D.I.R.I.S.I. (4 400 dossiers de liquidation en 2006) et/ou la D.P.S.D. (8 060 dossiers de liquidation en 2006)).
- **Accélérer la modernisation des modes de paiement.**
 - ✓ Regrouper certains paiements (sous forme de paiements unique à date préfixée avec le fournisseur) pour réduire le nombre des factures.
 - ✓ Réévaluer le rôle des régies d'avances.
 - ✓ Développer l'emploi de la carte d'achat.
 - ✓ Améliorer le formatage des marchés passés par les services de soutien pour développer l'allotissement sur la base de critères géographiques et employer plus largement les accords-cadres (articles 1er et 76 du code des marchés publics).
 - ✓ S'engager dans la dématérialisation du traitement des factures pour les achats de fonctionnement sur catalogues.

4. Impacts attendus et échéances

- Il s'agit de faire du service des moyens généraux un centre de service partagé sur le périmètre financier du secrétariat général et au profit d'organismes extérieurs au SGA dont il assure au moins en partie le soutien.
- En regroupant les moyens actuellement dispersés et en visant un objectif de traitement de plus de 1500 factures par an et par agent, les « gains » potentiels en ETP se situent dans une fourchette de 50 à 70 ETP.
- Il convient également de préparer l'évolution vers un service facturier en consolidant la relation avec le comptable public (contrôle partenarial). Une expérimentation sur un périmètre limité doit préfigurer l'organisation d'un tel service.
- Ces évolutions doivent s'inscrire dans le cadre de l'adaptation des procédures et des organisations qui préparent au déploiement du système CHORUS. Il doit aussi bénéficier de la modernisation des modes de paiement dont l'administration ne tient pas encore assez compte dans ses procédures.

MINEFI - DOME - 2007

Inspection générale des affaires sociales - Contrôle général économique et financier - Contrôle général des armées

2

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE

L'AUDIT

MISE EN PAIEMENT DES FACTURES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
19 organismes d'administration centrale	Près de 70 000 factures	

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Dépenses de fonctionnement et d'investissement	600 M€	La distinction entre les natures de dépenses est sans pertinence dans le cadre de cet audit

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
41,5	Service des moyens généraux	
75,9	16 autres organismes d'administration centrale et 2 services à compétence nationale	Les SCN implantés dans la région parisienne ont été inclus en considération de l'identité des problématiques de traitement des factures

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Recentrer les organismes d'administration centrale et les SCN sur l'accomplissement des actions relevant de leur « métier »	16	Tous responsables de programmes	2008
02	Conforter ces organismes dans leur rôle de pilotage budgétaire	16	Tous responsables de programmes	2007
03	Ne laisser aux organismes d'administration centrale et aux SCN la maîtrise que des seuls engagements juridiques relevant de leur « cœur de métier »	16	Tous responsables de programmes	2007/2008
04	Charger le SMG, service de gestion mutualisé, d'assurer le fonctionnement courant des services de métier et lui confier la maîtrise de la chaîne de paiements correspondant	17	SMG	Progressivement jusqu'en 2008
05	Sur le plan budgétaire, confier au SMG, le moment venu, la fonction de pilotage de l'ensemble des crédits de paiement ouverts au titre du soutien dont il a la responsabilité.	17	SMG et tous responsables de programmes	-
06	Confier au SMG, en tant que centre de service partagé spécialisé, la gestion de l'ensemble des engagements juridiques relatifs au soutien non spécialisé	17	SMG et tous responsables de programmes	2007/2008

07	Donner au SMG la mission de définir, de préparer et de gérer les conditions favorisant, le moment venu, la constitution d'un service facturier en centralisant vers lui certificats d'attestation du service fait et factures correspondantes	18	SMG	2008
08	Rechercher l'amélioration de la qualité comptable des dossiers en vue de l'instauration d'un contrôle partenarial	19/20	SMG/DCM	2007
09	Expérimenter, en 2007, le service facturier sur un périmètre réduit	20	DIRISI ou DPSD et DCM	2007
10	Réduire le nombre de factures en régulant la facturation avec les fournisseurs et en limitant les micro-achats	20/21	Tous services gestionnaires	2007
11	Réévaluer le rôle des régies	21	DAF	2007
12	Développer l'emploi de la carte d'achat	21	SMG et tous services gestionnaires	2007
13	Adapter les supports d'achats aux caractéristiques des services et à la spécificité de leurs besoins	22	Tous pouvoirs adjudicateurs	A compter de 2007
14	S'engager résolument dans la dématérialisation du traitement des factures pour les achats de fonctionnement sur catalogues	22/23	SMG et autres services gestionnaires	A compter de 2007

PRINCIPAUX GAINS DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)		Commentaires
Réductions d'emplois consacrés à la fonction de mise en paiement au sein de l'administration centrale	2007/2008	De 40 à 60	De 1,2 M€	à 1,8 M€	

INTRODUCTION

Le présent audit s'inscrit dans le cadre plus général des réformes en cours liées à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), des travaux interministériels concernant les achats de l'Etat, et des réflexions menées pour réorganiser et rationaliser les fonctions de soutien exercées au profit des services constituant « l'administration centrale » du ministère de la défense.

Ces réflexions, menées en termes d'organisation des services, ont donné lieu à un rapport récent¹.

Le présent rapport, portant sur l'amélioration des procédures, s'est efforcé de tenir le plus grand compte des constats ainsi effectués et des propositions déjà formulées.

Il reste que les deux démarches sont par nature différentes et que les décisions qui seront prises, que ce soit en termes d'organisation des services ou en termes de réingénierie des procédures, devront être définies par itération en tenant compte d'une réalité particulièrement complexe.

La mission a également pris en considération les analyses et conclusions contenues dans le rapport de l'inspection générale des finances sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet CHORUS.

**

*

L'administration centrale du ministère de la défense est un vaste ensemble (plus de 16 000 personnes) dont les composants et le périmètre ont été précisés par le décret du n°2000-1178 du 4 décembre 2000.

Cet ensemble réunit en pratique des services très différents tant par la taille que par la nature des activités ou des missions qui leur sont confiées.

Cette hétérogénéité se retrouve dans la mise en œuvre des procédures de dépenses : en effet, celles-ci ne relèvent pas toutes des mécanismes et circuits « classiques » d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement ; elles s'inscrivent également, du fait notamment des modalités de soutien de certains états-majors, directions et services, dans le cadre du régime des dépenses dites « à bon compte ».

La mission a concentré ses efforts sur la mise en paiement des factures correspondant aux dépenses de l'administration centrale entendue comme incluant non seulement les directions et services du secrétariat général pour l'administration² (SGA), mais également de certains états- majors, services et directions³ hors SGA.

¹ Rapport sur le soutien de l'administration centrale du ministère de la défense, décembre 2006 effectué par une précédente mission d'audit de modernisation.

² Le service des moyens généraux, la direction des affaires juridiques, la direction de la fonction militaire et du personnel civil, la direction des affaires financières, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, la direction du service national, la direction centrale du service d'infrastructure de la défense et la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, auxquels il a été ajouté le Service historique de la défense, service à compétence nationale (SCN).

³ Contrôle général des armées, Etat-major des armées, direction du renseignement militaire, direction de la protection et de la sécurité de défense, direction de l'information et de la communication de la défense, direction interarmées des

Ont toutefois été considérées par la mission comme ne faisant pas partie du champ de l'étude, les dépenses sur factures résultant d'achats faits par ou pour le compte des états-majors, directions et services (direction générale de la gendarmerie nationale comprise) dans le cadre des dépenses à bon compte⁴.

Enfin, il a paru utile, à titre de comparaison, de rechercher auprès de l'établissement central de soutien de la délégation générale pour l'armement (ECS), situé par les commanditaires de l'audit en dehors du champ de celui-ci, les éléments d'expérience susceptibles, au titre des « bonnes pratiques », d'être transposés au périmètre de l'administration centrale en général et du SGA en particulier.

réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, auxquels a été ajouté le département central du service de la poste interarmées, service à compétence nationale (SCN).

⁴ L'analyse de ces processus et les évolutions recommandées de leur périmètre ont fait l'objet d'un rapport d'octobre 2006 du contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances.

1. LES CONSTATS

1.1. L'organisation actuelle du traitement des factures, reflet des conditions dans lesquelles l'administration centrale du ministère est organisée pour son soutien, n'est pas optimale.

La cartographie des services gérant des paiements, qui relève de l'histoire, de choix de circonstance et de réformes en cours, apparaît comme le résultat de la sédimentation de modes d'organisation successifs. Elle est complexe, peu rationnelle et instable.

En pratique, elle repose sur une organisation budgétaire et financière lourde, consommatrice de moyens humains et matériels significatifs, et génératrice de coûts administratifs importants.

1.1.1. La mission relève la grande fragmentation des achats effectués.

1.1.1.1. Les achats sont répartis sur des moyens budgétaires partiellement doublonnés

La mission observe ainsi que nombreux sont les directions et organismes centraux qui disposent d'un budget de fonctionnement et d'investissement courant, en sus des « enveloppes » allouées par le service des moyens généraux (SMG) sur les crédits de soutien de l'administration centrale (BOP 21277C).

- au sein du SGA

Cela est le cas en particulier, de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) pour son centre d'appareillage pour handicapés de WOIPPY, de la direction des affaires juridiques (pour sa division des affaires pénales militaires), de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) ou de la direction du service national (DSN).

Il en va de même pour le service historique de la défense (SHD), très largement indépendant du SMG pour son soutien et qui traite, dans une chaîne de la dépense qui lui est propre, les factures qui s'y rapportent.

- hors du SGA

En dehors du SGA, l'Etat-major des armées (EMA) dispose d'un budget de fonctionnement propre plus important que son enveloppe au SMG. Comme il n'est pas service gestionnaire, le SMG est ordonnateur de ses crédits de fonctionnement du Programme 178 et assure le traitement final de ses factures.

Des organismes comme la direction de l'information et de la communication de défense (DICOD), la direction de la protection et de la sécurité de défense (DPSD), la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de défense (DIRISI), la direction du renseignement militaire (DRM), le département central du service de la poste interarmées⁵ sont très largement indépendants du SMG pour leur soutien et

⁵ Cet organisme comme le SHD, est un service à compétence nationale, considéré comme hors du champ de l'administration centrale : il reste néanmoins implanté sur des emprises en région parisienne qu'il partage avec d'autres organismes d'administration centrale.

traitent également, dans une chaîne de la dépense qui leur est propre, les factures qui s'y rapportent⁶.

1.1.1.2. Les factures sont en général d'un montant unitaire faible.

De façon générale, la mission relève qu'à la dispersion des services répond un éclatement de la dépense qui se manifeste par la multiplicité des actes d'achat de faible montant, principalement effectués selon des procédures simplifiées, qui conduit à la multiplication des factures. La mission constate ainsi qu'en 2005, sur environ 55 000 dossiers de liquidation, près de 50% sont d'un montant inférieur à 400 € (cf. tableau 1 ci-dessous). Ceci représente une dépense globale d'un peu plus de 600 M€, dont les 27 000 dossiers de liquidation de moins de 400 € ne constituent qu'environ 2%.

Tableau 1 : pourcentage de dossiers de liquidation inférieurs à 400 €

Organismes	total DL 2005	DL<400€	ratio
SMG	22 786	10 638	46,69%
DFP/APR	2 052	237	11,54%
DFP/SPA	3 329	3 061	91,19%
DFP/AS	428	298	69,62%
DFP/PER	815	69	8,46%
DSPRS	398	153	38,44%
DMPA	1 365	870	63,73%
SHD*	1 383	663	47,94%
DCSID	473	246	52%
DAJ/CX	833	75	9%
DAJ/APM	181	127	70,16%
DSN*	1 714	582	33,95%
DICOD	1 989	832	42,13%
DIRISI	3 773	859	22,76%
CGA**	133	66	49,62%
EMA	1 646	1 063	64,58%
DRM	1 046	420	40,15%
PIA	781	282	36,11%
DPSD*	10 025	6 480	64,64%
TOTAL	55 150	27 021	48,99%

* données 2006

** nombre de factures

Source : organismes audités

⁶ Certains sont également soutenus par des formations des armées, ce qui contribue un peu plus à l'éclatement de l'achat public. C'est en particulier le cas de la DIRISI, de la DPSD ou de la DRM.

1.1.2. Sur le périmètre de l'audit, le service des moyens généraux (SMG), censé assurer à titre principal le soutien et donc l'ordonnancement des factures correspondantes, n'en traite pas le plus grand nombre.

Sa part ne représente qu'un peu plus de 40% des 55150 dossiers de liquidation se rapportant à des factures traitées en 2005 par les organismes audités, alors même que la part principale de ces factures relève du fonctionnement ou de l'investissement courant. Elle est probablement beaucoup plus faible, si l'on devait la rapporter au volume de factures traitées par de multiples organismes pour les besoins de fonctionnement et d'investissement de l'administration centrale du ministère dans sa totalité (états-majors et directions des armées et de la gendarmerie notamment).

- *au sein du SGA*

Force est de constater que la majorité des directions et services relevant du SGA effectuent eux-mêmes des achats, en tant que service gestionnaire, dans des proportions et pour des montants plus ou moins importants, et qu'ils liquident les dépenses sur factures correspondantes sans requérir le soutien du SMG.

Ainsi, la majeure partie des factures de la DCSID et la quasi-totalité de celles de la DSN, du SHD, et de la DSPRS sont traitées en dehors du SMG bien qu'il s'agisse de dépenses courantes ne relevant pas d'une spécificité de « métier ».

Certaines directions ou parties de directions du SGA peuvent également utiliser leur qualité de service gestionnaire pour effectuer quelques dépenses courantes pour elles-mêmes ; c'est le cas de la sous-direction des actions sociales de la DFP qui procède, de manière désormais résiduelle, à quelques dépenses de fonctionnement hors du soutien du SMG, ainsi que de la DAJ-DAPM, qui dispose de crédits de fonctionnement et d'investissement dont la majeure partie est toutefois destinée au tribunal aux armées de Paris et au dépôt d'archives de la justice militaire.

Lorsque les factures à traiter correspondent au paiement de fournitures ou de prestations « métier », le recours ou non au SMG ne relève pas davantage de règles de gestion nettement définies, assises sur des critères précis.

Ainsi, les factures dont la DMPA ou la DAJ-CX sont à l'origine correspondent étroitement à une fonction métier.⁷ Le SMG ne contribue en rien à leur traitement.

En revanche, la DFP a également une production facturière essentiellement tournée vers ses métiers, même si, outre les quelques achats de la sous-direction des actions sociales mentionnée ci-dessus, de façon plus importante, le service des pensions des armées⁸ pré-liquide des factures relatives à son fonctionnement⁹. Le principal de ces factures, tant en nombre qu'en euros est constitué soit de paiements faits dans le domaine de la formation¹⁰,

⁷ Dans le premier cas les garanties d'occupation, dans le second les honoraires d'avocats ou d'experts dans le cadre de la protection juridique.

⁸ Déconcentré à La Rochelle.

⁹ Il n'en traite cependant qu'en partie, car tout en ayant délégation du SMG pour certains marchés, il n'est pas service gestionnaire pour son fonctionnement, et ses dossiers de liquidation doivent être validés par le SMG avant transmission au comptable public.

¹⁰ Adaptation à l'emploi, formation continue ou prestations de reconversion des militaires, entre autres.

soit de frais médicaux associés au domaine des rentes accidents du travail et maladies professionnelles.

Dans le domaine « spécifique » de l'achat de prestations de formation, le SMG intervient pour la mise en paiement d'une partie des dépenses de formation du personnel civil de l'administration centrale (avec validation d'un service gestionnaire de la DFP qui n'a aucune action sur le choix des contenus ou des prestataires), alors qu'il n'intervient pas pour les factures de l'action sociale ou de frais médicaux.

Au total, la mission retient que le SMG ne porte actuellement au paiement qu'environ 60% des factures reçues par les services relevant du SGA.

- *hors du SGA*

Le nombre de factures des directions centrales, services et états-majors du périmètre retenu est à peu près équivalent à celui traité par le SMG.

Les deux principaux services recevant et traitant eux-mêmes l'essentiel de leurs factures sont la DIRISI et, surtout, la DPSD¹¹.

L'autonomie de ces deux directions s'explique par différentes raisons. La DIRISI, de création récente (2005) est, à ce jour, constituée d'abord de moyens de l'armée de terre et les conditions actuelles de son fonctionnement et de son soutien restent naturellement marquées par ce fait. Quant à la DPSD, sa mission et certaines modalités de son soutien expliquent une position qui pose en principe la recherche d'une autonomie aussi complète que possible en matière de relation avec ses fournisseurs. La DRM tient également, sur des arguments similaires, à cette autonomie.

Enfin, à titre de comparaison, la mission observe que les factures traitées par l'établissement central de soutien de la DGA¹² représentent un nombre comparable tant à celles traitées par le SMG qu'à celles traitées en dehors de celui-ci.

1.1.3. Différentes raisons contribuent à expliquer cette centralisation limitée de la fonction d'ordonnateur au SMG

Outre les raisons exposées dans le rapport sur l'audit du soutien de l'administration centrale déjà cité, une telle centralisation n'est pas toujours compatible avec des processus renouvelés, rapides et fluides de paiement des factures.

En effet, indépendamment de la logique propre à une organisation intégrée de soutien, trois autres types de logiques sont actuellement mis en œuvre :

- *une logique de site*

Lorsqu'elle se fait dans des conditions de proximité géographiques¹³, la centralisation sur le SMG de l'ordonnancement des crédits de fonctionnement de l'EMA ne semble pas poser de difficultés aux acteurs concernés et n'a pas d'effet sensible sur les délais de

¹¹ Les factures de l'EMA sont en fait comptées deux fois, (comme certaines de celles du Service des pensions des armées) car elles sont validées par le SMG, service gestionnaire des crédits du BOP 21277C et du BOP EMA 17861C.

¹² Dont le périmètre inclut toute l'administration centrale de la DGA et les établissements extérieurs situés en Ile de France et dans le nord est de la France.

¹³ En ayant beaucoup recours à la régie du SMG puisque 80% des factures, de moins de 2000€, sont traitées de cette manière.

traitement des dossiers. Sans être, du point de vue de la mission, une formule optimale, elle paraît néanmoins concilier le souci quotidien des militaires de réactivité de l'achat (une fois faite l'expression d'un besoin) et la professionnalisation du processus de paiement.

En revanche, et à moins d'organiser une « antenne facturière » du SMG sur place en s'appuyant sur les moyens actuels du SPA, le cas du service des pensions des armées de La Rochelle est assez emblématique du peu d'intérêt qu'il y a à faire du SMG l'ordonnateur des dépenses de fonctionnement et d'investissement d'un organisme d'administration centrale majeur déconcentré en province, largement autonome en matière de passation de marchés. L'envoi des dossiers de liquidation, pour validation, au SMG, avec ce que cela implique en termes d'allongement des délais de traitement liés aux transmissions de pièces sur support papier, est un processus particulièrement lourd.

- *une logique de chaîne de compétence*

Les orientations qui consistent à organiser l'achat en suivant une logique de chaîne professionnelle (infrastructure, systèmes d'information, achats courants...) ne sont pas encore pleinement suivies d'effet. La mission relève par exemple que le SMG demeure service gestionnaire de crédits destinés à des achats informatiques sur le titre III et qui relèvent du SGA (MSIAG), alors que la responsabilité d'acheteur doit être désormais confiée à la DIRISI.

Ces situations, créées temporairement pour opérer certaines réorganisations, manqueraient de cohérence si elles devaient perdurer, sans gains évidents pour le fonctionnement de l'administration centrale et il paraît logique que dans ces domaines de compétence spécialisée, la responsabilité de pouvoir adjudicateur et la qualité de gestionnaire des crédits soient confondues.

- *une logique de métier*

La mission note que l'exercice de la responsabilité de pouvoir adjudicateur est admis et organisé largement par chaîne de compétence. Nombre de services expriment le souhait de ne pas cesser d'assumer en propre cette fonction dès lors qu'elle touche à leur « cœur de métier ». D'autres, au contraire, seraient prêts à accepter que les engagements juridiques relatifs à la satisfaction de leurs besoins de fonctionnement et d'investissement courant soient conclus au travers de délégations de compétences.

La centralisation de la fonction d'ordonnateur est moins aisément admise. Sa pertinence est souvent mise en doute quant aux améliorations qu'elle est susceptible d'apporter aux délais de traitement des factures. Elle est perçue comme une redondance de contrôles internes sans réelle plus-value.

Il reste qu'une forte cohérence doit demeurer entre ces deux fonctions, ce qui ne transparaît pas toujours dans l'organisation actuelle de l'administration centrale.

1.2. Le nombre et la dispersion des Equivalents Temps Plein (ETP) consacrés au traitement des factures dans le périmètre étudié révèlent le caractère inefficace de l'organisation actuelle.

1.2.1. Les moyens humains consacrés au traitement des factures du périmètre de l'administration centrale étudié sont globalement importants.

Sur le périmètre de l'administration centrale du ministère objet de l'audit, près de 120 ETP dispersés sur 19 organismes sont consacrés directement à des tâches de mise en paiement des factures¹⁴. Ce chiffre se décompose comme indiqué dans le tableau 2 ci-dessous. Cette évaluation repose sur les déclarations des services. La mission, en effet, n'a pas eu le temps d'en vérifier l'exactitude¹⁵. Il convient donc de les accueillir avec prudence, dans la mesure où le personnel est le plus souvent intégré dans des structures polyvalentes chargées de la gestion budgétaire, de la mise en place des crédits, de la comptabilité des opérations, voire de la fonction « achat » dans les structures les moins importantes.¹⁶ Il est en outre clair que nombre d'organismes audités ont procédé à cette évaluation de façon empirique.

¹⁴ Préparation des dossiers de liquidation, traitement sous ACCORD et validation, suivi des factures avec les services à l'origine du besoin pour obtenir la certification du service fait, les relations avec les fournisseurs (relances ou réclamations) et le comptable public.

¹⁵ La quasi-totalité de ces organismes consacre, en outre, des moyens humains et matériels à la fonction achats proprement dite, généralement séparée de la fonction ordonnancement.

¹⁶ Pour avoir une idée plus complète de la ressource sur l'ensemble de la chaîne de traitement des factures, il faudrait ajouter une douzaine d'ETP du côté du Département comptable ministériel.

Tableau 2 : nombre d'ETP par organisme consacré à l'activité de mise en paiement

Organismes	2005	ETP
	factures	
SGA		
SMG*	29131	41,5
DFP/SPA	5 435	5,5
DMPA*	2 316	3,8
DSN	2 124	5
DFP/APR	2 093	2
SHD*	1 383	3,6
DSPRS	1 029	6
DAJ/CX	833	6
DFP/PER	815	3,2
DCSID	473	2,2
DFP/AS	427	1
DAJ/APM	166	0,3
hors SGA		
DPSD*	13 934	8
DIRISI	3 431	16,7
DICOD	1 973	2
EMA	1 646	2
DRM	1 592	7
PIA	854	0,6
CGA	133	0,9
TOTAL¹⁷	69788	117,4
* nombre de factures en 2006. Ce nombre n'intègre pas la totalité des factures traitées sur l'année, qui n'était pas encore clôturée à la date de collecte des données		

Source : organismes audités

Ce total ne représente qu'une partie de la réalité des moyens consacrés au traitement des factures générées par l'activité et le fonctionnement de l'ensemble des organismes de l'administration centrale du ministère de la défense, compte tenu du fait qu'un bon nombre d'entre eux est resté hors champ de l'audit.

¹⁷ Pour l'établissement des ratios de factures sur ETP, il convient toutefois de garder à l'esprit qu'il faut retrancher à ce total les factures de l'EMA et un peu plus de 700 factures du SPA (traitées in fine par le SMG et qui ne doivent par conséquent pas être comptées deux fois)

A titre de comparaison, la mission observe que l'ECS de la DGA consacre 27,6 ETP au traitement de 15 883 factures en 2006.

1.2.2. Les ETP sont inégalement répartis au regard du nombre de factures traitées par les différents organismes.

- *les données recueillies révèlent des modes d'organisation très différents*

Lorsque le service gestionnaire choisit de séparer la fonction de préparation et de pilotage budgétaire de l'achat et de la mise en paiement des factures, les processus sont lourds et consommateurs d'ETP.

Dans le cas contraire, les moyens consacrés aux activités de traitement des factures font partie d'un ensemble « budgétaro-comptable » plus ramassé. Toutefois, dans ce cas, l'activité facturière, et ce qu'elle peut avoir à la fois d'irrégulier et d'inévitable, tend à prendre une part importante de l'énergie et de la ressource du service au détriment de sa responsabilité budgétaire première.

La mission a relevé l'hétérogénéité des situations et des choix d'organisation des 19 organismes audités. Elle note surtout que les moyens consacrés à la mise en paiement des factures par chacun de ces organismes varient très nettement pour un même nombre de factures traitées.

- *L'organisation des services pose un problème de masse critique*

La mission constate que la totalité des organismes audités, hors SMG et DIRISI, traitent un nombre de factures très inférieur à l'optimum requis pour l'organisation en flux du traitement des factures¹⁸.

L'éclatement actuel du traitement des factures est à l'origine de coûts fixes importants pour l'entretien de micro chaînes de traitement autonome des dépenses et fait passer le coût de la mise en paiement des factures à des niveaux prohibitifs. Il contribue aussi à une certaine marginalisation de la fonction « facturière ».

1.2.3. L'efficacité atteinte par certains services ou directions dans le traitement des factures n'est pas généralement synonyme d'efficience.

- *les données brutes*

Les données générales sur la productivité des services qui traitent de la mise en paiement des factures dans l'administration sont rares. Des ratios simples sont donnés par le tableau 3 ci-dessous. Les meilleurs ratios de factures traitées par ETP sont ceux de la DPSD et de la PIA (1500 factures ou plus). Les moins bons sont ceux de la DAJ, du CGA et de la DSPRS (inférieur à 200 factures/an/ETP).

¹⁸ 3000 factures selon l'objectif fixé par le rapport précité de l'IGF sur CHORUS.

Tableau 3 : ratio factures/ETP/an

Organismes	factures/ETP
DPSD	1 742
PIA	1 423
DFP/APR	1 047
DFP/SPA	988
DICOD	987
EMA	823
SMG	702
DMPA	609
DAJ/APM	548
DFP/AS	427
DSN	425
SHD	384
DFP/PER	255
DRM	227
DCSID	215
DIRISI	205
DSPRS	172
CGA	148
DAJ/CX	139
Moyenne	574

Source : organismes audités

La moyenne se situe autour de 574 factures par an et par ETP¹⁹.

Ces nombres sont proches de ceux cités dans le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) sur le système d'information comptable futur CHORUS. L'IGF y indique²⁰ qu'elle estime à 586 le nombre d'actes par ETP sur le périmètre de son enquête (dont la défense ne faisait pas partie). Elle considère réaliste de retenir un objectif moyen de 3 000 factures par agent et par an dans le cadre d'un service facturier.

A titre de comparaison, l'ECS de la DGA atteint un ratio de 575 factures par ETP et par an.

Ces données définissent l'importance des marges qui subsistent, au moins en théorie, en matière d'amélioration de la productivité.

¹⁹ Les éléments de calcul de cette moyenne intègre des volumes de factures 2006 pour la DMPA, la DPSD et le SHD ; les ratios pour ces trois organismes sont un peu minorés car les données 2006 restent partielles, en ce qu'elles n'incluent pas les factures traitées dans les dernières semaines de la gestion. Enfin, sont retranchées du total les factures pré-liquidées de dépenses de fonctionnement du SPA et de l'EMA pour éviter de les comptabiliser deux fois.

²⁰ page 30 en note de bas de page.

- *la rapidité et la qualité de traitement des factures se rencontrent chez les petits ordonnateurs, mais avec des coûts de structure peu acceptables*

Les délais de traitement des factures (vérifiés par sondage sur 6 mois de l'année 2006) et à partir des extractions possibles sur ACCORD par le comptable public révèlent que les services gestionnaires qui traitent peu de factures sont ceux qui les traitent le plus rapidement (CGA, SHD et DAJ-APM pour moins de 20 jours, PIA pour moins de 30 jours).

Il est donné un aperçu de ces délais dans le tableau 4 ci dessous.

Tableau 4 : délais de paiement mesurés par le comptable public (1^{er} Semestre 2006)

Organismes	Délais en jours
CGA	13,40
DAJ/APM	16,00
SHD	19,21
DFP/SPA	22,40
PIA	23,29
DICOD	27,79
DMPA	28,69
DSN	28,75
DCSID	30,06
DFP/AS	32,16
DPSD	32,93
DSPRS	38,72
DFP/APR	40,60
DFP/PER	42,19
SMG	43,79
DRM	49,86
DIRISI	64,37
<i>DAJ/CX²¹</i>	<i>90,39</i>

Source : ACSIA

Les dossiers de certains de ces organismes sont traités en contrôle hiérarchisé de la dépense. C'est le cas de la PIA et du SHD, le CGA et la DAJ-APM n'ayant pas, au regard des critères qu'applique le comptable, un volume de factures suffisant pour bénéficier de ce mode de contrôle.

La qualité de l'ordonnancement de ces organismes s'obtient toutefois au prix d'un coût de traitement unitaire des factures excessivement élevé.

²¹ Ces délais sont donnés ici bien que n'ayant qu'une signification limitée, car ils incluent les délais de paiement des indemnités versées aux victimes de l'action de l'Etat après décision de justice, celle-ci faisant courir un délai qui n'est pas de même nature que les précédents.

L'IGF, dans son rapport déjà cité, remarque que le coût moyen d'une facture traitée dans un service partagé de comptabilité et de paiement dans le secteur privé se situe entre 3,5 et 10,9 dollars, selon que les processus sont ou non dématérialisés et les volumes de factures traitées par agent plus ou moins importants.

A la connaissance de la mission, au ministère de la défense, seul l'établissement central de soutien de la DGA a procédé, en interne, à une évaluation du coût de traitement de ses factures. Ce coût²² est toutefois calculé uniquement sur les rémunérations et charges sociales du personnel employé à ces tâches et au personnel d'encadrement correspondant. L'ECS ne dispose pas, à ce jour, des moyens de calculer le coût complet du traitement de ses factures.

En outre, la méthode utilisée pour le calcul est la suivante : elle consiste à identifier les effectifs participant au processus de traitement des factures, à déterminer la masse salariale annuelle correspondante et la réduire en proportion de la portion de temps considérée comme consacrée effectivement par chacun au travail de mise en paiement des dites factures. Ce montant est divisé par un nombre théorique de factures traitées sur l'année²³, qui conduit, selon la mission, à une forte sous estimation du coût réel moyen d'une facture.

La mission n'a pas appliqué cette méthode de calcul aux services gestionnaires objet de l'audit, mais a retenu le nombre réel de factures traitées par ceux-ci. Le coût de traitement des factures est proche de 20€ pour quelques services (DPSD (17 €) ou PIA (21 €)), mais sensiblement plus élevé pour le SMG (autour de 43 €) et prohibitif pour les petits émetteurs de factures et pour la DIRISI (plus de 200 € par facture)²⁴.

- *des problèmes de délais chez les principaux ordonnateurs conduisent en outre à des montants significatifs d'intérêts moratoires qui aggravent les coûts de traitement des factures.*

Pour l'ensemble des organismes audités, le total des intérêts moratoires au titre des dispositions de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques se sera monté, en 2006, à environ 2 M €. Ce montant en soi, sans être très élevé (0,3% d'un montant global de 600 M € représentant la dépense sur le périmètre étudié), n'est pas négligeable. Le tableau 5 ci-dessous liste les organismes auxquels ces intérêts sont « attribuables ».²⁵

La concentration des intérêts moratoires sur deux services est très nette : il s'agit du SMG et de la DIRISI. Hormis une dette assez ancienne (d'environ 267.000€) et présentant à certains égards des caractéristiques qui ne permettent pas de tirer des conclusions générales, le SMG aura néanmoins généré un flux non négligeable d'intérêts moratoires (plus de 130 000 €)²⁶. Rapportés à sa dépense annuelle, les montants d'intérêts moratoires versés par la DIRISI sont à un niveau anormal, explicable en majeure partie²⁷ par la reprise d'un passif provenant de l'ancienne DCTEI et une interruption prolongée en fin de gestion

²² Estimé à 22 € par facture.

²³ Ce nombre théorique (38 200) est atteint en multipliant par un facteur 2 ou 3 les factures correspondant à des MPPA et des marchés formalisés, sur la considération que la complexité de traitement des dites factures est deux à trois fois celle d'un mandatement direct. Ce calcul permet de minorer artificiellement de plus de 50% le coût RH réel de traitement des factures de l'ECS estimé par la mission à 55 €. L'ESC a entrepris de réexaminer sa méthode de calcul.

²⁴ Ceci en prenant une estimation très prudente du coût moyen annuel complet (CAS pension compris) d'un ETP à 30.000€

²⁵ Ce terme est mis entre guillemets compte tenu des indications données par certains organismes sur la reprise de passif de directions ou services auxquels ils ont succédé dans le cadre des réorganisations du ministère ou du fait que certains services ne sont, avec le comptable et, le cas échéant, un ordonnateur central (SMG) qu'un des acteurs de la chaîne de paiement des factures.

²⁶ Imputable en partie, selon le SMG, aux conditions dans lesquelles les factures de certaines études de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) étaient réceptionnées et mises en attente pendant de longs mois, problème rectifié depuis par une centralisation de la réception des factures au SMG, qui obtient désormais la certification du service fait de la DAS plus rapidement et à son initiative.

²⁷ A plus de 80% selon les données fournies par la DIRISI.

2005 du fait du transfert d'assignation de la TG de Versailles vers l'ACSIA, qui est venue s'ajouter aux difficultés de démarrage de la gestion 2006.

Tableau 5 : intérêts moratoires payés au titre de leurs factures par certains services gestionnaires en euros

Organismes	IM 2006
DIRISI	1 500 000
SMG	400 000
DAJ/CX	25 000
DRM	14 201
DFP/SPA	12 000
DPSD	4 800
DSN	1 365
DMPA	840
SHD	220
EMA	31
Total	1 958 457

Source : données organismes

L'ensemble des services gestionnaires souligne que les délais de paiement sont fortement perturbés par les rythmes de fonctionnement de l'Etat en début et en fin de gestion. Une bonne partie d'entre eux peut en effet arguer du fait que ces délais reviennent nettement en dessous de 45 jours dès le printemps...

Plusieurs services gestionnaires ont signalé des difficultés considérées comme transitoires, soit de caractère général (nécessité de s'approprier l'outil ACCORD, problèmes de délais de création de comptes de tiers par la cellule dédiée à cette tâche pour toute l'administration), soit liées à des réorganisations internes et des changements de comptable assignataire.

Des lourdeurs dans les processus ainsi que le manque d'organisation de la procédure de certification du service fait peuvent également faire perdre des délais précieux. L'ECS de la DGA estime en particulier qu'une part importante des délais est imputable à une insuffisance de fluidité des processus de constatation et de certification du service fait.

Or la qualité de cette phase doit être considérée comme une des clefs de l'amélioration des processus dans le cadre des travaux de réingénierie engagés dans la perspective de CHORUS et comme une condition *sine qua non* de la mise en place de services facturiers.

2. LES PROPOSITIONS

Deux constats principaux fondent les propositions de la mission :

- tout d'abord, l'existence de chaînes parallèles de traitement de factures, y compris dans des domaines où leur regroupement paraîtrait rationnel (dépenses liées à l'achat de biens et services concourant au fonctionnement des services et à l'entretien des personnes et des locaux), montre que la mutualisation des fonctions et la mise en commun des moyens dans le domaine de l'exécution de la dépense peut largement progresser ;
- ensuite, les schémas d'organisation de l'exécution de la dépense sont dépendants de ceux portant sur l'organisation des soutiens ; sans une évolution profonde de ceux-ci, le traitement en bout de chaîne des factures peut être ici et là amélioré, mais sans gains substantiels autre que de temps.

Ces constats et les travaux menés dans le cadre de la réingénierie des processus budgétaires et comptables de l'Etat font ressortir la nécessité de redéfinir l'organisation et les modalités de fonctionnement des services.

La mission propose trois types de mesures pour améliorer les processus de mise en paiement des factures:

- les premières relèvent de changements dans l'organisation et la répartition des responsabilités au sein des services gestionnaires et ordonnateurs ;
- les secondes visent à simplifier les processus entre l'ordonnateur et le comptable de manière concertée ;
- les troisièmes ont pour objet d'accélérer la modernisation en cours des modes de paiement.

2.1. Considérations préalables

2.1.1. La mission souligne l'importance de la cohérence d'ensemble du dispositif budgétaire et comptable dans lequel les services sont appelés à exercer leurs missions.

Ce souci de cohérence du dispositif porte en particulier :

- sur la bonne articulation de la fonction de paiement avec la structuration des services telle qu'elle a été définie pour la programmation de leurs actions puis déclinée pour l'exécution budgétaire et comptable de leurs opérations, conformément au nouveau cadre de gestion apporté par la LOLF ;
- sur la linéarité et la fluidité des flux administratifs et financiers : l'exécution de la dépense n'est que la déclinaison finale d'une gestion optimale des crédits participant à la réalisation d'une performance. La qualité de la dépense est, par conséquent, directement fonction de l'efficacité, en amont, de la gestion budgétaire et de la qualité de la production et de la gestion des engagements juridiques.

Cette exigence de cohérence implique également une approche méthodique et ordonnée afin que l'adaptation des structures, souvent effectuée sur le fondement d'expérimentations, ne se traduise pas par des modifications de règles de procédures trop fréquentes, perturbantes pour les services et les agents.

2.1.2. La mission préconise que toute nouvelle organisation des services repose sur une distinction aussi nette que possible entre :

- une sphère opérationnelle chargée de la programmation, de la définition et de l'exécution des actions constitutives d'un programme et permettant d'atteindre l'objectif de performance fixé ;
- une sphère administrative chargée de la gestion des procédures d'exécution, à laquelle sera confiée la formalisation des actes de gestion et l'exécution des dépenses.

2.1.3. La mission recommande toutefois que cette distinction de principe soit modulée pour tenir compte de la taille ou des caractéristiques particulières des services concernés.

Le rattachement de tel ou tel service à une structure adaptée plus importante devrait être envisagé dès lors que sa « production » n'atteint pas une « masse critique » suffisante justifiant les coûts administratifs directs ou indirects qu'occasionne la spécificité de son mode actuel de gestion (cas du CERAH).

Certains services (D.R.M., D.P.S.D.) ont des contraintes opérationnelles fortes. Les exigences de discrétion et de réactivité constituent des priorités qui peuvent primer, le cas échéant, sur l'application d'un processus administratif standard.

Enfin, la dispersion géographique des services et l'hétérogénéité des implantations multiples sont une réalité qui peut conduire à organiser des services propres ou des centres de services partagés constitués en fonction d'une logique de site. Ceci concerne principalement le site du SPA (La Rochelle), celui-ci pouvant être pleinement Service Gestionnaire pour son fonctionnement comme pour ses factures métiers (qui sont d'ailleurs majoritaires en nombre) ; l'alternative est une régie, mais l'achat public s'en trouve immanquablement émietté.

2.2. Recentrer les organismes d'administration centrale et les services à compétence nationale (SCN) sur les actions relevant de leur « métier ».

2.2.1. Les conforter dans leur rôle de pilotage budgétaire.

Sur le plan budgétaire, les services audités programment et organisent leurs activités en fonction des autorisations d'engagement qui leur ont été notifiées par le responsable de programme – ou par le responsable du budget opérationnel de programme – dont ils relèvent. Ils n'ont pas toujours la maîtrise des crédits (AE et CP) qui concourent à leur performance.

La mission estime qu'il est essentiel que ces services disposent de la pleine maîtrise des AE sur lesquelles se fonde la programmation de leurs actions.

En ce qui concerne les crédits de paiement, leurs besoins doivent être définis sous forme d'échéanciers régulièrement actualisés. Communiqués au responsable du programme, auquel il appartient désormais de « hiérarchiser » et de réguler, en tant que de besoin, l'emploi des crédits disponibles, ces échéanciers validés doivent être transmis au service de soutien chargé des opérations matérielles de paiement.

2.2.2. Laisser aux organismes d'administration centrale et aux SCN la maîtrise des engagements juridiques relevant de leur « cœur de métier ».

En ce qui concerne les engagements juridiques qui, par leur objet ou par leur nature, participent à la réalisation de leur mission et à l'obtention des résultats requis par l'objectif de performance qui leur est assigné, les directions et services devraient :

- pour les marchés qui, bien que spécifiques à leur activité, relèvent d'un domaine général (prestations dans le domaine de la formation, par exemple), participer uniquement à la définition du cahier des clauses techniques particulières relatif à la satisfaction du besoin, et confier la gestion de la procédure de passation à un service de soutien qui serait le SMG, ou dans le contexte plus spécialisé de l'informatique ou de l'immobilier, la DIRISI ou le SID ;
- par exception, exercer leur propre pouvoir adjudicataire et mener l'ensemble de la procédure pour les seuls marchés spécifiques relatifs à l'accomplissement de leur métier. Dans ce cas, c'est le service en charge du « métier » qui procède à la notification du contrat et impute sur ses crédits l'engagement comptable correspondant.

La bonne exécution des contrats, les avenants éventuels qui leur sont apportés, la constatation et la certification du service fait doivent également rester de la compétence de ces services.

2.3. Charger le SMG, service de gestion mutualisé, d'assurer le fonctionnement courant des services de métier et lui confier la maîtrise de la chaîne de paiements correspondant.

2.3.1. Sur le plan budgétaire, outre la gestion de ses propres autorisations d'engagement correspondant à sa propre « unité opérationnelle », lui confier, le moment venu, la fonction de pilotage de l'ensemble des crédits de paiement ouverts au titre du soutien dont il a la responsabilité.

Cette globalisation de la gestion des moyens de paiement constitue un enjeu majeur ; elle peut être organisée, durant la phase intermédiaire sous forme d'expérimentations, au travers des mécanismes de délégation de gestion, de notification d'enveloppes ou de facturation interne, en fonction des organisations concrètes et selon les modalités qui paraîtront les mieux appropriées.

2.3.2. Confier au SMG, en tant que centre de services partagés spécialisés, la gestion de l'ensemble des engagements juridiques relatifs au soutien non spécialisé²⁸.

A ce titre, le SMG devrait :

- *exercer le pouvoir adjudicateur pour la notification des marchés généraux correspondant à la satisfaction de besoins de fonctionnement courant (gardiennage, entretien, fournitures, ameublement...).*

Cette compétence devrait être une compétence exclusive à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs soumis à la seule appréciation du Secrétaire général, pour les services qui font partie de son périmètre. Hors du périmètre du SGA, les dérogations seraient soumises à l'appréciation conjointe du SGA et du ou des responsables de programme pour

²⁸ Le soutien « spécialisé » est assuré par la DIRISI pour le soutien informatique et par la DCSID pour le soutien des infrastructures.

les directions et services qui estiment ne pas devoir bénéficier du soutien apporté par le Service des moyens généraux.²⁹

Dans le périmètre audité par la mission, cette compétence exclusive pourrait concerner les achats courants :

- des directions ou autres services gestionnaires encore en tout ou partie « autonomes » au sein du SGA (DSN, DCSID, DAJ-APM pour leur fonctionnement propre, DFP-AS, ...) ;
 - des services à compétence nationale sous l'autorité du SGA (SHD), voire hors SGA (PIA), même s'il faut pour cela modifier le décret n°99-164 du 8 mars 1999 qui fixe l'organisation et les attributions du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense ;
 - de directions et services hors de la sphère SGA (comme, entre autres, la DICOD ou la DRM).
- *gérer, sur demande (contrats de service), les procédures de passation des marchés qui bien qu'entrant dans la « sphère métier » ne nécessitent pas la mise au point de CCTP « complexes ».*

Cette prestation est justifiée par la compétence du service et la maîtrise acquise dans la gestion des procédures relevant du Code des marchés publics.

La qualité des prestations fournies est un élément déterminant du succès ; à cet égard, l'organisation du service devra privilégier la qualité du dialogue, la réactivité et la continuité du service, la prise en compte des éléments caractéristiques et le respect de l'autonomie du service « client ».

Cette centralisation devrait être soumise aux conditions suivantes :

- qualité du dialogue entre le service de soutien et l'organisme soutenu par « contrat de service » ou, à tout le moins, celle des informations échangées à l'intérieur des procédures de dialogue³⁰,
- réactivité des prestations assurées face à des besoins parfois difficilement planifiables ou simplement face aux exigences de la continuité du service³¹,
- visibilité en matière d'exécution des marchés,
- préservation d'une autonomie de décision sur l'acte d'achat lui-même et son rythme.

2.3.3. Donner au SMG la mission de définir, de préparer et de gérer les conditions favorisant, le moment venu, la constitution d'un service facturier sur le périmètre de l'administration centrale et des services rattachés.

²⁹ A titre d'exemple, une telle dérogation pourrait concerner, en tant que de besoin, certaines prestations à caractère local effectuées au profit de services déconcentrés (cas du Service des pensions des armées à La Rochelle).

³⁰ Les organismes soutenus se plaignent ainsi de ne pas être suffisamment informés des aléas touchant la vie des marchés dont leurs organismes centraux sont les bénéficiaires. De même, les fiches de suivi de la consommation des enveloppes adressées par le SMG aux organismes ne détaillent pas les dépenses effectuées, ce qui rend suivi et prévisions de dépenses plus difficiles.

³¹ Les délais de maintenance ou de remplacement de matériels détériorés ou usagés sont ainsi très souvent cités comme réhibitores et incompatibles avec le rythme de fonctionnement normal d'un organisme central (ex. : trois mois pour le remplacement d'un téléphone portable).

A cette fin, le Service des moyens généraux devrait assurer la centralisation des certificats attestant le service fait et les factures correspondantes :

- *centraliser les certificats attestant le service fait*

Ces certificats doivent être établis par les services soutenus ou bénéficiaires des prestations de soutien, dès la livraison conforme ou l'acceptation des prestations ; ils devraient valoir ordre de paiement et être transmis par les services utilisateurs ou bénéficiaires, accompagnés de l'engagement juridique précis (marché, bon de commande..) auquel ils se rattachent.

- *centraliser la réception des factures*

L'une des principales difficultés à laquelle se heurte l'optimisation du processus de la dépense, tient à la déconnexion qui existe en pratique entre l'émission d'une facture et la certification du service fait.

La valeur ajoutée par le SMG devra donc le conduire à mettre en place les moyens d'une gestion active des trois éléments dont la réunion et la vérification sont la condition de la liquidation de la dépense.

Il est essentiel, à cet égard, de poser la règle selon laquelle le fait générateur de l'exigibilité du paiement n'est pas l'envoi d'une facture, mais la certification du service fait.

La centralisation des trois éléments de la liquidation implique donc un suivi dynamique et non chronologique de la chaîne de paiement : la réception d'une facture provoque mécaniquement la recherche du certificat de service fait ; la réception d'une certification de service fait provoque également mécaniquement la recherche de la facture correspondante et déclenche, en tant que de besoin, une démarche active pour son établissement.

2.4. Fluidifier les processus en intégrant progressivement les fonctions exercées par l'ordonnateur et par le comptable.

La mission s'est interrogée sur les conditions, les pré-requis et les délais nécessaires à la constitution d'un véritable service facturier.

Le rôle qu'il est proposé de confier au SMG en matière de centralisation des éléments nécessaires à la liquidation des dépenses, vise à professionnaliser et à « industrialiser » une chaîne de la liquidation par « l'ordonnateur », actuellement très morcelée et très hétérogène.

Cette amélioration ne doit être qu'une étape.

La modernisation de la chaîne de paiement des factures implique en effet que l'objectif fixé soit bien de parvenir à la suppression de la redondance actuelle des opérations de liquidation et de contrôle effectuées concurremment par l'ordonnateur et le comptable.

La suppression de cette redondance – et le dégagement des gains de productivité qu'elle induit – impliquerait, le moment venu, la création d'un service facturier.

Cette perspective soulève dès à présent plusieurs questions et préconisations :

2.4.1. Rechercher l'amélioration de la qualité comptable des dossiers

L'acceptabilité par le comptable d'une évolution vers la disparition des doubles contrôles requiert une démarche progressive fondée sur le développement partenarial des allègements de contrôle.

Cette démarche nécessite de conduire des audits internes de procédures dans différents domaines (organisationnel, comptable, informatique), afin de définir les conditions pour atteindre un niveau encore supérieur de qualité de production des dossiers³², et de mettre en place un dispositif de contrôle interne suffisant.

Ces actions, déjà entreprises à l'occasion de l'expérimentation menée avec le Service de santé des armées, restent à développer par le comptable ministériel en partenariat avec le Secrétariat général pour l'administration et le SMG.

La mission insiste pour que ces évolutions soient menées résolument : l'amélioration de la qualité comptable des dossiers de liquidation conditionne en effet non seulement la création du service facturier, mais elle est également le préalable à toute évolution relative à la dématérialisation – ou à la non matérialisation – des pièces.

2.4.2. La question du positionnement d'un service facturier n'appelle pas une réponse immédiate.

Le « service facturier », tel que l'entend la DGCP, est un centre de traitement des factures unique, rattaché au comptable assignataire, qui rassemble des moyens de la DGCP et du ministère au profit duquel il est créé. Il effectue les paiements au vu de la certification du service fait, laquelle vaut ordre de payer. Il conduit à la suppression des redondances de contrôles entre l'ordonnateur et le comptable, permettant de raccourcir les délais de paiement et de réduire globalement les effectifs.

Les expériences menées dans les autres ministères retiennent ce modèle.

La mission estime devoir attirer l'attention sur le fait que le service facturier requiert des conditions qui ne sont pas forcément réunies à l'heure actuelle au ministère de la défense. La multiplicité des services gestionnaires, en particulier, ne facilite pas une telle évolution, étant entendu qu'on doit exclure de multiplier les services facturiers pour l'administration centrale d'un même ministère.

Elle relève ensuite certains problèmes en suspens liés à un service facturier et tout particulièrement ceux relatifs au statut et à la situation administrative des agents, mais aussi à l'équilibre entre les transferts de charges et la mise en commun de moyens.

Enfin, elle a noté l'existence de certaines préventions à l'égard d'une évolution qui est interprétée comme un renforcement de la capacité du comptable de peser sur les choix et les priorités en matière de dépenses, alors que ceux-ci relèvent de la seule compétence de l'ordonnateur.

³² D'après l'ACSIA, l'essentiel des anomalies relevées donnant lieu à renvoi des dossiers dans le workflow d'ACCORD est le fait de difficultés temporaires d'imputations comptables liées à l'entrée en LOLF auxquelles s'ajoutent des erreurs plus traditionnelles (absence ou insuffisance de pièces justificatives, erreurs de liquidation ou de domiciliation des paiements). Les taux d'anomalies nets des dysfonctionnements d'ACCORD sont bas (inférieurs à 2%) et les refus de payer extrêmement rares.

La mission estime toutefois que l'engagement résolu de l'ordonnateur et du comptable dans le sens d'un développement aussi rapide que possible du contrôle partenarial allégé, devrait naturellement lever les préventions qui peuvent exister en ce qui concerne le positionnement futur du service facturier.

La mission propose que cette centralisation des trois éléments de la liquidation des dépenses fasse l'objet d'une expérimentation dès 2007. Elle suggère qu'elle soit assise sur le périmètre de la D.I.R.I.S.I. (4 400 dossiers de liquidation en 2006) et/ou celui de la D.P.S.D. (8 060 dossiers de liquidation en 2006).

2.5. Poursuivre résolument la modernisation des modes de paiement.

2.5.1. Réduire le nombre de factures.

- *Réguler la facturation.*

La gestion rationnelle des paiements sur facture est rendue malaisée par le caractère épisodique – sinon aléatoire – de la production des factures elles-mêmes.

Or, nombre de ces paiements correspondent à des prestations à caractère continu ou récurrent, effectués à partir de bons de commandes, qui pourraient être regroupés pour donner lieu à un paiement unique intervenant à une date préfixée par le contrat.

Un tel dispositif, qui pourrait consister en la production d'un décompte mensuel, n'a aucune raison d'être refusé par les prestataires concernés, ni d'exercer une pression sur les prix ; les gains de productivité attachés au traitement régulier d'une seule facture sont des gains partagés dont le prestataire bénéficiera directement.

La mission propose d'expérimenter, chaque fois que cela apparaîtra possible, une telle contractualisation des modalités de facturation.

Elle suggère que cette expérimentation s'applique aux prestations de formation relevant de la reconversion des militaires ou de la formation continue des personnels civils, pour lesquelles il est avéré que des prestataires qui interviennent plusieurs fois au cours d'un même mois, facturent à l'acte de manière systématique.

- *lutter contre les micro achats, source de surcoûts multiples et de risques de non respect du code des marchés publics*

2.5.2. Réévaluer le rôle des régies

Les régies sont des structures de proximité, adaptées au paiement en nombre de dépenses de faible montant.

La mission n'a pas disposé du délai nécessaire pour examiner les conditions dans lesquelles elles ont été constituées, l'adéquation des règles qu'elles appliquent à la réalité des dépenses des services, non plus que leurs performances relatives en termes de productivité.

Elle recommande cependant que la cartographie, les plafonds et les règles de compétence qui leur sont fixés, soient réexaminés afin de vérifier que l'organisation actuelle correspond à un optimum en termes de fluidité et de régularité des paiements.

Ce ré-examen devra tenir compte des expérimentations engagées (notamment au ministère de l'intérieur) concernant la non matérialisation du traitement des frais de mission ; ces expérimentations pourraient en effet montrer que le recours aux régies pour le paiement en nombre de petites sommes n'est pas potentiellement le mode d'organisation le plus efficace.

La mission émet enfin le souhait que, par souci de cohérence et d'exhaustivité comptables et afin de ne pas restreindre artificiellement leur capacité d'intervention, l'activité des régies soit dès à présent incluse, en fonction dite de « cœur », dans le périmètre de l'application CHORUS.

2.5.3. Développer l'emploi de la carte d'achat.

Ce système, autorisé par le décret n°2004-144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat, autorise, dans chaque entité y ayant recours, l'ordonnateur à déléguer un droit de commande à des porteurs de carte désignés, au moyen d'une carte émise par un opérateur bancaire. La carte d'achat permet de passer des commandes de fournitures ou services de petit montant (montant maximum préfixé) auprès de fournisseurs préalablement agréés par l'ordonnateur. Un système informatique bancaire implanté chez le fournisseur contrôle, pour chaque commande, l'habilitation du porteur de cartes et ses droits d'utilisation. L'opérateur bancaire restitue périodiquement à l'ordonnateur un relevé précis des commandes initiées par carte. Après validation du service fait, et mandatement, ces relevés sont transmis au comptable pour paiement.

Les marchés généraux, lorsqu'ils concernent des articles définis sur catalogues (notamment tous ceux qui touchent aux fournitures de bureau, aux fournitures informatiques, textile ou d'ameublement) ou des prestations normées, devraient pouvoir servir aussi largement que possible de supports à la mise en œuvre de « cartes d'achats ».

Leur périmètre d'emploi actuel est encore trop limité. Seuls la DGA (qui a été à l'origine service expérimentateur de ce dispositif dès 2002), le SMG, la DSPRS, la DMPA et l'EMA –QG en font un usage limité, alors même qu'il existe une demande³³ et que ceux qui en bénéficient expriment leur satisfaction de manière unanime.

L'expérience acquise par l'E.C.S. tend à montrer que son utilisation est compatible avec une fonction de soutien « centralisée » et sécurisée. Cette centralisation (qui nécessiterait de 1 à 2 ETP) n'a pas d'impact négatif sur les services soutenus dans la mesure où ils demeurent maîtres (dans le cadre d'une enveloppe) de l'expression de leurs besoins. La passation des commandes est au demeurant grandement simplifiée par le fait qu'elle s'effectue au travers de portails internet.

Cette préconisation peut également être étendue à l'utilisation d'une « carte affaires » permettant, sous plafond unitaire, dans un cadre hiérarchique strict, avec obligation de rendre compte, le règlement des dépenses de représentation auxquelles sont astreints certains directeurs et chefs de services.

2.5.4. Adapter les supports d'achats aux caractéristiques des services et à la spécificité de leurs besoins.

³³ La mission a ainsi recueilli l'expression de cette demande de la part de la DSN, de la DRM et de la DPSD par exemple.

La fluidité de la chaîne de paiement dépend également du nombre, de la qualité et de la « maniabilité » des engagements juridiques produits lors de la vérification et du contrôle des trois éléments.

A ce titre, le formatage des marchés passés par les services de soutien pourrait être amélioré pour :

- *développer l'allotissement.*

Dans une logique de site, l'allotissement sur la base de critères géographiques apparaît comme un moyen de concilier la recherche d'efficacité économique liée à la centralisation de la fonction de soutien, et une réalité qui est celle de la dispersion des services.

- *employer plus largement les accords-cadres (articles 1^{er} et 76 du code des marchés publics).*

Dans une logique de chaîne de compétences, la formule des accords cadres et marchés passés sur leur fondement devrait permettre de valoriser la compétence juridique des services de soutien, tout en offrant aux services soutenus la libre maîtrise de la date et du quantum concernant l'expression de leurs besoins.

L'expérimentation de cette formule très souple (attribution éventuelle à plusieurs opérateurs économiques, recours à la forme du marché à bons de commande) devrait conduire à vérifier si elle est aussi de nature à faciliter la certification du service fait.

2.5.5. S'engager résolument dans la dématérialisation du traitement des factures pour les achats de fonctionnement sur catalogues.

- *La dématérialisation/non matérialisation des factures est une piste déjà expérimentée avec succès au ministère de la défense*

Au-delà de la carte d'achat, le ministère a, depuis 2002, mis en place à la DGA, au service des programmes aéronautiques, un système de dématérialisation des factures pour les rechanges du moteur du Rafale, grâce au marché d'échange de données informatisées (EDI) qui se poursuit jusqu'à la fin 2007³⁴.

Le recours à une procédure de ce type est particulièrement intéressant dans le cas de marchés d'acquisition de très nombreuses pièces de rechange, vendues sur catalogue. En effet, outre des gains de prix obtenus (la DGA estime l'écart de prix entre ceux obtenus grâce au marché EDI et un marché papier à environ 3 à 4 %), il permet également d'avoir une vision authentique des immobilisations ainsi acquises. S'y ajoutent les économies de structure liées à la fin de la manipulation de pièces papier et à l'automatisation d'un certain nombre de contrôles.

L'extension de cette expérience nécessiterait néanmoins, pour en retirer des résultats comparables, que certaines conditions soient remplies, et notamment que les fournisseurs concernés y soient favorables (ce qui est généralement le cas lorsqu'aucun surcoût ne leur est imposé) et que les échanges d'information et de paiement privilégient la voie du

³⁴ Dont la gestion a été transférée depuis à la SIMMAD

standard de communication électronique XML, ce qui n'est pas le cas dans l'expérimentation de l'EDI Rafale.

Dans ce contexte, la mission souligne tout l'intérêt que revêtent les travaux interministériels lancés en vue de définir des conditions permettant à l'Etat et aux autres collectivités publiques de progresser dans la voie de la non matérialisation de certaines pièces. Il est clair en effet que l'abandon des « circuits papiers » constitue le principal enjeu d'amélioration de la productivité et la principale condition de l'optimisation des processus de la dépense.

CONCLUSION

L'organisation actuelle de l'administration centrale, dans le périmètre donné à la mission d'audit, est depuis plusieurs années en fort bouleversement et dans une situation non stabilisée.

La mission constate que les conditions dans lesquelles la majeure partie des services gestionnaires, dans la configuration actuelle, mettent en paiement les factures de tous ordres qui leur incombent sont généralement coûteuses et peu efficaces, puisque le coût de mise en paiement d'une facture est, en première approximation, proche de 60 € pour le ministère (auxquels il faudrait ajouter les coûts du comptable) alors que 50% des factures en question ne dépassent pas 400 €

Ses propositions, qui devront être mises en œuvre en sachant moduler leur application pour tenir compte des spécificités des missions de certains services gestionnaires, visent dans un premier temps à faire du SMG, sur le périmètre des programmes de responsabilité du SGA, et au profit d'organismes extérieurs au SGA mais dont il assure au moins en partie le soutien, un centre de service partagé. Ces transferts de charge supposeront des transferts de moyens.

En regroupant les moyens actuellement dispersés et en visant un objectif de traitement de plus de 1500 factures par an et par ETP³⁵, la mission estime que les « gains » potentiels en ETP se situent dans une fourchette de 40 à 60 ETP consacrés à cette fonction.

La mission propose également de préparer l'évolution vers un service facturier tout d'abord en consolidant la relation avec le comptable pour aboutir au contrôle partenarial, mais également par expérimentation sur un périmètre limité d'une préfiguration d'un tel service.

Cet ensemble d'évolutions doit s'inscrire dans le cadre des adaptations des procédures et des organisations qui découleront du système CHORUS, travaux auxquels le ministère de la défense a pris toute sa part. Il ne doit pas empêcher par ailleurs la modernisation résolue des modes de paiement de l'administration sous ses multiples formes possibles aujourd'hui.

³⁵ ratio proche des meilleurs constatés sur le périmètre de l'audit

DEUXIEME PARTIE

LE RECOUVREMENT DES CREANCES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

Synthèse

Le paiement des factures et le recouvrement des créances au ministère de la défense 2 – les créances

Constats

Ministère de la défense

Audits de modernisation

1. Cadre de l'audit

- Les créances détenues par le ministère de la défense sur des tiers représentent des enjeux de l'ordre de 1 milliard d'euros
- Elles témoignent d'une grande variété de produits de toutes natures (cessions immobilières, facturation de soins médicaux, travaux et prestations assurés par des établissements industriels, produits culturels etc ...), allant de quelques euros à plusieurs millions
- Les créances concernent:
 - ✓ Des débiteurs institutionnels: administrations d'Etat, établissements publics, collectivités locales, gouvernements et organisations publiques étrangers
 - ✓ Le secteur privé (industrie, assurances, ...) et des personnes physiques (soins médicaux pour l'essentiel)
- Ont été particulièrement examinées les créances du service de santé des armées, celles de la délégation générale pour l'armement et les cessions immobilières. Les créances détenues par d'autres services ont fait l'objet de sondages.

2. Constats

- Le recouvrement des créances est un sujet majeur pour le service de santé des armées en raison de sa participation au service public hospitalier dont il va adopter les modes de fonctionnement à partir de 2008 (tarification à l'activité)
 - ✓ Le nombre de factures va doubler (900 000 factures effectivement émises en 2005)
 - ✓ La facturation auprès des organismes de garantie complémentaire risque de devenir plus complexe
 - ✓ Des difficultés de recouvrement existent qui reposent en partie sur des problèmes circonstanciels
- Si à la délégation générale pour l'armement et à la mission de réalisation des actifs immobiliers des modes d'organisation et de fonctionnement facilitent le recouvrement des créances générées par leurs activités, des problèmes demeurent:
 - ✓ À la DGA l'articulation entre la prévision des recettes et le budget n'est pas toujours établie, il en résulte un déficit de diligences pour mettre en recouvrement les créances
 - ✓ Pour les créances immobilières la rupture de la chaîne de traitement de la procédure entre le ministère et France Domaine, occulte toute visibilité sur le montant définitif des cessions et le calendrier de versement des produits.
- D'autres services gestionnaires (SHD, DICOD, ...) génèrent des créances dans des conditions perfectibles
 - ✓ La fonction n'est pas pilotée alors que les montants peuvent être conséquents
 - ✓ Les processus souffrent d'un défaut de formalisation

MINEFI - DGME - 2007

Contrôle général des armées - Inspection générale des affaires sociales - Contrôle général économique et financier

1

Le paiement des factures en administration centrale et le recouvrement des créances au ministère de la défense 2 – les créances

Propositions

Ministère de la défense

Audits de modernisation

3. Recommandations

- Il s'agit d'un chantier prioritaire pour le service de santé des armées dont les éléments structurants doivent trouver leur application auprès l'ensemble des services du ministère
- Le bon résultat du recouvrement passe par une identification précise du tiers notamment les patients du service de santé
- Les créances doivent être identifiées et matérialisées au moment du fait générateur
- Le pilotage du recouvrement doit être assuré conjointement avec le comptable public
- La structuration de la fonction au sein du ministère doit s'appuyer sur:
 - ✓ La professionnalisation de la fonction
 - ✓ La mise au point d'outils de prévision et de suivi des créances
 - ✓ Un partenariat avec le comptable public
 - ✓ Des moyens et des actions plus résolues vers les « débiteurs réticents »

4. Impacts attendus et échéances

- Bien que non évaluables a priori, les gains financiers résultant d'une optimisation du processus recettes s'avèrent certains à court terme
- Le service de santé des armées s'organise pour aborder l'échéance de 2008 de tarification à l'activité (prestations internes et externes)
- Le déploiement expérimental et actuel des travaux de réingénierie des processus budgétaires et comptables, sur le volet recettes, doit trouver à moyen terme une application dans l'ensemble du ministère

MINEFI - DGME - 2007

Contrôle général des armées - Inspection générale des affaires sociales - Contrôle général économique et financier

2

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE
L'AUDIT

RECOUVREMENT DES CREANCES DU MINISTERE DE LA DEFENSE

PERIMETRE PHYSIQUE

Éléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
I. OUS PROGRAMMES		

PERIMETRE FINANCIER

Éléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Recettes hors fiscalité, pénalités et subventions	1 016 M€	

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Concentrer l'effort sur la collecte d'informations relatives à l'identification du patient et à la nature des soins prodigués	34	DCSSA/HIA	A compter de 2007
02	Etablir un schéma d'organisation du recouvrement performant fondé sur la qualité des données relatives au patient et le recouvrement avant sa sortie	35	DCSSA/HIA	mi- 2007
03	Expérimenter le paiement par l'utilisateur en ligne	36	DCSSA/HIA	2008
04	Evaluer les coûts/avantages du dispositif des lettres de relance et envisager sa suppression	36	DCSSA	2007
05	Contractualiser le pilotage du recouvrement par le comptable	36	DCSSA/ACSIA	mi- 2007
06	Adapter les outils de mesure de la performance du SSA et suivre cette mesure par HIA	37	DCSSA/HIA/ACSIA	2007
07	Professionaliser la fonction recettes par la désignation de titulaires dans les services qui en génèrent	37	SGA/DAF et services gestionnaires	2007
08	Réaliser des outils de prévision des recettes et de suivi des créances	38	SGA/DAF	2007

Fluidifier et simplifier les processus de recouvrement en partenariat avec le comptable par :

- l'enregistrement des créances dès leur naissance
 - l'automatisation des émissions de titres
 - la dématérialisation des pièces comptables et budgétaires et les circuits de validation des recettes
 - la gestion des processus en partenariat avec le comptable public (dont il est attendu une meilleure visibilité sur le recouvrement, la simplification des admissions en non valeur et le traitement comptable des recettes sans formalisation préalable des créances)
- 09
- Services gestionnaires/ACCSIA/DAF
- 38
- A partir de 2007

Développer les moyens d'action à l'égard des débiteurs difficiles par entre autres :

- le paiement avant service fait, sous forme de provisions
 - le recours au CBCM pour contraindre les responsables de programme
- 10
- Services gestionnaires/CBCM/ACCSIA
- 39
- 2008

Introduction : champ de l'audit

Le ministère de la défense se préoccupe de savoir dans quelles conditions et suivant quels délais les créances qu'il détient sur des tiers sont recouvrées et lui sont rattachées.

Les enjeux de l'audit sont à la hauteur des volumes financiers en cause. En effet, le ministère de la défense, par ses multiples activités, génère des produits qui représentent plusieurs centaines de millions d'euros chaque année. Il est toutefois très difficile de disposer d'une évaluation globale fiable de ce que représente la « production facturable » du ministère, pour mesurer l'écart qui pourrait exister entre elle et la « production facturée » d'une part, et la « facturation recouvrée » d'autre part³⁶.

Si l'on s'en tient aux données fournies par le comptable public (pôle recettes de l'ACSIA), tous débiteurs confondus, la « production facturée » se monte à plus de 1 Md€ dont l'essentiel est constitué de débiteurs hors défense. Il convient néanmoins de préciser que l'ACSIA ne peut appréhender la totalité de l'activité recettes du ministère du fait notamment du circuit propre des cessions immobilières et des produits rentrés dans les trésoreries des armées en atténuation de dépenses.

La mission tient à souligner l'ampleur du sujet donné, appréhendée au travers de la diversité des créances que peut détenir le ministère de la défense sur des tiers. Celles-ci sont diverses dans leur nature (produits culturels, cessions immobilières, factures de soins médicaux, travaux d'établissements industriels et de recherche), par leurs montants (qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs dizaines de millions), et par l'origine des débiteurs (publics et privés).

Compte tenu du temps qui lui était imparti et de la nécessité de mener de front la partie de l'audit sur l'optimisation de la mise en paiement des factures de l'administration centrale du ministère de la défense, la mission a dû faire le choix de concentrer ses investigations, après avoir fait le constat :

- d'une part, de la relative concentration des débiteurs du ministère :
 - les débiteurs institutionnels (administrations de l'Etat, établissements publics, collectivités territoriales, gouvernements et organisations publiques étrangers) sont dominés par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) qui représente près de 75 % des montants, puis le CNES, l'ONAC, le trésor public allemand, les autres ambassades et l'ONU, le CEA (ensemble moins de 6%) les 20% restant étant au contraire très dispersés³⁷ ;
 - le secteur privé (industrie, assurances, personnes physiques...) où, là aussi, s'observe une forte concentration des volumes (72% DCN, 22% sur une douzaine d'industriels majeurs), le reliquat étant très dispersé, notamment sur des personnes physiques (SSA)³⁸.

³⁶ une indication existe cependant sur l'écart entre « production facturée » et « production recouvrée » : en 2005, le DCM calculait un taux brut de recouvrement qui permettait de savoir que sur le montant des 4471 titres émis par la direction des affaires financières 98,5 était recouvré pour seulement 79,97% du montant des 3064 TP émis par les ordonnateurs secondaires.

³⁷ près de 200 débiteurs publics.

³⁸ plus de 700 personnes morales (principalement des entreprises) en 2006.

- d'autre part, d'un éclatement relatif des services qui mettent en recouvrement des créances, les principaux services étant le service de santé des armées, la délégation générale pour l'armement et la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et sa mission de réalisation des actifs immobiliers.³⁹

La mission a donc fait le choix d'examiner plus précisément les conditions dans lesquelles sont recouvrées les créances du service de santé des armées et, dans une moindre mesure, celles détenues par la délégation générale pour l'armement au titre du fait des prestations d'essais de ses centres, et celles résultant des cessions d'immeubles dont le ministère est affectataire. Un éclairage est apporté, par sondage, sur les autres créances.

Elle a déterminé que, parmi les créances du ministère, existaient trois zones problématiques ou à risques :

- les « micro créances » sur les particuliers, qui sont d'abord une question qui concerne le service de santé des armées ;
- certaines créances détenues sur des débiteurs publics ;
- les recettes des services dont l'activité n'est pas substantiellement dépendante du bon recouvrement des créances correspondantes.

³⁹ Si l'on met de côté la direction centrale du commissariat de la marine, qui met en recouvrement auprès de la société DCN le remboursement des rémunérations des agents de l'Etat mis à disposition de l'entreprise.

1. CONSTATS

La mission souligne que le recouvrement des créances est une question qui engage l'avenir du service de santé des armées. Elle estime que les processus de recouvrement de créances de la DGA et de la DMPA/MRAI sont encore perfectibles. Elle constate enfin le relatif « état de jachère » du sujet du recouvrement des créances dans le reste du ministère.

1.1. Le recouvrement des créances est un sujet vital pour le service de santé des armées (SSA).

1.1.1. Les enjeux d'un bon recouvrement sont structurants pour l'activité du SSA et sa participation au service public hospitalier.

- *Les ressources du SSA lui viennent en grande partie de son activité.*

Les ressources du SSA, d'un montant de 1 271 M €⁴⁰ en crédits de paiements pour 2006, représentent 1,2% du budget de la Défense. La part des financements externes, dont une grande part provient de l'assurance maladie, qualifiée de premier débiteur, (à hauteur de 378,1 M €), est de 450 M €

Ces financements sont destinés principalement à assurer le fonctionnement des neuf hôpitaux d'instruction des armées (HIA) du SSA. Le SSA emploie 15 517 personnes. Les neuf HIA ont facturé en 2005, 90 379 séjours hospitaliers et 795 910 consultations et actes externes. Cette facturation qui concerne la part dite des deuxièmes débiteurs (mutuelles) et troisièmes débiteurs (patients) a représenté en 2005 un montant de l'ordre de 40 M €

Par ailleurs, le SSA encaisse d'autres recettes correspondant à des prestations facturées à des tiers (restauration du personnel, certains frais de téléphone des usagers, cession de matériels médico-technique, médicaments...) pour un montant de 8,635 M € en 2005.

Le fonctionnement en mode de fonds de concours et de rétablissement de crédits de ces recettes, fait que le recouvrement des créances générées par le SSA est important tant en termes de volume de rattachement de produits que de bon phasage de leur versement.

Le passage du SSA, en 2008, à la tarification à l'activité va donner plus d'importance encore à cette question.

- *La bascule d'une dotation forfaitaire de financement vers une tarification au séjour va avoir des conséquences importantes en termes de recouvrement des créances.*

Les HIA, en 2005, ont généré 1 626 819 factures et édité environ 890 000 factures liées aux soins à l'encontre des deuxièmes et troisièmes débiteurs et portant sur le « ticket modérateur ». Les autres correspondant aux séjours financés par dotation globale annuelle de financement (DAF), sont qualifiées de virtuelles par le SSA. Avec la tarification à l'assurance maladie des épisodes de soins externes dès 2008 et des hospitalisations dès 2009, cette facturation sera intégrale, ce qui se traduira par un quasi doublement des factures émises. La facturation à l'assurance maladie sera dématérialisée.

La prévision de l'activité et son niveau de réalisation auront donc un impact important sur le niveau des ressources du SSA.

⁴⁰ Pensions incluses, hors pensions le budget est de 1 002 M €

Actuellement, les versements de la part des régimes obligatoires sont assurés par dixièmes de janvier à octobre, sur la base d'un titre de perception provisionnel établi en début d'exercice et rectifié au moment de la notification de la DAF de l'année en cours.

A partir de l'année 2008, (avec une évolution progressive de la dotation de financement vers le financement intégral au séjour) la situation de trésorerie sera liée à l'exhaustivité et à la régularité de la facturation⁴¹.

- *La facturation auprès des organismes complémentaires risque de devenir plus complexe.*

Les établissements de santé, dont ceux du SSA, pratiquent le conventionnement avec les organismes complémentaires (mutuelles et assurances), ce qui permet notamment de pratiquer le tiers payant.

Ces organismes ont tendance, d'une part, à diversifier leur offre en matière de couverture de prestations hospitalières et à renforcer d'autre part, leur contrôle a priori en matière d'acceptations de créances. Il n'y a donc pas d'automatisme de la prise en charge.

Cette situation amène déjà certains hôpitaux publics à demander au patient d'assurer le versement du montant correspondant à la part du ticket modérateur. Or, le recouvrement auprès des particuliers est plus difficile et se traduit par un nombre d'impayés plus important.

Cette évolution de la situation, sachant que la participation des assurés aux frais de séjour est en progression, nécessite une vigilance accrue au plan de l'identification des débiteurs.

- *L'activité génère un volume de titres de perception important.*

Actuellement la volumétrie des titres de perception est inversement proportionnelle à leur rendement.

Un titre de paiement, celui relatif à la dotation annuelle de financement, génère 90% des ressources (378 M € en 2006).

Les consultations externes et actes externes ont représenté près de 800 000 factures (sur un total de 890 000 factures liées aux soins) pour un produit de l'ordre de 22 M €. Les facturations aux tiers (frais de téléphone des usagers par exemple) sont également nombreuses et source de contentieux. Environ 10 000 TP sont émis, malgré le système de recouvrement amiable en place au SSA.

Par ailleurs, le passage à l'édition d'au moins 1,6 millions de factures, liée au financement des soins à l'activité⁴², malgré la dématérialisation, va solliciter plus fortement les services du SSA.

1.1.2. Les difficultés actuelles de recouvrement ne semblent pas négligeables, même si certaines sont liées aux circonstances.

Actuellement, le SSA ne paraît pas affecté dans son fonctionnement par les difficultés qu'il peut rencontrer dans le recouvrement de ses créances, même si la progression des admissions en non valeur, ces dernières années, incite à nuancer le propos⁴³.

⁴¹ Un dispositif d'avance de trésorerie est en cours de discussion avec le ministère de la santé

⁴² Si on intègre les autres composantes de la réforme du financement (forfaits de passage aux urgences, médicaments et dispositifs médicaux coûteux, etc.), il est probable que le seuil des deux millions de factures sera atteint.

Le montant des admissions en non valeur, de 370 000 € par an en moyenne pour quatre HIA peut être estimé par extrapolation à 1 M € pour les neuf HIA, soit 2% des recettes de deuxième et troisième débiteur. Surtout, ce montant a progressé de 141% depuis 2003.⁴⁴

Au moment du passage à la tarification à l'activité, les enjeux risquent d'être plus lourds.

La mission a distingué deux situations : celle qui concerne la survenue de problèmes exogènes et de difficultés de circonstances et celle qui comporterait des points perfectibles en matière de recouvrement des créances.

- *Les problèmes exogènes et les difficultés de circonstance.*

Les années 2005 et 2006 semblent avoir été marquées par des difficultés dans la réalisation d'un recouvrement régulier des créances.

Deux types de problèmes ont été observés.

En premier lieu, les HIA ont été confrontés aux difficultés de migration de leurs applicatifs de gestion des malades, modifiés dans la perspective du passage de la tarification à l'activité pour permettre notamment de favoriser la communication d'informations « patient » entre le dossier médical informatisé et le dispositif de gestion administrative des séjours et consultations. Ce passage du système « AMADEUS 1 » à « AMADEUS 2 », s'est traduit par une interruption momentanée⁴⁵ de la facturation des deuxième et troisième débiteurs pour les séjours hospitaliers dans chaque HIA. Outre les retards de facturation, on a assisté à une déperdition de l'information statistique. Par ailleurs, la question de l'automatisation de la liaison ordonnateur-comptable dans l'émission et le traitement des titres de recettes, n'est pas réglée sur le plan de la communication entre les systèmes d'information.

En second lieu, le passage du SSA en mode ACCORD-LOLF a généré également des retards de recouvrement importants. Pour chaque débiteur, il est nécessaire de demander et d'obtenir la création d'un compte de tiers⁴⁶ ; la disponibilité incomplète du module de recettes d'ACCORD n'a pas permis une dématérialisation totale des recettes, ce qui aurait empêché, selon le SSA, l'« interfaçage » avec l'application REP de la DGCP.

- *Les points perfectibles constatés par la mission.*

Deux types de difficultés sont rencontrés par le SSA. Celles qui ont trait à la recherche de l'identification du patient et sa domiciliation ainsi que son mode de couverture sociale (régime obligatoire d'assurance maladie et organisme complémentaire) et celles qui ont trait aux modes de recouvrement usités.

⁴³ En l'absence de paiement dans le délai imparti, le régisseur, qui ne peut exercer de poursuites, informe l'ordonnateur qui émet à l'encontre du redevable défaillant un titre de recettes exécutoire dont le recouvrement est confié au comptable public. Soit la facture est inférieure à 30 € et il n'est pas émis de TP ; soit le comptable constate qu'il ne peut recouvrer la créance et propose à l'ordonnateur l'admission en non valeur. De son côté, le SSA n'adresse pas au redevable de facture inférieure à 5 € considérant que le coût du recouvrement est toujours supérieur à cette somme.

⁴⁴ Il était de 280 325 € en 2003, 516 314 € en 2004 et de 676 594 € en 2006. Il convient toutefois d'interpréter ces données avec prudence compte tenu de la non exhaustivité de l'information pour l'ensemble des HIA.

⁴⁵ De deux mois en moyenne.

⁴⁶ Devant la difficulté d'y parvenir rapidement, la DCSSA a fait le choix de traiter en priorité la création de compte de tiers pour les fournisseurs et le traitement de leurs factures.

Concernant l'identification du patient et de sa caisse d'assurance maladie, la principale difficulté porte sur les épisodes de soins brefs (consultations externes) et non programmés (admission en urgence). En effet, même si le SSA a organisé pour ses HIA un circuit d'accueil et d'admission, ainsi qu'un dispositif social auprès des services d'urgence, il s'avère que les données relatives au patient ne paraissent pas pouvoir être systématiquement renseignées dans leur intégralité. Ce phénomène semble toucher aussi le secteur de l'hospitalisation.

Au vu des données transmises à la mission, et concernant les neuf HIA, on observe en effet que certains dossiers de facturation ne peuvent être établis au niveau de l'hôpital et sont alors regroupés sous le vocable de « dossiers perdus »⁴⁷.

Ce taux est variable selon les années⁴⁸. En 2004, il était de 3% pour la facturation des soins externes et de 4% pour les dossiers d'hospitalisation⁴⁹. Et il existe une différence importante de réalisation de la facturation selon les HIA⁵⁰.

Ces difficultés de facturation rejaillissent évidemment sur le recouvrement.

Concernant le recouvrement, les difficultés rencontrées portent sur :

- le développement du recours à l'encaissement direct à la sortie de la consultation, voire à l'issue du séjour, que ce soit pour des prestations de soins ou des prestations annexes (téléphone..) ⁵¹ ;
- un processus de recouvrement des créances sur les patients faisant une grande place à la relance amiable avant émission d'un titre de paiement « contentieux ». Or cette méthode est lourde et ses coûts ne paraissent pas évalués. Il n'est pas certain que les dispositions retenues, visant à adresser une lettre de demande de règlement à l'usager trente jours après le constat de la créance et ensuite une seconde lettre de relance soixante jours après l'édition du dossier, soient plus pertinentes que celles qui consisteraient à faire établir d'emblée des titres de perception ;
- le rapprochement avec le comptable pour assurer le suivi des dossiers contentieux. Celui-ci semble délicat à établir, si la mission en juge par les problèmes conjoncturels de déploiement de système d'information rencontrés tant par le SSA que la DGCP et par l'absence de mise en place de relations régulières⁵².

En l'absence de procédure automatisée, seul un recollement manuel en fin d'année est possible, ce qui n'est pas satisfaisant.

Par ailleurs, le SSA, malgré la mise en place d'un contrôle de gestion interne, rencontre quelques difficultés dans l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience du recouvrement des créances.

⁴⁷ Le vocable de « dossiers perdus » recouvre en fait les abandons de créances (du fait des seuils évoqués plus hauts, ou de problèmes de données manquantes ou erronées sur les débiteurs), les dossiers dont la responsabilité du recouvrement a été transférée au comptable public suite à l'échec de la procédure amiable, et les dossiers annulés à refacturer du fait des corrections ou compléments qui ont dû leur être apportés.

⁴⁸ Les statistiques communiquées à la mission par le SSA constituent une « photographie » prise sur une année calendaire. Elles n'intègrent pas en particulier les recouvrements susceptibles d'intervenir d'une année sur l'autre.

⁴⁹ La moyenne semble se situer aux alentours de 2%.

⁵⁰ On a ainsi 12% de dossiers perdus à Marseille, 7% à Bordeaux et 0% à Brest.

⁵¹ Tout en notant que le passage à la classification commune des actes médicaux (CCAM) en remplacement de la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) nécessitant un codage plus précis de l'acte médical ainsi qu'à la tarification par groupes homogènes de séjour requérant aussi une classification médicale fine rendent l'émission de factures « en temps réel » plus difficile.

⁵² Ces difficultés sont bien cernées tant du côté de l'ordonnateur que de celui du comptable. La mise au point d'un plan d'action du recouvrement vient d'être proposé par l'ACSIA.

Le suivi du nombre de dossiers facturés rapporté au nombre de séjours ou consultations réalisés est assuré par HIA.

Toutefois, la « traçabilité » du règlement des factures n'est pas assurée de manière satisfaisante :

- le SSA ne connaît pas le nombre de dossiers réglés après une première édition de facturation et le nombre de ceux qui font l'objet d'une relance soixante jours après le constat de la créance ;
- la situation des créances irrécouvrables et partant, des admissions en non valeur n'est pas connue par HIA. Pour l'ensemble des HIA, la DCSSA ne dispose pas aujourd'hui de données consolidées.

L'approche critique de la situation doit toutefois être nuancée en observant deux aspects du fonctionnement du SSA :

- les patients « réguliers » du SSA sont bien identifiés par le biais de l'édition d'une carte d'utilisateur qui comprend un numéro d'identification patient (IPP) évitant les erreurs de saisie et qui permettra prochainement de disposer d'un dossier d'identification du patient commun aux neuf HIA ;
- les difficultés conjoncturelles de mise en place à la fois d'un système d'information en mode ACCORD LOLF et adapté aux enjeux du passage à la tarification à l'activité ont freiné la célérité du recouvrement et altéré la restitution de données statistiques en 2005 et 2006. Un retour à la normale devrait être observé en 2007.

1.2. Les principaux générateurs de produits dont l'activité dépend en partie de ces produits (DGA avec les centres d'essais et DMPA-MRAI) ont des processus structurés mais perfectibles.

1.2.1. La DGA et la DMPA ont mis en place des modes d'organisation et de fonctionnement propres à faciliter le recouvrement des créances que leur activité génère.

- *La DGA dispose d'une organisation globalement adaptée au recouvrement des produits de l'activité des centres d'essais de la direction des essais (DE).*

La DGA a confié au bureau « Budget-et Gestion financière » (BGF) de la sous-direction de la Gestion et de la Qualité de l'échelon central de la DE le suivi du processus de l'activité « recouvrement des ressources ». Celui-ci responsabilise les différents acteurs (notamment au niveau local, dans les différents centres d'essais) et organise le pilotage de la fonction.

Le bureau BGF fait l'enregistrement et la synthèse de tous les titres de perception (TP) émis par les centres d'essais et collationne les recouvrements et les déclarations de recettes (émis par les centres). Il contrôle ensuite les TP recouverts en analysant les fichiers transmis par l'ACSIA. Il traite les rétablissements de crédits au niveau central dans ACCORD et contrôle les rétablissements de crédits au niveau local (procédure BADEP). Il ventile les arrêtés de sous-répartition (ASR) des attributions de produits. Ce suivi quotidien est transmis mensuellement à la direction des plans, du budget et de la gestion (DPBG), ainsi qu'aux contrôleurs de gestion et responsables des centres, selon les dispositions de l'instruction n°6 D-MAN du 10 /03/2006.

La mission note la cohérence des processus mis en place par la DGA dans cette activité relative aux centres d'essais (qu'elle n'applique par ailleurs pas aux recettes de moindre montant qui sont recouvrées par l'Etablissement central de soutien (ECS)), notamment dans la liaison avec le comptable, qui pourrait néanmoins être simplifiée.

- *La DMPA s'appuie sur la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), créée en 1987 pour professionnaliser la cession d'immeubles dont la défense est attributaire.*

L'objet de la MRAI consiste à négocier la vente du patrimoine devenu inutile aux armées. Elle participe à la rationalisation du patrimoine et favorise la réalisation d'opérations d'urbanisme sur les terrains et immeubles mis sur le marché en recherchant un acquéreur, qui s'engage à acquérir le bien à céder à un prix qui convient.

La cession peut se faire sous trois formes : la vente à l'amiable à une collectivité locale, la vente par adjudication ou la vente à l'amiable après mise en concurrence. La négociation se fait sur la base des estimations financières des services fiscaux et, si elle conduit à une variation du prix, leur accord doit être obtenu sur ce nouveau montant. Quand l'engagement d'acquérir a été trouvé, la MRAI transmet l'ensemble des éléments à la DMPA pour finalisation du dossier.

La MRAI, qui a un mandat par emprise à traiter, peut faire réaliser des études cofinancées avec les collectivités locales concernées, en vue de proposer une solution optimale de reconversion du site (les trois quarts des ventes sont réalisées avec des collectivités locales).

1.2.2. Cette organisation et ce fonctionnement sont néanmoins perfectibles sur plusieurs points.

- *le suivi et le recouvrement des produits de la DGA souffrent de deux défauts principaux.*

Tout d'abord, l'articulation entre la prévision de recettes faite par les centres d'essais et la définition du budget de la direction des essais par la DPBG est insuffisamment établie. Parfois, certaines ressources ne sont pas inscrites dans le budget de fonctionnement qui est alloué aux centres d'essais par la DPBG. Ceux-ci peuvent donc ne pas être poussés à recouvrer au plus tôt les créances liées à leur activité, notamment en fin d'année, pour éviter que ces montants non prévus ne leur soient pas affectés, car ils ne pourraient pas utilement les utiliser.

Ensuite, une incertitude importante existe sur les délais de production des rapports de fin d'essai. Ceux-ci marquent le feu vert donné au gestionnaire pour l'émission des titres de perception. En effet, les informations recueillies par la mission montrent que certains rapports de fin d'essai mettent plusieurs mois à être établis. Cette situation est peut-être justifiée par la complexité de certaines opérations effectuées, mais la mission, faute de temps, n'a pu se rendre dans quelques centres pour en mesurer le bien-fondé et analyser les pistes possibles d'accélération de l'établissement de ces documents, en appelant notamment l'attention des responsables sur l'intérêt à recouvrer rapidement le produit de leur activité.

- *le partage des responsabilités entre France Domaine et le ministère de la défense et la création du CAS immobilier rendent peu aisé le pilotage de cette ressource par la DMPA*

La mission constate que l'organisation actuelle de l'ensemble du processus de cession immobilière, qui échappe dans sa partie finale au ministère de la défense, ne permet pas une participation satisfaisante de la MRAI et de la DMPA à la négociation ultime sur le prix et les conditions et échéanciers de paiement consentis à l'acheteur par les services fiscaux locaux. En effet, lorsque la décision ministérielle de remise du bien aux services fiscaux pour la réalisation de l'opération a été prise (préparée par la DMPA, avec le soutien de la MRAI), le ministère n'a plus de visibilité très claire des opérations menées par France Domaine et le CAS immobilier. Il n'est pas rare que le prix soit quelque peu modifié ou que des conditions de paiement échelonnées soient consenties à l'acheteur, ce qui rend ensuite plus complexe le suivi des rentrées financières réellement obtenues. Le ministère est seulement informé du paiement quand les fonds sont portés au crédit du CAS, sur le BOP 721 IEC.

Une amélioration des échanges d'informations, sur la partie « aval » du processus, serait particulièrement importante pour le ministère, car les enjeux financiers sont élevés : 33,1 M € en 2004, 118 M € en 2005 et environ 56 M € en 2006 (au 31/11/2006).

La mission relève que le programme du CAS immobilier a certes établi une Charte de fonctionnement pour organiser ses relations avec ses interlocuteurs, mais sans concertation préalable qui aurait permis au ministère d'exprimer les difficultés à optimiser la gestion du suivi de ses créances.

1.3. Un certain nombre de services gestionnaires (SHD, DICOD, armées, etc.) génèrent, par leur activité, des recettes qui leur sont rattachées dans des conditions qui paraissent nettement améliorables.

1.3.1. La fonction recettes n'est pas pilotée alors même que les montants sont assez conséquents.

- *Des montants non négligeables de recettes sont générés de manière très décentralisée*

La difficulté principale tient à la récupération d'une information qui n'existe plus sous forme agrégée qu'au niveau du pôle recettes de l'ACSIA, suivant des rubriques et sous des applicatifs qui lui sont propres. En 2006, 36 services gestionnaires centraux et ordonnateurs secondaires, d'après les données du pôle recettes de l'ACSIA, ont émis des titres de perception⁵³.

Les activités de coopération avec certains gouvernements étrangers et organisations internationales, par exemple, sont à l'origine de plus de 15 M € de titres de perception émis, mais portent sur des prestations de nature très diverses faites par les armées et la DGA : location d'immeubles, soutien logistique, prestations d'essais, mise à disposition de personnel, services rendus pour utilisation de camps de manœuvre etc. Le Trésor public allemand, à lui seul, représente 40% de ces montants. Le reste est dispersé sur de nombreux débiteurs publics.

⁵³ Pour des sommes nettes de 911,2 M€ s'agissant des services centraux et de 107, 5 M€ pour les ordonnateurs secondaires.

La mission note aussi la dispersion des créances à concurrence de plusieurs dizaines de millions d'euros sur de très nombreuses administrations de l'Etat et sur les collectivités territoriales, pour des sommes éminemment variables.

Deux tableaux élaborés par le pôle recettes de l'ACSIA, qui sont joints en annexe (tableaux A et B), donnent une indication sur cette dispersion. Toutefois, après examen des listings détaillés des débiteurs, la mission considère que les agrégations effectuées et la qualification donnée aux débiteurs « publics » ou « privés » restent empiriques et perfectibles.

- *L'activité recettes n'est pas pilotée au niveau central*

Jusqu'en 2005, la direction des affaires financières pouvait assurer une fonction d'ordonnement des recettes et de suivi des fonds de concours et des rétablissements de crédits. Cette mission a pris fin en décembre 2005 avec la mise en œuvre de la LOLF et la possibilité désormais donnée aux services gestionnaires d'assurer cette fonction et d'émettre des TP.

Outre un décalage normal et temporaire dans les émissions de titres, sont apparues des difficultés techniques d'interfaçage avec l'application recouvrement du comptable.

Surtout, avec cette fonction centrale de suivi de la direction des affaires financières, une fonction de conseil sur les règles et conditions de mise en recouvrement et de rattachement des produits paraît désormais faire défaut. Les services gestionnaires se sont retrouvés en ligne directe avec le comptable public pour les recettes comme pour les dépenses. Certains ont pu s'en trouver « orphelins ».

Certes, les travaux sur la réingénierie des processus sont animés par la DAF dans ce domaine comme dans les autres, mais en déconnection désormais des processus de recouvrement de créances assumés par les services gestionnaires centraux. Or, la chaîne de recettes n'est pas forcément simple et peut faire intervenir plusieurs services, lesquels ne relèvent pas nécessairement d'une même ligne hiérarchique. Le SMG sert ainsi de « boîte aux lettres » en direction du comptable public pour diverses créances des armées sur des tiers français ou étrangers et la dispersion des intervenants de la sphère ordonnateur dans ce cas est à la fois une source d'allongement des délais, de dilution des responsabilités et d'augmentation du risque de mauvais recouvrement des créances ou de mauvais rattachement de la recette.

- *la fonction recettes n'a pas de titulaire dans la plupart des organismes*

Hormis les cas évoqués au point 1.1 et 1.2. ci-dessus, les services gestionnaires ont une « préférence » naturelle pour la dépense. Leur organisation est établie et leurs processus sont construits en fonction de cette préférence. La fonction recettes y est intégrée, mais non distinguée.

Ceci a pu être observé dans les services gestionnaires qui génèrent des produits sans que ce soit une question vitale pour leur fonctionnement ou leur activité (comme le service historique de la défense (SHD) et la direction de l'information et de la communication de défense (DICOD) par exemple).

1.3.2. Les processus de mise en recouvrement souffrent d'un défaut de formalisation.

- *La majorité des services gestionnaires n'a pas de politique, d'indicateurs ou de démarche de performance sur la fonction recettes*

Outre la zone « grise » des produits traités en atténuation de dépenses dans le cadre des dépenses à bon compte, qui, par construction, n'est pas visible par le comptable public, le traitement des créances reste très éclaté et au fil de l'eau.

Il en résulte, au départ du processus, des délais d'émission des titres de perception qui sont excessifs. Par sondage sur les derniers mois de l'année 2006, à la demande de la mission, l'ACSIA a constaté des délais moyens de 289 jours entre la date du fait générateur de la créance et la date d'émission du titre de perception.

In fine de ces processus, des délais d'imputation des recettes sont moins importants, mais non négligeables puisqu'ils se montent à 41,89 jours d'après l'ACSIA⁵⁴.

- *Les processus de traitement des créances restent segmentés et ne sont pas assez construits en partenariat avec le comptable public*

C'est déjà le cas en partie avec les gros services créanciers⁵⁵ (cf. points 1.1 et 1.2 ci-dessus, s'agissant du service de santé des armées et du traitement des cessions immobilières) et c'est d'autant plus vrai avec les petits émetteurs de TP, notamment pour la phase de rattachement des recettes ; les processus de traitement des créances restent en outre insuffisamment dématérialisés pour permettre un partage rapide de l'information entre les services gestionnaires et le comptable public.

Rares sont les démarches conjointes de performance engagées dans ce domaine (DGA).

Pourtant, les services gestionnaires du ministère de la défense disposent d'un atout appréciable sur lequel ils peuvent s'appuyer : en dérogation avec les règles habituelles, qui veulent que le recouvrement des créances se fasse par le comptable du lieu de résidence/domicile du débiteur, l'ACSIA est au centre du recouvrement de la majeure part des créances du ministère, quelle que soit la localisation du débiteur. Ceci fait du pôle recettes de l'ACSIA un partenaire privilégié pour la mise au point de démarches de performance construites autour d'une meilleure linéarité des modes de recouvrement des créances des services gestionnaires et du rattachement des recettes correspondantes.

- *La réingénierie des Macro Processus(MP) ne semble pas avoir été l'occasion d'une mobilisation sur la fonction recettes*

Les travaux du MP 5, dont la mission souligne la qualité, ont pourtant fourni les éléments suffisants au diagnostic et les outils propres à organiser la fonction.

Les premières expérimentations sont cependant lancées avec l'établissement central de soutien de la DGA et le service des essences des armées.

⁵⁴ Cette donnée mesure le temps écoulé entre la date d'encaissement de la recette par le comptable et la date de réception par lui des titres de régularisation (sondage effectué sur une période de trois mois au deuxième semestre 2006).

⁵⁵ La mission rappelle qu'AMADEUS 1 générait un TP automatique qui, faute d'avoir été validé par le comptable, était resté une fonction sans utilité pratique. La mission a également été surprise de l'ignorance par le comptable (pôle recettes) des raisons de l'absence totale d'émission de TP par le SSA en 2006.

2. PROPOSITIONS

2.1. Le chantier prioritaire concerne le service de santé des armées.

Si, actuellement, avec le mécanisme de financement par dotation globale, près de 90% des ressources externes du SSA sont assurées de façon quasi automatique, il en ira autrement quand ses recettes dépendront d'une facturation unitaire au séjour ou à l'acte.

Il va lui falloir atteindre un très haut niveau de précision et d'efficacité de la facturation pour réussir le basculement de la dotation annuelle de financement (DAF) vers la tarification à l'activité (T2A).

A ce stade de la préparation du SSA au passage à la T2A, préparation effective attestée par l'adaptation prévisionnelle du système d'information de soins et de gestion administrative du dossier patient, ainsi que par la tenue de réunions techniques régulières avec la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) au ministère de la santé et de la solidarité, la mission ne peut formuler un ensemble exhaustif de propositions. Par ailleurs, la durée de l'audit et la variété des sujets qu'il devait aborder n'ont pas permis de fournir un arsenal détaillé de préconisations, dont il faudrait, au demeurant, pouvoir tester la viabilité sur le terrain.

Cependant, la mission estime être en mesure de fournir certaines pistes de travail, présentées sous forme de conditions, au nombre de quatre, qui doivent être réunies pour réussir le passage vers un nouveau mode de financement.

2.1.1. La collecte d'informations relatives à l'identification du patient et à la nature des soins prodigués est primordiale.

Si demain, le même taux de dossiers d'hospitalisation dits « perdus » que celui enregistré en 2005 et 2006 était observé, il faudrait s'attendre (dans une hypothèse alarmiste) au moins 7 M € d'admission en non valeur⁵⁶ par an. En effet, la caisse centralisatrice de paiement (la Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale) est fondée à rejeter toutes les demandes de remboursement de séjours, d'actes ou de consultation pour lesquels l'identification du patient serait erronée ou dont le débiteur au titre des régimes d'assurance maladie obligatoire ou complémentaire⁵⁷ ne serait pas connu.

D'où l'importance que revêt une bonne saisie de l'information et la nécessité de sensibiliser et de mobiliser activement le corps médical et soignant sur ce sujet. Cette mobilisation porte à la fois sur l'exhaustivité de l'information et sur la célérité de son renseignement. En effet, cette information sur la nature des consultations et des séjours hospitaliers est indispensable pour la facturation à la caisse d'assurance maladie et à l'utilisateur. La pratique de la saisie à la source, c'est-à-dire directement au bloc opératoire, sur le lieu de consultation ou d'hospitalisation, déjà mise en œuvre, selon le SSA, est à conforter.

L'utilité d'une bonne saisie amont de l'information vaut aussi pour l'identification du patient, sa domiciliation et la détermination de son organisme de couverture maladie

⁵⁶ Pour ce calcul, la mission a envisagé un taux de « perte » de dossiers de 2% concernant un montant de recettes provenant de la dotation actuelle de financement de 350 M €. Tous les dossiers « perdus » ne se traduisent pas par des admissions de produits en non valeur. Néanmoins, il est utile de prendre la mesure du risque encouru par l'absence de possibilité de facturer un dossier de consultation externe ou d'hospitalisation.

⁵⁷ En l'occurrence pour les complémentaires, le rejet proviendrait de l'organisme lui-même (mutuelle, institution de prévoyance, assurance santé).

obligatoire et complémentaire. Certes, ce travail est à réaliser par le service chargé de la facturation, mais la vérification de ces éléments d'identification devrait être assurée pendant le séjour ou au début ou en fin de consultation par les équipes prenant en charge le patient (essentiellement les secrétariats médicaux, mais aussi le personnel infirmier). Cette sensibilisation des équipes médicales et soignantes sur la qualité de l'information concernant le patient peut être favorisée par la mise en place d'un système d'information communiquant, essentiel, par exemple pour s'assurer de la transcription de résultats d'examen de laboratoires ou d'actes médico-techniques au malade idoine. Avec la mise en place de la tarification à l'activité et le renforcement de la traçabilité des investigations médicales pratiquées sur le malade, on assiste à la naissance d'un socle commun d'information médicale et administrative et par conséquent à l'émergence d'un intérêt mutuel à produire une information de qualité.

Dans cette perspective, le déploiement des nouveaux outils informatiques ne peut être efficace s'il ne s'accompagne pas d'une formation adaptée de tous les personnels.

C'est dans ce contexte que devra s'établir un schéma d'organisation du recouvrement adapté.

2.1.2. L'établissement d'un schéma d'organisation du recouvrement performant doit être une priorité pour le SSA.

Il est utile de procéder à l'analyse de la chaîne de recouvrement pour proposer les actions à mettre en œuvre. Cette chaîne de recouvrement comprend des passages critiques qui concernent le circuit du patient, l'édition de la facturation et le recouvrement par le comptable. Pour le secteur hospitalier public, une telle analyse a été pratiquée auprès d'établissements de santé volontaires avec le concours de la Mission d'Expertise et d'Audit Hospitalier (MEAH). La mission s'est inspirée du schéma des points critiques, dont le visuel est donné en annexe, qu'elle a établi⁵⁸.

- *Rechercher en amont un très haut degré de qualité des données concernant le patient et le circuit d'admission.*

Pour le SSA, le fait de disposer pour ses usagers réguliers d'une carte « navette » est déjà un atout important. Toutefois, la saisie de l'information peut être améliorée pour tous les types d'usagers, en mettant en place un dispositif de pré-admission ou d'informations à communiquer.

Cela commence par la prise de rendez-vous téléphonique, où les secrétariats médicaux peuvent être sensibilisés à la prise de renseignements auprès de l'utilisateur et l'inviter à se munir des éléments permettant sa prise en charge (Carte SESAME-VITALE, justificatif de couverture par une mutuelle...)

Au moment de la consultation précédant l'hospitalisation (consultation de pré-anesthésie), il est souhaitable de procéder à une pré-admission, ce qui permet de s'assurer de la nature des droits ouverts de l'assuré ou de procéder, le cas échéant, à la mise à jour de la situation du patient au regard de son régime d'affiliation.

A ce titre, l'implantation adéquate de bornes de mises à jour de cartes SESAME-VITALE est importante, en particulier près des urgences.

⁵⁸ Elle ne saurait trop conseiller à la DCSSA et aux gestionnaires des HIA de se rapprocher de la MEAH sur ce sujet, en soulignant que l'intervention de celle-ci s'effectue sur une base volontaire : ses recommandations et celles de son réseau de consultants n'ont pas de caractère prescriptif.

S'agissant des urgences, le temps d'attente de l'utilisateur et de ses proches peut être mis à profit pour saisir les données relatives à la prise en charge au titre de l'assurance maladie.

Enfin, le laps de temps laissé au SSA pour démarrer la facturation au séjour devrait coïncider avec l'adoption d'un nouveau dispositif de consultation en ligne de l'ouverture des droits de l'assuré en lieu et place du système actuel « feu vert », obsolète et ne concernant que les assurés relevant du régime général. Dans cette perspective, un rapprochement entre le SSA et la CNMSS devra permettre de généraliser cette consultation en ligne à l'échéance 2008.

- *Assurer le recouvrement dès la génération de la créance.*

Un nombre important de factures (consultations externes, prestations aux usagers) sont d'un faible montant qui ne justifie pas l'engagement d'une procédure contentieuse de recouvrement qui serait au demeurant refusée par le comptable.⁵⁹

Dans ce contexte, le paiement direct à la caisse du régisseur est à privilégier systématiquement en permettant l'usage de divers modes de paiement. Cette disposition est plus facile à adopter dans les établissements où les consultations et l'accueil administratif sont centralisés.

Cette disposition doit pouvoir être adoptée pour les urgences.

Certaines prestations, comme l'usage du téléphone (ou de la télévision) devraient pouvoir faire l'objet d'un paiement forfaitaire sous forme d'une provision, la situation de l'utilisateur étant régularisée par son passage en régie à la sortie. Cela éviterait des frais de relance et la consommation de temps de travail, probablement disproportionnés par rapport à l'enjeu financier que représente cette créance⁶⁰.

La question de l'abandon de l'envoi de lettres de facture par le SSA au profit de la transmission de la démarche de recouvrement au comptable est posée par la mission, qui privilégie absolument l'encaissement direct, les ressources des services facturiers devant être centrées au profit de la préparation de la facturation au séjour ou à l'acte.

La mission propose de procéder à des expérimentations qui pourraient concerner :

- la demande de règlement et le paiement par l'utilisateur en ligne ;
- comme indiqué plus haut, une analyse coût/avantage de l'édition directe du titre de paiement avant même d'attendre d'être en « phase contentieuse » ;
- sur cette base, la modulation de la fréquence de la lettre de relance en fonction de la nature de la créance et par catégorie de débiteurs, voire sa suppression pure et simple, cette dernière solution étant privilégiée par la mission.

2.1.3. La contractualisation d'un pilotage du recouvrement par le comptable est à envisager.

⁵⁹ Actuellement la facturation est adressée à l'utilisateur dès que la créance est égale ou supérieure à 5 €. Le comptable ne déclenche la procédure contentieuse de recouvrement qu'à partir d'un montant de 30 €

⁶⁰ Le SSA indique que dans le cadre du développement de la délégation de service public pour ce type de prestation, le recouvrement ne soit plus à la charge du service (ce changement serait effectif dans six des neuf HIA)

La mission, lors de ses rencontres avec la direction centrale du SSA, des responsables d'HIA et de l'ACSIA-DCM, a constaté une convergence de vue sur l'utilité d'engager un partenariat sur la qualité du recouvrement. Celui-ci pourrait prendre la forme d'un plan d'action contractuel entre l'ordonnateur et le comptable avec rendez-vous sur objectifs.

A ce titre, la mission préconise :

- un renforcement de la coordination ordonnateur/comptable sur les systèmes d'information permettant d'automatiser les titres de perception et leur exploitation statistique⁶¹ ;
- un lien direct entre les services facturiers des HIA et le comptable pour le traitement des TP⁶² ;

Dans ce cadre, l'interfaçage des logiciels comptables est une étape primordiale pour assurer le suivi et l'exploitation des recouvrements. Actuellement, seul un lien existe entre le logiciel de facturation et l'application de la régie (Arégie). Ce dernier n'est pas interfacé avec ACCORD, qui lui-même ne communique pas avec l'application REP du comptable. Une adaptation d'ACCORD paraît souhaitable.

Le SSA a par ailleurs demandé l'intégration du module régie (avances et recettes) dans l'application CHORUS. Cette demande rejoint la recommandation de la mission dans la partie I du présent rapport (cf. paragraphe 2.5.2.)

- une gestion commune ordonnateur-comptable des recouvrements, par exemple sous forme de points réguliers d'examen des dossiers.

De façon plus large, la mission estime qu'une démarche conjointe avec le pôle recette de l'ACSIA doit se développer dans l'esprit du plan d'action proposé par le comptable pour régler les difficultés de recouvrement qui se sont présentées. Il reste à conférer à cette démarche un caractère durable.

2.1.4. Les outils de mesure de la performance du SSA seraient à adapter par HIA.

Actuellement, le SSA suit par hôpital le nombre et le pourcentage de dossiers facturés.

Il serait souhaitable de pouvoir mesurer par exemple:

- les taux d'encaissements directs (factures encaissées/ factures émises) selon la nature de la créance ;
- le taux de titres recouverts et le montant des sommes recouvrées par rapport aux montants des titres émis ;
- les admissions en non valeur par HIA.

La mise en place de cet outil suppose de partager des données statistiques avec le comptable.

Concernant plus précisément les objectifs de l'audit de modernisation, la mission propose les indicateurs suivants :

- un flux d'admission en non-valeur qui se situe au plus à 0,2% des recettes externes annuelles du SSA⁶³ ;

⁶¹ Le passage à la tarification au séjour, rend cette démarche encore plus indispensable au regard de l'importance des flux d'information qui dans l'absolu pourraient concerner près de 2M de titres de paiement et dont le règlement parviendra pour la plupart directement au comptable assignataire.

⁶² Cette proposition découle de l'observation précédente, il est indispensable que chaque HIA puisse relier ses données de facturation avec les règlements reçus par le comptable.

⁶³ Soit un montant maximum de 1 M €

- un passage à la tarification à l'activité à effectif administratif constant⁶⁴.

2.2. Par ailleurs, la fonction recettes au sein du ministère peut être significativement améliorée.

La mission note sur ce point la qualité des travaux réalisés entre la DGME et le ministère de la défense dans le cadre de la simplification et de la modernisation des processus budgétaires et comptables de l'Etat, ayant abouti à un manuel des processus pour l'exécution des recettes qui devrait servir de guide aux services. Les évolutions qui sont proposées ci-dessous s'en inspirent et sont centrées autour de quatre axes :

- la professionnalisation de la fonction recettes,
- la mise au point d'outils de prévision des recettes et de suivi des créances,
- la meilleure fluidité des processus en partenariat avec le comptable public,
- des moyens et des actions plus résolues en direction des « débiteurs réticents ».

2.2.1. Professionnaliser la fonction recettes

Cette professionnalisation ne va pas de soi. Les services gestionnaires ont tendance à se voir d'abord en service dépensier. Il convient de les inciter à intégrer mieux cette dimension « recettes ». La meilleure incitation en la matière reste l'affectation systématique des produits (à un Programme, un BOP, une UO/service, voire une opération spécifique).

- *cette professionnalisation passe avant tout par la désignation d'un titulaire de la fonction recettes*

Ce titulaire est responsable notamment de l'enregistrement et du suivi des engagements de tiers, mais aussi de la liquidation de la recette jusqu'à la formalisation des titres de perception sur lesquels le comptable public pourra s'appuyer.

2.2.2. Réaliser des outils de prévision des recettes et de suivi des créances

Les responsables de recettes dans les services gestionnaires doivent pouvoir disposer, d'une part, d'outils de prévision de leurs recettes qui permettent au mieux aux responsables de programme et de budget opérationnel de programme de procéder à une construction budgétaire sincère intégrant la prévision de recettes. Ces outils doivent s'adapter à la nature de la « production facturable » des services. Les informations sur la prévision de recettes doivent pouvoir être disponibles au niveau central, à la direction des affaires financières.

Il est également nécessaire de disposer, à la direction des affaires financières du ministère, de l'ensemble des informations sur les portefeuilles de créances effectivement détenues par les différents services gestionnaires centraux et les ordonnateurs secondaires.

2.2.3. Fluidifier et simplifier les processus de recouvrement en partenariat avec le comptable.

⁶⁴ Actuellement l'effectif de facturiers serait de plus de 50 ETP pour l'ensemble des HIA, mais il ne semble pas comprendre le personnel assurant les admissions. A défaut de données plus fines sur le niveau des effectifs, il paraît plus réaliste de proposer de mettre en place la réforme à moyens constants, ce qui n'exclura pas par la suite un ajustement des moyens entre HIA au vu des indicateurs de productivité de chaque établissement ou, au sein de chaque HIA, pour renforcer le service d'information médicale.

- *Procéder à l'enregistrement des créances dès leur naissance*

La mesure des délais de traitement pour une meilleure appréciation de la performance passe obligatoirement par un enregistrement rigoureux de la date des faits générateurs des créances.

- *Engager l'automatisation des émissions de titres*

L'objectif à atteindre en la matière est de permettre un enregistrement de créances d'une qualité suffisante pour lui donner la valeur d'ordre de recouvrer.

- *dématérialiser les pièces comptables et budgétaires et les circuits de validation des recettes*

Il est souhaitable de parvenir à une dématérialisation ne laissant plus qu'un seul document papier dans le processus de mise en recouvrement : l'avis adressé par le comptable au débiteur.

- *gérer les processus en partenariat avec le comptable public*

La performance de la gestion dans ce domaine repose sur une bonne articulation et un bon dialogue entre les services qui gèrent et suivent les engagements de tiers, le comptable qui recouvre et rattache la recette.

Ce dialogue est facilité, pour les gestionnaires centraux du ministère, par l'existence d'un interlocuteur comptable unique, quelle que soit la localisation des débiteurs.

Cet atout doit être mis à profit pour organiser une gestion partenariale des créances. Celle-ci doit se traduire par des plans d'action ou des contrats de performance. Il est souhaitable, entre autres, d'obtenir du comptable une meilleure visibilité sur le recouvrement, la simplification des admissions en non-valeur et le traitement comptable des recettes sans formalisation préalable des créances.

2.2.4. développer les moyens d'action à l'égard des débiteurs difficiles

- *organiser le paiement avant service fait, sous forme de provisions*

Il est un type de débiteurs qui se prête assez bien à de telles modalités : les gouvernements étrangers et les organisations internationales. Pour tout un ensemble de fournitures de biens et de services, le ministère devrait disposer de procédures harmonisées de versement de provisions en préalable à la fourniture de ces biens et services.

- *Exercer, par le biais du comptable public une pression sur certains débiteurs publics étatiques*

Certains débiteurs publics ont tendance à retenir les paiements qui sont dus au ministère de la défense, ce non-règlement étant un moyen d'ajustement de la dépense. Cette situation n'est pas propre au ministère de la défense.

Dans une approche qui aurait un caractère interministériel du traitement des dettes des administrations les unes à l'égard des autres, la mission estime opportun de prévoir la saisine d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) par une administration

créancière, pour lui demander de mettre en demeure le responsable de programme débiteur et, le cas échéant, obtenir le « gel » des crédits correspondant au montant de sa dette et prévoir une pénalité.

CONCLUSION :

Les enjeux financiers des évolutions proposées n'ont pas été chiffrés. Ils sont en effet difficiles à quantifier quand le taux de recouvrement global des recettes n'est pas connu au départ. La mission attire également l'attention sur la question de l'identification des productions du ministère qui sont facturables. Dans l'éclairage qu'elle a jeté sur le recouvrement des créances, elle s'est penchée sur les conditions du recouvrement de ce qui était facturé sans pouvoir investiguer le champ plus vaste du facturable.

La mission s'est interrogée sur l'utilité de procéder à un autre audit plus complet que celui-ci, compte tenu de l'intérêt du sujet et des conditions imparties pour la réalisation du présent audit.

Elle estime au fond qu'un tel exercice n'est peut être pas nécessaire si :

- le ministère et la direction centrale du service de santé font un effort soutenu, courant 2007, pour une prise en compte de la problématique du recouvrement au SSA en perspective du passage à la T2A ;
- l'administration du ministère est engagée résolument, sous la direction du SGA et de la DAF, dans la mise en œuvre des préconisations résultant des travaux du MP5 en mobilisant les acteurs autres que la DGA et le SSA, en particulier les armées elles-mêmes.

Il reste à définir, pour la fonction recettes, au niveau central, une politique, des indicateurs et une démarche de performance en partenariat avec le comptable ministériel.

Enfin, la mission est persuadée qu'en professionnalisant le recouvrement, en incitant les services gestionnaires centraux à constater plus rapidement les créances, en mettant au point le cadre et les outils d'une meilleure prévision et d'un meilleur suivi des produits et en pesant plus fortement sur certains débiteurs, il est possible d'améliorer tant les délais que les taux de recouvrement des créances du ministère de la défense sur les tiers.

CONTRADICTION

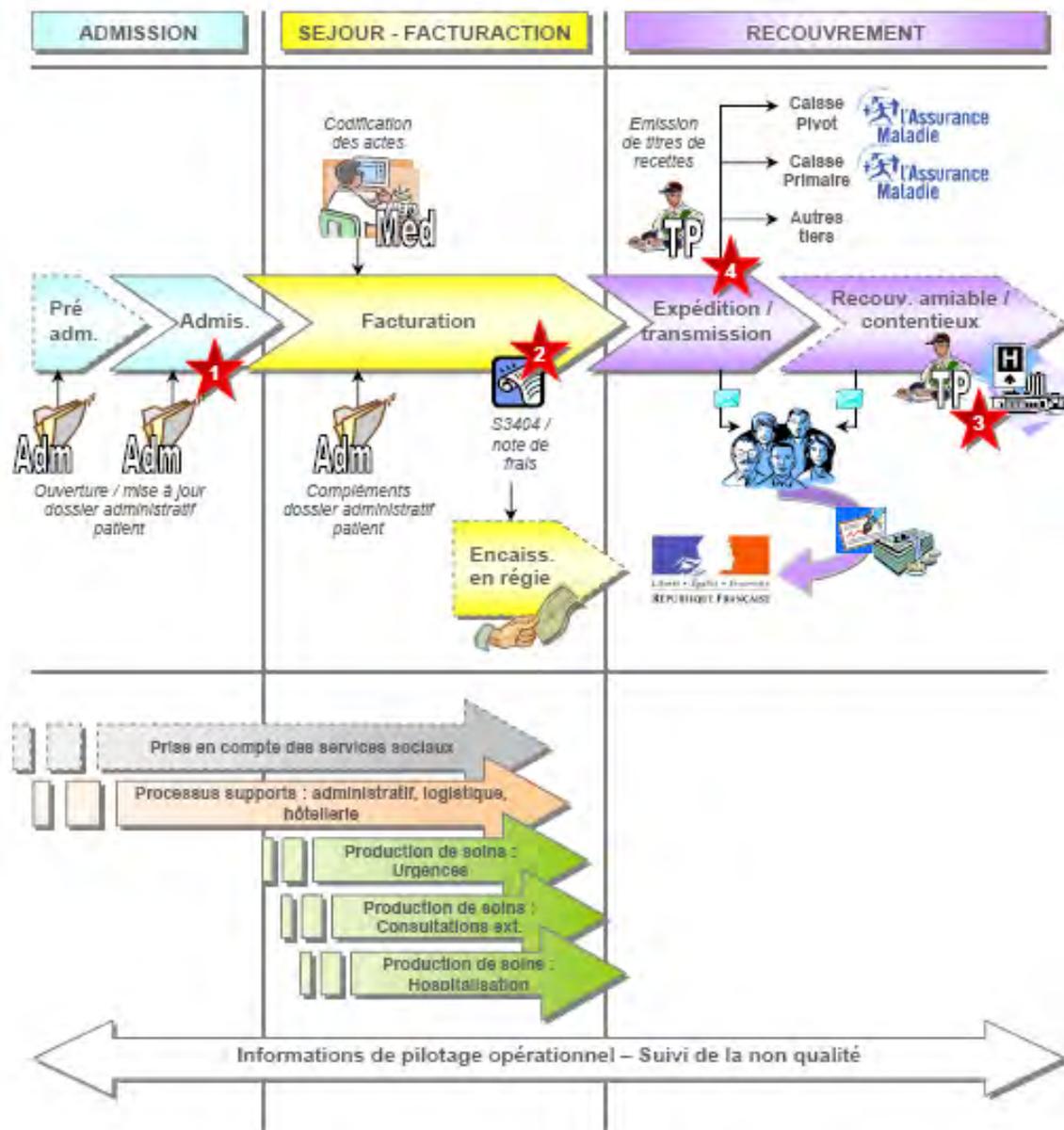
Ce rapport ne comporte pas de contradiction sous la forme d'un document spécifique.

La phase de contradiction a conduit les services à vérifier les différents chiffres relevés par la mission et à proposer le cas échéant de nouvelles valeurs ou explications qui ne remettent pas en cause le fond du rapport.

Ces éléments ont été intégrés dans le corps du texte par la mission

ANNEXE

LE SCHEMA DE FACTURATION



source : Mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers (MeaH)

