

## ANNEXE 4

### Dispositif de contrôle sélectif des missions par les services de l'ordonnateur

En appui de la note mission n° DAF/2018/LC/135, la présente annexe précise le dispositif rénové de contrôle des missions à opérer par les services ordonnateur de l'Inserm.

Ce nouveau dispositif vise à alléger le processus actuel reposant sur un contrôle exhaustif des missions et sur plusieurs niveaux de contrôle.

S'il devra a minima respecter les règles de la comptabilité publique et permettre d'assurer un niveau de contrôle exigé par l'établissement, les bénéfices attendus de la mise en œuvre de ce processus rénové sont une diminution du délai de paiement sur les dépenses de mission via un allègement des contrôles redondants, une responsabilisation des différents acteurs de la chaîne de dépense, un recentrage des contrôles sur les dépenses à plus fort enjeu et une conservation des pièces justificatives en un seul point.

Par ailleurs, ce dispositif s'inscrit dans une volonté de modernisation et de simplification portée par la création et la mise à disposition d'une GED à l'ensemble des acteurs qui concourent à la bonne réalisation de ce processus.

## I – CONTEXTE, DISPOSITIF DE CONTROLE ACTUEL ET RETOUR D'EXPERIENCES

### 1.1 Contexte chiffré et juridique du traitement des missions :

Le nombre d'ordres de mission pour l'Inserm en 2018 s'établit à 20.436 pour un enjeu financier total de 13,4 M€ commandés pour 9,2 M€ facturés sur 2018, soit une moyenne par OM de 656 € commandé et 450 € facturé. Hors paiements sur marchés voyageur et hébergement traités sur la base d'un ROP, et non d'un état de frais, la moyenne par OM est alors de 324 € commandé et 185 € facturé.

En complément, toujours hors marchés voyageur et hébergement, le montant moyen facturé au titre d'une mission en France avec un départ France est de 20 €, le montant moyen facturé au titre d'une mission en France avec un départ étranger est de 62 € quand le montant moyen facturé au titre d'une mission à l'étranger est lui de 201 €.

Par ailleurs, l'agent comptable principal de l'Inserm au travers de son compte financier 2018 pose dans son analyse du suivi des remboursements de frais de déplacement le constat suivant : Sur 13.946 dossiers pris en charge par les agences comptables, 12.320 dossiers présentent des montants inférieurs à 500 €, soit 88% des dossiers.

De la même manière, en cohérence avec le montant moyen des missions à l'étranger (toujours hors marchés), le pourcentage de dossiers présentant des montants inférieurs ou égaux à 200 € est de 70 % (source BI).

Concernant les destinations des missionnaires, 77 % des missions sont réalisées en France métropolitaine, 4 % en France Hors métropole et 19 % à l'étranger. En France, 36 % des missions ont pour destination Paris.

Quant au nombre d'ordres de mission à traiter par les DR ou le Siège, il varie entre 452 et 2.624 par an. Pour ce qui est des missionnaires, seuls 41 % d'entre eux réalisent sur une année plus d'une mission, 24 % plus de deux, 16 % plus de trois, 11 % plus de quatre et 9 % plus de cinq.

D'un point de vue réglementaire, selon l'arrêté du 31/01/2018 portant nomenclature des PJ de dépenses à produire au comptable, les contrôles de l'ACS/ACP peuvent s'effectuer au vu des seules pièces suivantes :

- Ordre de mission ou de déplacement signé ou validé par l'ordonnateur ;
- Etat de frais (valant demande de remboursement à l'agent) certifié par l'ordonnateur.

Cette même nomenclature pose que « dans le cadre de la dématérialisation des pièces justificatives, la certification de l'état de frais est laissée à l'initiative de l'ordonnateur dans le cadre de ses procédures de contrôle interne. Pour l'agent comptable, la signature de la demande de paiement par l'ordonnateur vaut certification du service fait et justification des informations figurant sur l'état de frais, conformément à l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. »

Elle précise également que « conformément aux articles 3-1er alinéa, 10-6e alinéa et 11, les pièces justificatives des dépenses exposées par l'agent sont produites au seul ordonnateur. De même, l'attestation d'utiliser le véhicule personnel et les conditions d'assurance procèdent de la responsabilité du seul ordonnateur qui conserve les pièces considérées. Il veille en particulier à ce que les factures soient acquittées par l'agent. »

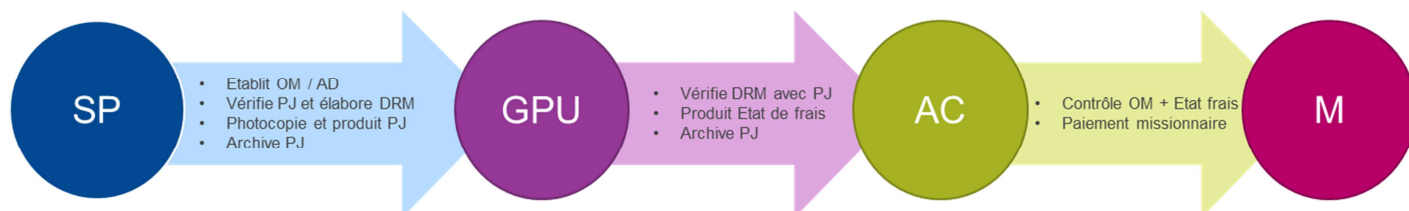
Enfin, la nomenclature des PJ précise que pour les frais de transport remboursés à l'agent dans le cadre de missions, tournées, stages, intérim, concours, « le contrôle des dépenses est effectué par l'agent comptable au vu du seul état de frais qui doit, à cet effet, comporter toutes les informations nécessaires au regard de la réglementation applicable au sein de l'organisme public dont il relève afin de vérifier l'exacte liquidation de la dépense »

## 1.2 Présentation du dispositif de contrôle actuel :

Hors visa comptable, si le contrôle des factures pour l'ordonnateur est réalisé par les seuls services de la DR ou du siège, le contrôle est effectué pour les missions à la fois par les unités de recherche et les services de la DR, les pièces de la dépense afférentes aux missions arrivant dans les laboratoires.

Ainsi, le contrôle des missions au sein de l'Inserm repose actuellement sur trois acteurs (le processus présenté ci-dessous peut varier d'une DR à l'autre en fonction de son état d'avancement dans la prise en compte de la dématérialisation de la chaîne de la dépense) :

- **Le service prescripteur de la mission** (SP - unité de recherche, service en délégation et au siège) élabore en amont du départ en mission l'ordre de mission ou l'autorisation de déplacement (OM/AD). Au retour du missionnaire, le SP contrôle les pièces justificatives (PJ) et élabore la demande de remboursement (DRM). Il se rapproche du missionnaire en cas d'oubli ou d'anomalie détectée. Le SP effectue le plus souvent une copie de ces PJ pour conservation dans le laboratoire et envoie les originaux à son service de gestion (cette procédure est progressivement remplacée en fonction des DR et laboratoires par le dépôt des PJ dans Safir).
- **Le service de gestion** (SG) en délégation ou au siège (pôle GPU) contrôle la DRM qui lui est adressé par le SP au vu des PJ. Il se rapproche du SP en cas de demande d'informations ou et/ou de compléments qui à son tour se tourne vers le missionnaire. A l'issue, il produit un état de frais (EF) et l'adresse à l'agence comptable via Safir. Il archive les pièces justificatives pour conservation si non dépôt par le SP dans Safir (il peut arriver que les PJ soient également transmises à l'agence comptable).
- **L'agence comptable** secondaire ou principale (AC) contrôle l'état de frais (au vu ou pas des PJ produites par l'ordonnateur en fonction du mode d'organisation mis en place dans la DR), selon un dispositif de contrôle exhaustif ou hiérarchisé. Il prend l'attache du service de gestion qui se rapproche du service prescripteur qui revient vers le missionnaire en cas d'oubli ou d'anomalies. L'agence comptable rembourse le missionnaire et archive les pièces.



## 1.3 Retour d'expériences :

Le contrôle exhaustif des missions a priori démontre en DR que la majeure partie des missions ne font pas l'objet d'une rectification par le pôle GPU. Par nature de mission, on constate que le dispositif de liquidation dans les unités de recherche est globalement maîtrisé pour les missions simples (A/R en France) et doit faire l'objet d'une attention particulière sur les missions complexes : à l'étranger, avec étape, avec convenance personnelle, aléas divers, hors marché, ...

Ce constat est appuyé par les résultats du contrôle hiérarchisé des missions effectué par les agents comptables avec un taux moyen d'anomalies patrimoniales (= ayant un impact financier pour l'établissement) sur les dossiers inférieurs à 500 € contrôlés égal à 1,18 % (donnée issue du compte financier 2018).

Il est à noter un risque accru sur les missions « hors safir ». L'utilisation de l'outil est donc un gage de sécurisation des opérations grâce aux contrôles bloquants qu'il emporte.

D'autres établissements, par exemple le CNRS et l'INRA pratiquent un contrôle ordonnateur sélectif et partagé entre les acteurs du processus.

## II – PROCESSUS RENOVE DE CONTROLE PAR LES SERVICES DE L'ORDONNATEUR

Pour mémoire, ce dispositif vise à supprimer des contrôles répétitifs, voire redondants, qui peuvent être ressentis comme chronophages et peu valorisants par l'agent en charge des contrôles ou faisant l'objet du contrôle tout en assurant à l'établissement un niveau de contrôle de ses missions satisfaisant.

De la même manière, le rappel du dispositif actuel décrit supra met en évidence hors marchés voyageur et hébergement :

- des montants par mission en moyenne faible mais variable en fonction de la destination de la mission ;
- des missions se déroulant très majoritairement en France ;
- un nombre de missions par missionnaire là aussi très majoritairement faible ;
- un taux d'anomalies lui aussi faible.

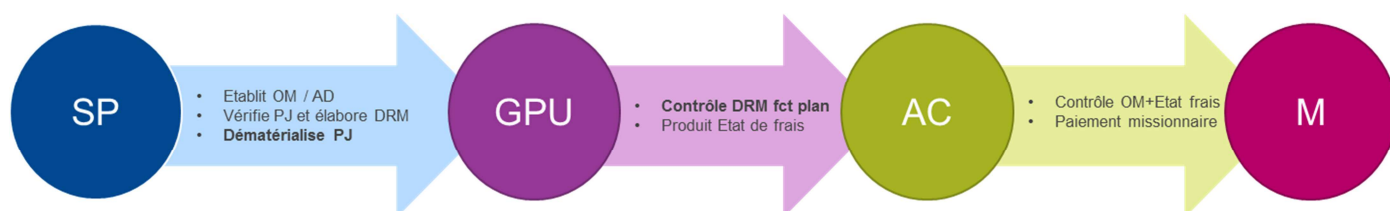
Et conduit donc à la nécessité d'avoir une flexibilité dans le processus mis en place en fonction des taux d'anomalies rencontrées.

### 2.1 Description du processus rénové :

Le contrôle des missions est réalisé par les 3 acteurs en charge de ce processus de la manière suivante :

- **Le service prescripteur de la mission (SP)** élabore en amont du départ en mission l'ordre de mission ou l'autorisation de déplacement (OM/AD). Au retour de la mission, le SP contrôle les pièces justificatives (PJ), élabore la demande de remboursement (DRM), se rapproche du missionnaire si nécessaire, dématématise les PJ et les joint dans Safir en un seul point (trombone commande « PJ missions ». La GED est alors alimentée pour archivage des pièces et met à disposition ces pièces aux acteurs en cas de besoin. Les originaux sont conservés au niveau du SP.
- **Le service de gestion (SG)** en délégation ou au siège (pôle GPU) contrôle la DRM en fonction de la mission et selon le plan de contrôle défini : a priori et de manière exhaustive pour les missions à risque ou à enjeu financier majeur ; a posteriori et sur la base d'un échantillon pour les missions à enjeu financier mineur. Il produit l'état de frais et l'adresse à l'agence comptable de manière dématématisée.
- **L'agence comptable** secondaire ou principale (AC) contrôle l'état de frais selon un dispositif de contrôle exhaustif ou hiérarchisé. Il prend l'attache du service de gestion en cas d'anomalie. L'agence comptable rembourse le missionnaire.

Par ailleurs, il est préconisé d'utiliser exclusivement les OM/DRM du module Mission afin de limiter les erreurs de liquidation et profiter de la dématématisation de la signature de l'OM et de l'état de frais. Les OM/DRM « papier » sont donc à proscrire.



Afin de s'assurer que les laboratoires puissent prendre en main progressivement la GED, et les PJ missions n'étant pas des pièces justificatives obligatoires pour le compte financier de l'agent comptable, il n'est pas imposé mais recommandé une dématérialisation complète des PJ des missions aux laboratoires dès la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

Le mode opératoire qui peut être proposé dans ce cas de figure est le suivant :

- Le SP qui a responsabilité de la conservation des PJ missions dématématise systématiquement les PJ des missions faisant l'objet d'un contrôle a priori exhaustif ainsi que sur demande, les pièces justificatives relatives aux missions contrôlées a posteriori par le service de gestion
- Le SP insère dans Safir systématiquement via PO les PJ des missions précédemment dématématisées alimentant par-là la GED

Néanmoins, la dématématisation devant grandement faciliter la réalisation de ce dispositif, en cas de non dématématisation immédiate de l'ensemble des PJ par un ou plusieurs de ses laboratoires, il sera demandé dans le cadre de la définition du plan de contrôle la date programmée de dématématisation des PJ par le laboratoire.

## **2.2 Mise en œuvre du processus rénové**

Le dispositif devant s'adapter au niveau de qualité de production propre à chaque SP, et pouvant être revu en fonction des résultats obtenus suite aux contrôles a priori ou a posteriori, la mise en œuvre du dispositif est la suivante.

Il est à noter qu'une fiche métier « Mise en œuvre du contrôle sélectif des missions par l'ordonnateur » viendra préciser cette annexe quant à la mise en œuvre concrète de ce dispositif par les délégations régionales.

### *a) Définition par les DR du plan de contrôle*

Au vu de la cartographie de ses missions, de sa pyramide de montants facturés et avec l'objectif d'accompagner ses laboratoires dans l'appropriation des règles relatives aux missions, la délégation régionale détermine pour l'année à venir son ou ses critères qui définissent le périmètre des missions pouvant faire l'objet d'un contrôle sélectif, ainsi que l'intensité de ce contrôle sélectif.

Pour la première année de mise en place de ce contrôle sélectif ordonnateur, en vue d'accompagner les DR dans cette définition, la Direction des Affaires Financières fera part aux DR de ses préconisations via la transmission de la fiche métier évoquée ci-dessus.

Ce plan de contrôle préconisé par la DAF peut faire l'objet de propositions d'aménagements par la DR. L'intérêt et la justification pour la DR de ces modifications sera à démontrer lors de l'envoi du plan de contrôle sélectif à la DAF.

En retour, la DAF validera ce plan de contrôle préconisé après analyse des demandes et de leur justification.

### *b) Mise en œuvre du plan de contrôle*

Tous les dossiers en lien avec une mission non compris dans le périmètre du contrôle sélectif sont contrôlés de manière exhaustive au vu des pièces justificatives dématématisées par les services prescripteurs et présentes dans la GED.

Les autres missions sont rapprochées de la commande et ordonnancées par le service de gestion.

Avant le 10 du mois suivant, le service de gestion effectue son contrôle a posteriori sur les dossiers embarqués dans le périmètre du contrôle sélectif. Le résultat de ce contrôle réalisé à partir des pièces présentes dans la GED est tracé sur le document de suivi fourni à l'appui de cette annexe.

La constitution de l'échantillon mensuel contrôlé est laissée à la libre appréciation de la délégation régionale. Les seules contraintes sont d'une part, d'avoir sur l'année un taux de contrôle correspondant à l'intensité du contrôle lors de la définition du plan de contrôle annuel ; et d'autre part, que chaque laboratoire ayant bénéficié au cours de l'année écoulée du remboursement d'une mission, soit contrôlé au moins une fois dans l'année.

Pour ce dernier point, il est préconisé de calibrer son intensité de contrôle par unité en fonction des enjeux financiers associés.

N.B. : Dans l'attente de la GED, ces contrôles sont réalisés sur la base des pièces transmises par les laboratoires

*c) Restitutions du contrôle sélectif ordonnateur et définition du plan N+1*

Une restitution des contrôles effectués et des anomalies relevées sera produite à la DAF sur la base du document fourni à l'appui de la fiche métier « Mise en œuvre du contrôle sélectif des missions par l'ordonnateur » le 10 du mois suivant la fin de chaque semestre, les compteurs étant remis à zéro pour chaque début d'année.

Une restitution a minima annuelle devra également être partagée avec les laboratoires afin de travailler ensemble à une amélioration du traitement des missions tout au long de sa chaîne de traitement.

La restitution de fin d'exercice à fournir au plus tard le 10 janvier de l'année N+1 doit s'accompagner d'une analyse des contrôles opérés au cours de l'année passée ainsi que d'une proposition de plan de contrôle sélectif pour l'année à venir.

Cette proposition sera validée avec ou sans correction pour la fin du mois de janvier N+1.

*d) Illustration et bénéfices attendus du processus renouvelé*

Pour illustration de la méthode ici développée, hors missions à étapes en nombre relativement faibles, et sur la base de l'analyse réalisée via BI, pour une DR assurant le traitement de 2.000 missions par an, le bénéfice attendu est une diminution de la charge de travail afférente au traitement des missions de l'ordre de 60 %.

De la même manière, ce modèle permettra de valoriser le travail des gestionnaires en unités dont la responsabilité dans le contrôle des missions est ici réaffirmée et de minorer leur charge de travail par la moindre sollicitation des autres acteurs de la chaîne du processus mission.

Il est à relever que ce dispositif ne pourra être totalement efficace pour tous (missionnaires, services prescripteurs et service de gestion) sans l'abandon définitif des missions dites « papier » et un envoi dès le fait générateur par les missionnaires de leur demande de remboursement.

Enfin, la mise en place de la GED assurera un archivage dès les services prescripteurs des pièces justificatives associées au traitement des missions, rendant par-là disponibles à chacun ses pièces.