



Réponse du SNIASS UNSA Questionnaire Cour des Comptes Avril 2024

Les représentants des syndicats affiliés à la Fédération **UNSA Santé Cohésion Sociale** (SNIASS / SPHISP / SMISP / SYNAPSE) ont été auditionnés le 29 mars 2024 par les magistrats de la Cour des Comptes, chargés d'une mission sur la mise en œuvre des missions d'inspection en ARS. Le **SNIASS UNSA** apporte ci-dessous ses réponses aux questions posées préalablement par écrit par la Cour des Comptes.

1/ Y-a-t-il des domaines dans lesquels l'inspection - contrôle des ARS devrait être plus présente ? Et à l'inverse, des domaines dans lesquels elle pourrait être moins investie ?

SNIASS UNSA / Les nombreuses enquêtes récurrentes sur le sujet, notamment celles menées par l'IGAS, ont démontré la faiblesse globale de la mission d'inspection des ARS dans tous les secteurs relevant de leur compétence. Cette situation résulte notamment d'une absence de volonté historique et politique du Ministère de la santé, combinée depuis plusieurs années à une érosion constante des effectifs des six corps d'inspection statutaires relevant de ce ministère (article L. 1421-1 du Code de santé publique : IASS / PHISP / MISP / IGS / IES / T3S).

Concernant les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS) et selon une étude de la Direction des ressources humaines du ministère, leur effectif global est passé de 1.622 en 2010 à 1.212 en 2021 (source : DRHM - Mission GPEC / 2022). Selon le dernier rapport social unique du réseau des ARS disponible (2021), les IASS affectés en ARS sont 680 au total au 31 décembre 2021 contre 768 en 2019, soit une baisse de 12%.

Par ailleurs et dans le cadre de la cartographie des emplois-types exercés en ARS au 31 décembre 2021, la famille professionnelle dite « *chargé de contrôle des établissements sanitaires et médico-sociaux* » ne représente que 3% des emplois selon le total renseigné. Ces quelques données quantitatives illustrent bien la faible proportion des effectifs dédiés à l'inspection. Les IASS qui exercent des missions d'inspection dans les ARS constituent le corps d'inspection statutaire placé en première ligne dans le cadre des plans nationaux d'inspection du secteur médico-social (EHPAD, secteur handicap), compte tenu de leur formation professionnelle initiale et de leur positionnement professionnel.

A ce stade, il convient de distinguer les inspections réalisées sur place au sein des établissements médico-sociaux (EMS) dans le cadre de la protection des personnes vulnérables (prévention de la maltraitance), des contrôles budgétaires de ces mêmes établissements financés ou tarifés par les ARS et qui peuvent être exécutés sur pièces.

La première catégorie d'inspections s'inscrit dans le cadre du Code de l'action sociale et des familles (CASF / article L. 313-13) et requiert la présence obligatoire de corps d'inspection statutaires conformément à l'article L. 1421-1 du CSP ou d'inspecteurs et contrôleurs habilités dits « ICARS » (article L. 1435-7 du CSP). Il nous semble que c'est cette catégorie qui correspond le mieux au périmètre d'étude de la Cour des Comptes sur l'inspection en ARS.

La seconde catégorie - constituée de contrôles financiers et budgétaires – est aussi réalisée par les corps d'inspection statutaires précités mais peut l'être également par d'autres catégories de professionnels en ARS, y compris des agents contractuels de droit public.

2/ Toutes les ARS sont-elles concernées au même niveau par la tendance à la réduction des inspections au cours de ces dernières années ? Si vous constatez des différences significatives entre ARS, à quoi tiennent-elles ?

SNIASS UNSA / La place donnée à l'inspection dans les ARS résulte souvent de l'impulsion donnée ou pas par chaque directeur général, ainsi qu'aux moyens qui y sont consacrés. La presque totalité des DGARS actuels ne sont pas des inspecteurs de métier et n'y accordent pas l'importance attendue.

L'organisation des services d'inspection n'est pas non plus homogène d'une ARS à l'autre. Dans certaines d'entre-elles, un service spécifique dédié a été créé à partir de la démarche *Repères* impulsée par l'IGAS en 2017 (exemple : ARS Ile-de-France). Cette démarche matricielle fixe des objectifs structurants ayant vocation à renforcer l'inspection, comme par exemple son positionnement dans l'organigramme de l'ARS ou le niveau hiérarchique de signature des courriers afférents aux missions d'inspection.

La crise sanitaire du COVID en 2020 suivie par la survenue de l'affaire ORPEA en 2022 – paradoxalement - ont eu des conséquences défavorables au regard de ces tentatives de mieux structurer l'inspection dans les ARS. La fixation d'objectifs quantitatifs de contrôle sans rapport avec les moyens existants (100% des EHPAD à contrôler en deux ans) a fragilisé un peu plus les services d'inspection des ARS quel que soit leur mode d'organisation.

Le Ministère de la santé a accordé 120 postes ETPT de renfort aux ARS en 2023 et 2024 pour la mise en œuvre du plan national de contrôle des EHPAD. Ces postes ont été pérennisés dans les plafonds d'emploi 2024 mais leurs titulaires actuels sont majoritairement des agents contractuels en CDD, qui seront amenés pour une partie d'entre-deux à quitter les ARS à échéance de leur contrat. Il faudra donc à nouveau recruter et former alors que le taux moyen de rotation des personnels en ARS atteint déjà plus de 15% (2022). Il n'est pas non plus certain que ces postes pérennisés dans les ARS soient conservés en totalité sur leur activité d'inspection.

Par ailleurs, l'annonce d'un nouveau plan national de contrôle des établissements d'accueil de personnes handicapées s'accompagne de l'attribution de 5 postes ETPT de renfort pour l'ensemble des ARS en 2024, portés à 10 ETPT en 2025. Au regard du nombre potentiel de structures à contrôler qui atteint près de 9.300 au total, les moyens supplémentaires alloués apparaissent bien dérisoires.

3/ Constatez-vous une moindre appétence pour les tâches d'inspection - contrôle de la part des différentes catégories d'agents statutairement habilités à s'y investir ? Si tel est le cas, comment y remédier ?

SNIASS UNSA / Concernant les IASS, l'exercice des missions d'inspection dans les ARS n'est pas suffisamment valorisé, notamment en termes de promotion et de parcours professionnels. Jusqu'à l'abrogation début 2023 de l'arrêté du 29 avril 2011 fixant les conditions d'accès au grade d'inspecteur de classe exceptionnelle (ICE), le fait de travailler dans le domaine de l'inspection ne permettait quasiment pas d'accéder à ce dernier grade du corps des IASS, sauf

à occuper des fonctions managériales. Certaines ARS ont même pu se détourner de l'inspection en faisant la promotion de méthodes d'audit qui ne se sont pas avérées pertinentes au regard des contrôles attendus.

Par ailleurs, les IASS affectés dans les autres services (hors domaine inspection) ne sont pas ou peu sollicités pour participer aux inspections. Un repérage des IASS volontaires dans les autres services aussi bien des sièges que des directions départementales pourrait contribuer à renforcer les ressources en inspection. Enfin, un accès facilité à des formations continues dédiées à l'inspection permettrait de renforcer l'attractivité de cette mission, ainsi que des séminaires d'échange de pratiques, à l'instar de ce qui existait précédemment dans certaines ARS pilotées par des IGAS territorialisés.

Ce sont donc les organisations actuelles et la valorisation des parcours professionnels qui empêchent ou découragent les IASS à s'investir dans une activité d'inspection soutenue et régulière.

4/ La désignation d'ICARS par les ARS doit être précédée d'une formation de 120h à l'EHESP. Vous paraît-il envisageable d'alléger le contenu de cette obligation pour permettre à un directeur général d'ARS de désigner davantage d'ICARS ? Cette formation obligatoire constitue-t-elle un frein excessif à la désignation d'ICARS ?

SNIASS UNSA / La formation ICARS constitue une base minimale pour pouvoir exercer en inspection dans les ARS. Ces missions requièrent, en effet, des compétences techniques sophistiquées qui sont indispensables, notamment juridiques, méthodologiques et relationnelles. Le taux d'échec de 30% de la dernière promotion 2023 de stagiaires ICARS à l'EHESP illustre bien la difficulté de parvenir à maîtriser cet exercice, particulièrement celui très exigeant de coordonnateur de mission d'inspection.

La solidité juridique des inspections est notamment essentielle aux ARS pour pouvoir sanctionner les organismes gestionnaires défaillants des établissements médico-sociaux contrôlés (EHPAD par exemple). Ces organismes privés parfois puissants s'appuient en effet sur des cohortes d'avocats qui multiplient les procédures contentieuses contre les ARS et parviennent souvent à les gagner devant les juridictions administratives.

Il serait contreproductif de vouloir alléger le contenu de cette obligation de formation au risque de créer un risque juridique sur la qualité des inspections réalisées, ainsi que de générer des effets potentiellement déstabilisants au sein des établissements médico-sociaux accueillant des publics vulnérables.

Les inspecteurs ICARS recrutés en ARS sont souvent des agents contractuels de droit public en CDD, ce qui génère des taux de rotation élevés déstabilisants dans les services d'inspection des ARS (Cf. Rapport IGAS 2019-030R / Octobre 2019). Ce dispositif de formation peut donc s'avérer coûteux au regard de ces taux de rotation. Nous avons connaissance du fait que d'anciens ICARS ont souhaité obtenir cette certification dans le but de garantir un renouvellement de CDD voire de le transformer en CDI, leur permettant ensuite de se porter candidat sur d'autres postes avec plus de responsabilité, qui ne les positionnaient plus sur une activité d'inspection.

C'est pourquoi, le **SNIASS-UNSA** défend la voie d'un recrutement beaucoup plus conséquent d'inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS), qui sont formés à l'EHESP (formation initiale de 15 mois) et ont vocation à rester dans les services sur la durée. Il serait aussi

opportun que la certification ICARS serve de passerelle vers un concours réservé pour intégrer le corps des IASS, afin d'assurer dans la durée la conservation de ces compétences.

5/ Les modalités actuelles de définition des ONIC, puis de leur prise en compte dans les PRIC, vous paraissent-elles satisfaisantes ?

SNIASS UNSA / Les ONIC sont préparées par des équipes réduites au sein des directions d'administration centrale (DAC) et sont parfois relativement lacunaires : peu d'outils communs proposés aux ARS ni de maquette type de rapport ou d'instructions techniques étayées (exemple : ONIC relative au plan national de contrôle EHPAD). Le bureau chargé des personnes âgées de la DGCS ne dispose par exemple que d'une poignée de cadres pour décrypter la stratégie politique et commerciale des grands groupes de type ORPEA ou KORIAN.

Par ailleurs, les ARS qui bénéficient d'une forte autonomie de gestion reprennent à leur compte ces ONIC de manière aléatoire. En outre faute de moyens suffisants, elles parviennent rarement à mettre en œuvre la totalité des objectifs quantitatifs fixés par ces ONIC. Il serait donc peut-être utile que ces dernières se déclinent régionalement dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le national et le local, afin d'aboutir à des objectifs dimensionnés au regard des moyens disponibles.

6/ Nous croyons comprendre que le positionnement des ARS consiste à la fois à accompagner les acteurs locaux et à les contrôler ? Si tel est le cas, ce positionnement vous paraît-il compatible avec la réalisation d'IC dans des conditions satisfaisantes ?

SNIASS UNSA / Nous invitons les magistrats de la Cour des Comptes à prendre connaissance du document qui leur a été remis à l'appui de l'audition de notre Fédération au Sénat le 16 mars 2022. L'inspection n'est pas dans l'ADN des ARS et ce depuis leur création en 2010. A cela plusieurs raisons.

Comme deux récents rapports de la Cour des Comptes sur les ARS Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes l'ont confirmé, l'inspection ne figure toujours pas dans les priorités définies dans les lettres de mission signées par les DGARS et leur ministre de tutelle. Cette situation n'a pas vraiment évolué depuis 2022 et l'éclatement de l'affaire ORPEA.

Le cadre de travail offert par les ARS ne permet pas la nécessaire séparation des missions qui constitue un préalable indispensable à l'exercice neutre et impartial des inspections, tel que préconisé notamment par la norme ISO 17020 d'accréditation des organismes de contrôle et d'inspection.

Enfin, la porosité des ARS avec les organismes qu'elles sont censées contrôler est particulièrement préjudiciable dans le cadre de la mission régaliennne d'inspection (Cf. Avis n°2019-5-SA du Comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales). Les équipes de direction des ARS sont en partie constituées d'anciens responsables de groupes privés ou de directeurs d'hôpital qui font des allers et retours entre les ARS et leur secteur professionnel d'origine.

Autre talon d'Achille concernant l'inspection en ARS, celui de la faiblesse du dispositif de sanctions administratives qui lui est associé. Ce dispositif comporte des mesures dont la mise en œuvre est difficile compte tenu de leur impact : mise sous administration provisoire (article

L. 313-17 du CASF), transfert d'autorisation (article L. 313-18 du CASF), fermeture temporaire ou définitive, partielle ou complète (articles L. 313-15 et 16 du CASF).

L'arsenal des sanctions s'est renforcé avec le décret du 9 août 2023 qui introduit des astreintes journalières et des sanctions financières mais ce dispositif n'est toujours pas applicable en l'état, faute d'instruction technique ministérielle permettant leur recouvrement par les DDFIP (article L. 313-14-II du CASF). Cette mesure permettrait pourtant d'introduire un régime gradué de sanctions, en complément de celles plus lourdes précédemment évoquées. Cette situation illustre aussi la difficulté du pilotage national par le Ministère de la santé et sa difficulté à produire des outils harmonisés et efficaces.

Faisant le constat que l'inspection en ARS est largement sous-dimensionnée par rapport aux enjeux, notre Fédération a formulé plusieurs propositions en 2022 :

1. Afficher clairement au niveau ministériel la place de l'inspection comme outil prioritaire au même titre que l'accompagnement des acteurs du champ sanitaire et médico-social
2. Mettre en place un pilotage stratégique rigoureux de cette fonction au niveau du Ministère de la santé en confiant cette activité à un cadre de haut niveau identifié dans l'organigramme du SGMAS
3. Créer un service spécialisé constitué de personnels dédiés et rattaché au SGMAS qui pourrait prendre la forme d'un service à compétence nationale (SCN)
4. Professionnaliser l'activité d'inspection et lui allouer les ressources humaines adaptées et sanctuarisées
5. Réviser les textes (CSP et CASF) qui régissent l'exercice des pouvoirs individuels de contrôle, d'inspection, de recherche ou de constatation par les inspecteurs des ARS sur le modèle de ceux des inspecteurs CCRF
6. Introduire une véritable transparence sur les missions d'inspection sur la base des objectifs de la « *politique du gouvernement ouvert* » lancée le 15 décembre 2021

Le **SNIASS UNSA** soutient la préconisation n°6 du rapport du Conseil économique social et environnemental (CESE) intitulé « Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements » (mars 2024) et qui propose de : « *réinterroger l'ensemble de l'architecture de ce système de contrôle et expertiser la création d'un service à compétence nationale rattaché à l'IGAS et l'IGF, doté d'antennes régionales chargées des inspections et des contrôles avec des moyens humains à la hauteur des enjeux. Ce nouveau positionnement du contrôle garantirait une véritable impartialité des inspecteurs, dont la mission serait clairement distincte de celle d'accompagnement et de conseil qui incombe aux ARS. Cette réforme pourrait s'accompagner d'une évolution législative et réglementaire sur l'exercice de ces contrôles, permettant aux inspecteurs de l'action sanitaire et sociale de disposer des mêmes pouvoirs que ceux des corps de contrôle du ministère des finances, dont l'assermentation.* »

Un tel dispositif national et déconcentré - en lien fonctionnel avec les Préfets de région et de département – pourrait permettre d'offrir les garanties nécessaires en ressources humaines et en professionnalisation pour faire mieux fonctionner la mission d'inspection.

Cette organisation pourrait également permettre un pilotage de l'activité d'inspection dans la durée et associant, sous son autorité, les collègues IASS en ARS et dans les services de cohésion sociale (DREETS / DEETS-PP), afin de favoriser les expertises croisées dans l'organisation des missions tout en permettant de maintenir à jour les collègues sur les méthodes et les techniques.

Cette organisation aurait vocation à associer un pôle de compétences et de ressources spécialisées en inspection qui serait dégagé des orientations politiques des ARS et qui permettrait le recours aux agents habilités « métiers », pour garantir une massification de contrôles de qualité et à moindre coût en termes de formation.

Stéphane BERNARD

Rapporteur pour le Conseil syndical



Julien KOUNOWSKI

Secrétaire général

