

## Entretien avec Nathalie Destais, cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

### Quels ont été les traits marquants de l'activité de l'IGAS en 2017 ?

L'année 2017 a été une année **particulièrement dense** avec plus de 180 missions engagées. Elles reflètent les différentes finalités des interventions de l'IGAS : **évaluer** (37 % des missions - c'est le sous-ensemble le plus important), **contrôler** la conformité d'une situation aux normes en vigueur (22 % des missions), **éclairer - expertiser - préfigurer** des projets de réformes (28 % des missions, cet ensemble connaissant une forte hausse en lien avec le programme de réformes du gouvernement), enfin **accompagner les changements** auprès des services ou établissements qui les portent (13 % des missions, souvent sous forme d'appui opérationnel).



**La répartition sectorielle de ces travaux est relativement stable : la santé** reste le premier champ d'investigations (41 % des missions) à la fois sous l'angle du contrôle, de l'évaluation et de l'appui aux structures opérationnelles (y compris parfois sous forme d'administration provisoire d'établissements de santé en difficulté) ; les secteurs de la **cohésion sociale** (enfance, handicap, grand âge, insertion) et de la **protection sociale** (grandes institutions et réglementations de l'assurance maladie, de la politique familiale, des retraites, de l'assurance chômage, avec les enjeux de financement qui s'y rattachent) se partagent à égalité un peu plus du tiers (35 %) des missions réalisées, cependant que les politiques du **travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** ont mobilisé près d'un quart des missions.

À noter : le suivi statistique de notre activité a fait l'objet en 2017 de quelques ajustements méthodologiques afin de mieux prendre en compte le périmètre intersectoriel de nombreuses missions et de faire mieux apparaître la nature réelle des interventions. Cela limite donc la comparabilité des chiffres avec ceux des années précédentes.

Ce volume d'activité important est le signe à la fois de **l'intensité de l'action publique**, des **défis à relever** dans le champ des politiques sociales et de la **confiance accordée** à l'Inspection générale des affaires sociales. Cette confiance nous oblige. Elle est liée aux caractéristiques de l'IGAS : sa capacité d'expertise technique conjuguée à sa bonne connaissance de l'environnement et de l'histoire des questions sociales ; la compréhension des enjeux propres à l'organisation de la solidarité face aux vulnérabilités individuelles ou collectives ; une approche globale de la qualité de l'action publique (au sens de sa pertinence, de sa lisibilité, de son efficacité) ; la diversité des origines et parcours professionnels des inspecteurs ; enfin, sa souplesse d'organisation qui permet d'intervenir rapidement pour enquêter sur un dysfonctionnement, évaluer une situation, proposer des scénarios de réforme ou appuyer d'autres services à des moments clés.

Depuis votre arrivée fin avril 2017, à quels enjeux avez-vous été particulièrement attentive ?

Quelles ont été les évolutions engagées au sein du service ?

L'équipe de direction de l'IGAS, aux côtés des membres du service, est attachée à garantir durablement les conditions d'une inspection générale **respectée pour ses compétences et son éthique professionnelle, riche et diverse dans ses ressources humaines, moderne** dans ses outils comme dans ses modalités d'organisation, **et contribuant activement aux processus de décision et de réforme** de l'action publique.

Nous sommes attentifs à protéger et garantir à la fois **l'indépendance et la qualité de ses travaux**, car **l'une ne va pas sans l'autre** : l'indépendance d'analyse, de jugement et de proposition doit avoir pour contrepartie une solide éthique professionnelle et des processus qualité crédibles au sein du service ; en sens inverse, l'autorité des travaux de l'IGAS repose sur l'indépendance reconnue de ses analyses et recommandations.

Cette indépendance est indispensable à nos ministres : elle garantit leur bonne information, elle leur donne une capacité d'arbitrage en connaissance de cause, elle leur permet d'appréhender de manière quelque peu apaisée des situations de crise qui peuvent soulever beaucoup d'émotion et voir s'affronter des visions différentes.

C'est dans cet esprit que nous avons entrepris en 2017 deux exercices complémentaires, qui ont abouti au premier semestre 2018 : d'une part, le renforcement du dispositif de déontologie de l'IGAS (dans le cadre juridique national adopté en 2016-2017); d'autre part, la formalisation et l'actualisation de règles institutionnelles, claires et partagées, relatives à la conduite des missions - sans nier pour autant la responsabilité des inspecteurs et leurs capacités d'adaptation aux spécificités des missions.

**La déontologie** n'est pas une préoccupation nouvelle à l'IGAS (cela fait longtemps qu'un message est systématiquement adressé aux inspecteurs pressentis pour une mission afin de s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts), mais nous avons voulu renforcer notre vigilance collective autour de la prévention des conflits d'intérêts : mise en place des déclarations d'intérêts ; élaboration d'une charte de déontologie, rendue publique ; constitution et installation d'un collège de déontologie qui pourra apporter ses avis et conseils à tout membre du service.

L'enjeu pour l'IGAS est de pouvoir concilier les garanties d'indépendance et d'impartialité que nous devons apporter avec la nécessaire mobilisation des expériences et expertises acquises par chaque inspecteur au cours de son parcours professionnel. C'est pourquoi la prévention des conflits d'intérêts suppose, au-delà de procédures robustes, un questionnement et un dialogue continu avec les inspecteurs.

Je suis par ailleurs sensible à **la dimension démocratique de nos travaux**. Si certains d'entre eux ont un caractère confidentiel (en raison des données de vie privée légalement protégées, ou du temps nécessaire à la maturation des décisions, qu'il faut aussi respecter), de nombreux rapports contribuent, par leurs diagnostics et propositions, par leur capacité de déchiffrement de sujets complexes, au débat public et à l'information de « l'honnête homme ». Cela contribue à la confiance que les citoyens peuvent avoir dans les institutions démocratiques et dans l'action publique. C'est pourquoi, en accord avec les ministres commanditaires, une proportion croissante des rapports de l'IGAS est aujourd'hui mise en ligne. L'évolution du nombre de consultations du site internet de l'IGAS en 2017 (+25 %) et en 2018 témoigne de l'intérêt porté à ces travaux.

Enfin, nous devons entendre ce que les personnes concernées ont à nous dire. C'est aussi un enjeu démocratique. L'affirmation de la voix des usagers est une tendance forte des dernières décennies : dans le champ de la santé, les malades ont fait irruption sur la scène publique avec le SIDA ; la reconnaissance des droits des personnes handicapées a de même changé la manière de concevoir l'action publique dans ce domaine. Mais il reste une distance importante entre les « ordonnateurs » des politiques publiques et les populations auxquelles elles s'adressent. C'est donc une nouvelle réalité et une nouvelle exigence pour l'Inspection générale : **savoir aller au-devant des usagers**, savoir les écouter et comprendre leurs perceptions, savoir relayer leur parole, leurs attentes ; particulièrement lorsqu'il s'agit de publics fragiles. C'est ce qui a déjà fait la force de nos travaux sur des sujets délicats comme les personnes transsexuelles, la prise en charge de l'interruption volontaire de grossesse, l'accès des chômeurs à une meilleure qualification, l'accès des personnes handicapées à l'emploi, ou encore la fin de vie.

C'est un sujet que nous avons approfondi à l'occasion d'un séminaire tenu en avril 2018, en lien avec le 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'IGAS, auquel nous avons associé plusieurs organismes d'audit et d'évaluation équivalents d'autres pays (Angleterre, Norvège, Finlande, Allemagne et Portugal), eux aussi confrontés à la complexité des politiques sociales et à la nécessité de la dépasser pour parler au citoyen et entendre celui-ci.

## Vous évoquiez les règles et principes essentiels dans la conduite des missions. Pouvez-vous en dire quelques mots ?

Le renforcement continu des garanties de qualité de nos pratiques professionnelles, engagé depuis de nombreuses années, doit rester une priorité. **La collégialité des procédures** y contribue de manière essentielle. À cet égard, le rôle des comités des pairs (en appui aux missions) et celui des collèges sectoriels (pour la veille professionnelle sur les principaux débats et changements dans nos secteurs) sont très importants, de même que l'ensemble des **partages d'expertise** au sein du service et notre système de relecteurs-référents.

En nous appuyant sur les réflexions déjà menées au cours des années antérieures, nous avons formalisé un document interne portant sur la conduite des missions, les responsabilités des inspecteurs et le rôle des instances collégiales de l'Inspection générale. Ce document réaffirme et explicite les engagements que prend tout inspecteur envers le commanditaire, envers ses collègues de mission, envers l'Inspection générale comme institution, envers les organismes contrôlés ou évalués, et plus largement les parties prenantes des politiques publiques et les citoyens.

Nous exprimons ainsi **des valeurs partagées** qui, par-delà la diversité des missions et des membres de l'IGAS, contribuent à définir **notre éthique professionnelle commune**.

Celle-ci implique notamment des questionnements approfondis, une analyse circonstanciée des situations, l'objectivation des constats, la prise en compte des différents points de vue et une argumentation rigoureuse. Elle implique de **faire droit à la complexité des sujets**, tout en écrivant dans une optique **d'aide à la décision** et en recherchant **les solutions les plus justes et opérationnelles possibles**. Cette éthique professionnelle inclut enfin, bien sûr, courtoisie, pondération et respect des personnes, dans les entretiens comme dans les écrits.

Mais beaucoup se joue dans la bonne gestion du temps des missions, qui relève en partie du dialogue entre l'IGAS et ses commanditaires : l'enjeu est d'accorder le temps nécessaire à l'approfondissement des analyses, à la concertation parfois avec les parties prenantes, tout en inscrivant la mission dans un calendrier décisionnel qui comporte ses propres contraintes.

## En quoi un rapport de l'IGAS peut-il éclairer la décision publique ?

La contribution d'une mission de l'IGAS aux décisions publiques passe d'abord, à mon sens, par la **qualité des diagnostics** qui sont posés. Avec des investigations sur pièces et sur place et de nombreux entretiens, nous pouvons présenter la réalité d'une situation dans un établissement, apprécier le service rendu au regard des objectifs assignés, rendre compte de disparités de pratiques sur un territoire, etc. Cela contribue à donner aux décideurs publics une analyse solide et fine du contexte. Et lorsque nous sommes saisis conjointement avec d'autres corps de contrôle (c'est le cas de près d'un tiers de nos missions), la pluralité des approches est encore amplifiée et enrichit les analyses.

C'est ce que l'IGAS s'est efforcée de faire encore en 2017 sur des sujets aussi divers que les réseaux de soins, l'extension de l'indemnisation chômage aux travailleurs indépendants, les indemnités journalières, l'accompagnement éducatif des jeunes sourds et des jeunes aveugles, la mise en œuvre du compte personnel de formation, l'utilisation des produits phytosanitaires, la mise en place du tiers-payant pour les soins de ville, ou la chirurgie de l'obésité.

Ensuite, les rapports de l'IGAS formulent généralement des **recommandations**, visant à faire évoluer un cadre réglementaire, à infléchir une stratégie, etc. Identifier les risques et les conditions de succès de telle ou telle réforme, ainsi que les transitions possibles, contribue à éclairer les décideurs. Parfois, ces perspectives sont présentées sous forme de **scénarios**, ce qui permet d'ouvrir plus largement les possibilités de choix, au-delà parfois de ce que les ministres pouvaient envisager au départ. Nous devons **ouvrir et éclairer les marges de choix** politiques et techniques.

**Certains rapports débouchent rapidement** sur des décisions. Dans d'autres cas, ils contribuent à une **maturation des esprits**, à des discussions avec les élus, avec les professionnels, les représentants d'usagers. Et arrive un moment où la décision est prête à être portée politiquement et mise en œuvre. Un inspecteur a ainsi parlé d'effet « rhizome » pour évoquer la lente propagation des conclusions de certains rapports, au cours des deux ou trois années suivant sa publication, au sein du milieu professionnel concerné, au point d'infléchir les pratiques et de contribuer à faire évoluer les raisonnements. Cela a été sensible par exemple dans les domaines du travail social et de la protection de l'enfance.

L'éclairage apporté par l'IGAS ne passe pas seulement par des rapports. Régulièrement sollicitée en appui, l'équipe missionnée apporte alors son expertise et sa capacité de coordination dans la cadre du **pilotage d'une réforme** ; on peut citer par exemple la réforme du droit du travail, la sécurité sociale des travailleurs indépendants, la transformation du système de santé, ou la lutte contre la pauvreté.

## Fin 2017, l'IGAS a fêté ses 50 ans. Quel a été son apport aux politiques sociales au cours de ces cinq décennies ?

La première chose que l'on peut relever, c'est que l'IGAS n'est pas née n'importe quand. **1967**, c'est l'année des ordonnances Jeanneney qui ont réorganisé le régime général de la sécurité sociale par la séparation financière des risques santé, vieillesse et famille, et créé les caisses nationales que nous connaissons aujourd'hui; un mouvement irréversible s'accomplissait parallèlement, visant à l'universalisation progressive des couvertures sociales. 1967, c'est aussi l'année de la création de l'ANPE, qui traduit alors la montée des préoccupations de régulation du marché du travail et d'accès à l'emploi. Enfin 1967, c'est quelques années après le rapport Laroque sur les « politiques de la vieillesse », qui devait transformer durablement la place des « seniors » dans notre société et notre modèle social.

Lorsqu'on se reporte à la presse de l'époque, on s'aperçoit que les questions qui faisaient alors débat n'ont rien perdu de leur actualité : on discutait déjà de la place des partenaires sociaux, de la maîtrise des dépenses de santé, de l'assiette de financement de la protection sociale, du rôle de l'État dans la régulation du marché du travail, de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

C'est donc dans ce contexte qu'a été créée l'IGAS, pour constituer **une grande inspection pluridisciplinaire et interministérielle**, permettant d'appréhender de façon décloisonnée les sujets sociaux, de réunir des experts des différents métiers, de concevoir avec les administrations concernées les transformations des politiques sociales, en préfigurer les modalités, en évaluer la mise en œuvre, et contrôler le bon usage des ressources publiques. **Ce projet reste au cœur de notre identité.**

Pendant ces 50 ans, les politiques sociales ont connu de puissantes transformations, qui se lisent dans leur étendue et dans la diversité des objectifs poursuivis, dans leur adaptation permanente aux mutations de la société et de l'économie, comme dans la progression des ressources publiques (et privées) qui y sont consacrées.

**Les interventions de l'IGAS ont évolué en cohérence avec ces transformations.** Nous nous sommes penchés de plus en plus sur les enjeux de maîtrise et de pertinence des dépenses et sur les services rendus en contrepartie - tout en restant attentifs à la spécificité de ces politiques qui, par-delà les réglementations et les dépenses, se rapportent à des histoires et des dynamiques humaines : il y est question de souffrance et de dignité, de projet individuel et d'action collective, d'émancipation, de vulnérabilité et de résilience, de risque et de réparation, de vie et de mort, d'éthique et d'équité.

L'IGAS a accompagné la montée de nouvelles préoccupations dans la société et dans les équipes ministérielles et les administrations : la sécurité sanitaire (on peut penser aux rapports sur le sang contaminé, l'hormone de croissance, le Mediator®, les essais cliniques, et à toutes les missions qui ont contribué à faire émerger puis à renforcer les fonctions de veille sanitaire et de vigilances); la qualité et la sécurité des soins (l'IGAS réalise de nombreuses missions visant à faire progresser la qualité et la sécurité des soins dans les établissements); l'individualisation des prises en charge en particulier médico-sociales et sociales; la lutte contre la pauvreté et la désinsertion professionnelle; la préservation de l'autonomie malgré le grand âge ou le handicap; le statut des jeunes au regard de la protection sociale et de l'autonomie économique; la protection de l'enfance et de l'adolescence; la promotion d'approches plus préventives tant à l'égard de la maladie, de la perte d'emploi que de l'exclusion sociale. L'IGAS a ainsi été associée à de nombreuses grandes réformes autour de ces enjeux.

Elle a répondu aussi à la montée des préoccupations de simplification administrative et de réorganisation de l'action publique – en s'efforçant de répondre notamment à la recherche à la fois de proximité et d'économies d'échelle, qui ne sont pas aisées à concilier.

**En 50 ans, l'IGAS a naturellement changé.** Des compétences nouvelles se sont ajoutées, notamment, depuis 1996, une compétence de contrôle à l'égard des associations faisant appel à la générosité publique, dans un souci de transparence vis-à-vis des donateurs ; et depuis 2009 une compétence d'administration provisoire d'hôpitaux connaissant de graves difficultés. L'audit interne a été intégré en 2011 : initialement centré sur les aspects comptables et financiers, ses travaux se sont étendus tout en acclimatant au sein des administrations la démarche de maîtrise des risques. Surtout, l'Inspection générale a grandi et n'a cessé de se diversifier dans ses ressources humaines ; son expertise et son niveau d'exigence n'ont cessé de se renforcer ; ses procédures de travail se sont structurées. L'Inspection générale des affaires sociales continue de se renouveler, chaque jour ou presque, pour répondre au mieux aux enjeux portés par les politiques sociales.