

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

En 2019, quel a été le rôle de l'IGAS dans les politiques publiques ?

À travers 116 missions conduites en 2019, l'IGAS a apporté sa capacité de diagnostic et de proposition pour contribuer à une action publique efficace, juste, soucieuse de ses ressources et de son environnement socio-économique, mieux comprise à la fois des professionnels qui la mettent en œuvre et des usagers qui en sont la raison d'être. Ces travaux s'inscrivent souvent dans un cadre interministériel, qui se matérialise par la saisine conjointe de l'IGAS et d'autres corps de contrôle de l'État dans plus de 40 % des cas.



Les missions d'évaluation sont les plus fréquentes et concernent tous les domaines : la santé, la protection sociale et la lutte contre les exclusions, ainsi que l'emploi, la vie au travail et la formation professionnelle.

On peut citer par exemple plusieurs travaux portant sur la prise en charge des troubles psychiques en amont de l'hôpital et le rôle de structures comme les centres médico-psychologiques dans le parcours des patients. On peut évoquer aussi des travaux touchant à la santé publique et à la maîtrise de ces risques : organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, système de vigilance appliqué aux produits cosmétiques, usage des cohortes dans le domaine de la recherche, déploiement du troisième plan « chlordecone » dans les Antilles.

Les questions de santé ont aussi été abordées sous l'angle de l'organisation des prestataires de soins et des autres acteurs composant leur écosystème (par exemple : le transport des patients, les prestataires de services et distributeurs de matériel médical), en sus de l'activité courante d'évaluation de grands hôpitaux lors d'un changement de directeur.

Certaines évaluations sont centrées sur un territoire - ainsi de l'évaluation globale des politiques publiques engagées sur le territoire de la ville de Roubaix - ou sur une population dont les facteurs de vulnérabilité requièrent la plus grande attention. À ce titre, nous avons par exemple évalué l'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance, le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire, la mise en œuvre de la loi du 13 avril 2016 relative à la prostitution, ou encore la couverture par l'assurance vieillesse du veuvage. Le handicap reste également un secteur structurellement important dans l'activité de l'IGAS, avec notamment en 2019 une évaluation approfondie des ESAT (« établissements et services d'aide par le travail » concourant à l'insertion sociale et professionnelle des adultes handicapés).

S'agissant des enjeux liés à l'emploi, les travaux de l'IGAS ont porté sur deux thèmes principaux : la santé au travail et la formation professionnelle (celle des salariés, des travailleurs indépendants, des demandeurs d'emploi, des élus locaux). Les missions d'évaluation coexistent avec des missions d'expertise destinées à éclairer certains points de réformes en cours d'élaboration ou de mise en œuvre ; dans ce cadre, un investissement important a été consacré à l'analyse des conséquences des récentes réformes sur le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, à court terme et surtout à moyen terme.

Les travaux de l'IGAS sont aussi parfois associés au développement d'expérimentations. L'année 2019 a vu ainsi la réalisation, conjointement avec la direction de la recherche et des statistiques du ministère du travail, d'une évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée issue de l'initiative « Territoires zéro chômeur » d'ATD Quart-Monde.

L'activité de contrôle de l'IGAS est également essentielle, qu'il s'agisse de contrôles courants (comme ceux qui sont réalisés chaque année auprès d'au moins un service départemental d'aide sociale à l'enfance) ou de contrôles en urgence dans le contexte de dysfonctionnements graves supposés (management dysfonctionnel et risques psycho-sociaux dans un organisme, manquement aux règles de bonne gestion ou à des obligations éthiques, etc.), comme l'illustre par exemple la mission qui se rapporte au fonctionnement du centre du don des corps de l'université Paris-Descartes.

Quelle est la particularité du programme d'activité de l'IGAS ?

Si l'essentiel de l'activité de l'IGAS procède des saisines de ses ministres de tutelle (ministre des solidarités et de la santé, ministre du travail) et du Premier ministre, elle s'appuie également sur un programme d'activité propre qui lui permet de traiter « à froid » certains sujets présentant des enjeux durables pour l'action publique. En 2019, compte tenu d'un flux de commandes important, les missions réalisées sur ce fondement ont été en petit nombre mais ont traité de sujets essentiels.

Nous avons ainsi fait un bilan de la mise en place des « groupements hospitaliers de territoires » introduits en 2016 et de ce qu'ils apportent à l'organisation des soins, notamment au regard des enjeux de sécurité et de proximité, dont la conciliation est délicate.

Le programme d'activité de l'IGAS nous a aussi conduits à examiner la qualité des stratégies numériques dans l'accès aux services publics sociaux et à réaliser une évaluation - sans précédent - des services de santé au travail interentreprises, qui vient compléter utilement le *corpus* de travaux livrés dans ce domaine. Ainsi, les décideurs publics n'ont jamais disposé d'un ensemble d'analyses et de propositions aussi riche pour pouvoir élaborer, avec les partenaires sociaux, une nouvelle politique de la santé au travail.

Comment l'IGAS réagit-elle à une forme de défiance d'une partie de la population vis-à-vis des institutions et de l'action publiques ?

La grande majorité des travaux de l'IGAS traite de sujets qui ont un impact direct sur les populations : sur leur protection, sur leur qualité de vie, sur leurs droits, sur les opportunités qu'elles pourront ou pas saisir.

Les citoyens ont besoin d'avoir confiance en la capacité des administrations à se remettre en question. L'indépendance de l'IGAS, dans la formulation de ses diagnostics, appréciations et recommandations, est par ailleurs un élément important de cette confiance.

S'assurer que les ressources publiques sont utilisées conformément aux objectifs pour lesquelles elles ont été consenties et aux conditions qui étaient posées, que les interventions publiques ne nourrissent pas des appareils administratifs mais produisent des résultats perceptibles, que la règle de droit est intelligible et respectée, l'IGAS y contribue, en toute indépendance.

Les ministres sous l'autorité desquels elle est placée attendent d'elle cette liberté d'analyses et de propositions, qui garantit leur bonne information et leur capacité à faire des choix en connaissance de cause et à trouver des compromis sur des sujets en discussion.

Nous nous efforçons de rendre publics le plus grand nombre possible de rapports : près de 250 rapports ont été publiés au cours des quatre dernières années. C'est le reflet d'une volonté de transparence, qui doit toutefois être conciliée avec la nécessité de préserver le temps nécessaire à la préparation des décisions dans des contextes souvent difficiles (pression médiatique, demandes contradictoires du corps social, attente de changements rapides, etc.).

L'attention portée aux expériences vécues par les usagers des services publics peut-elle contribuer au rapprochement entre les citoyens et leurs institutions ou politiques publiques ?

Bien sûr. La perception de l'action publique et des services publics par les citoyens, les expériences effectivement vécues par les individus à cette occasion, doivent être appréhendées en tant que telles. Nous souhaitons accorder plus de place dans nos investigations au recueil de la voix des usagers, en écoutant ceux qui ne se font pas entendre par les formes classiques de représentation, et en mettant bien sûr ces paroles en regard d'autres sources et d'autres analyses. C'est une exigence forte s'agissant de publics fragiles. Cela suppose que les délais impartis aux missions prévoient ce temps-là.

Le rapport que publiera l'IGAS à l'été 2020 sur le thème « Handicaps et emploi » fait ainsi une place importante à ces points de vue d'usagers et nous avons choisi ce sujet à la fois parce qu'il se situe au croisement de plusieurs politiques publiques et parce qu'il touche au quotidien et aux trajectoires de vie de très nombreuses personnes.

En octobre 2019 est sorti en salles un film, 'Hors normes', portant sur une structure associative accueillant de jeunes autistes. Si ce film est centré sur la vie et l'accompagnement des personnes autistes, il met aussi en scène quelques bribes d'une inspection de l'IGAS (qui a réellement eu lieu). Il est très rare qu'une enquête de l'IGAS constitue le fil rouge d'un film de fiction ! Mais ce qui ressort des courtes séquences relatives à cette inspection offre un regard sur nous-mêmes intéressant. Que les inspecteurs de l'IGAS soient soucieux des risques soulevés par le fonctionnement (hors normes à maints égards) de l'association et par ses relations avec les autorités publiques chargées d'organiser l'offre médico-sociale et de la financer ; qu'ils se tiennent à distance des affects dans leurs investigations ; qu'ils écoutent tour à tour toutes les parties prenantes de ce dossier complexe, y compris les parents des jeunes autistes accueillis ; voilà qui correspond à ce qu'on peut attendre d'une inspection générale. Et cet exemple montre bien la place accordée aux considérations humaines, à l'intérêt des personnes prises en charge.

Une dynamique de transformation des administrations et de leurs relations avec la société est engagée. Quelle part l'IGAS y prend-elle ?

L'IGAS y apporte son concours sous des formes multiples. J'en ai évoqué plusieurs déjà mais je peux insister ici sur ses missions d'appui aux administrations.

Dans une société complexe comme la nôtre, les résistances au changement peuvent être fortes, les attentes contradictoires, les équilibres difficiles à trouver, les négociations longues et démultipliées auprès de nombreux acteurs ; cela peut créer du découragement, un sentiment d'impuissance ou d'immobilité tant parmi les citoyens que parmi les fonctionnaires parfois tenus pour responsables de cette difficulté à réformer.

L'action réformatrice exige de la confiance entre les parties prenantes et un pilotage dédié. Les inspecteurs de l'IGAS interviennent ainsi parfois pour accompagner le changement en fournissant un appui au pilotage d'une réforme ou en apportant une expertise, en tant que « tiers de confiance » entre les différents acteurs.

Ce fut le cas par exemple, en 2019, pour la réforme relative aux transports des patients hospitalisés, pour la reprise de dette hospitalière, ou pour établir la compensation financière entre État et Régions en conséquence du transfert de compétences en matière d'apprentissage. C'est le sens aussi du concours prêté par l'IGAS, conjointement avec une sociologue, dans la conduite d'une démarche de consensus sur les interventions à domicile dans le cadre de la protection de l'enfance.

Comment l'IGAS s'inscrit-elle dans l'administration publique du XXIème siècle ?

L'IGAS est atypique dans le paysage administratif français. Par son organisation interne et ses ressources humaines, elle correspond bien à ce qui est recherché aujourd'hui pour l'administration publique. Je rappellerai à ce titre :

- la diversité des profils des inspecteurs, qui sont issus des trois fonctions publiques (et même au-delà), grâce à diverses voies d'accès permettant d'accueillir des cadres de haut niveau, à différents moments de leur vie professionnelle ;
- l'organisation interdisciplinaire des équipes de missions, en cohérence avec cette diversité professionnelle et avec la nature des sujets traités ;
- des équipes s'organisant de manière autonome, avec des lignes hiérarchiques courtes et un système collégial de relecture par les pairs qui assure le respect des exigences de qualité des rapports et permet une confrontation d'analyses au-delà de l'équipe investie ;
- des investigations sur le terrain, au plus près des acteurs et des bénéficiaires de l'action publique, pour bien prendre en considération la diversité des situations locales ;
- des allers-retours entre les fonctions d'inspection et les postes de responsabilité du secteur public (essentiellement social), qui permettent une bonne connexion aux réalités opérationnelles, sous condition d'une grande vigilance accordée à la prévention des conflits d'intérêts.

Ces caractéristiques impliquent une gestion complexe et exigeante, pour assurer un management de proximité sans relais hiérarchique ; pour assurer unité et continuité là où existe beaucoup de diversité et de fluidité des parcours professionnels ; pour répondre rapidement aux besoins des ministres tout en préservant le temps nécessaire aux missions ; pour concilier connaissance des administrations et renouvellement des analyses.

J'ajoute que l'IGAS s'est engagée depuis 2019 dans un projet de « management digital de l'information » conduit par une professionnelle de ces démarches, afin de moderniser ses procédures de partage des connaissances et de travail collaboratif, qui sont au cœur de la vie quotidienne du service.

Peut-on illustrer cette diversité des ressources humaines au sein du service ?

La diversité des parcours professionnels des inspecteurs qui rejoignent l'IGAS est manifeste si l'on observe ne serait-ce qu'une année de nouvelles arrivées.

Ainsi au cours de l'année 2019 (et des premiers mois de 2020) ont été intégrés dans le corps de l'IGAS (de manière permanente donc) ou ont été recrutés pour quelques années : une inspectrice des affaires sanitaires et sociales ; un médecin de santé publique ; des administrateurs civils disposant de spécialisations variées (en économie du travail ; en gestion de fonctions support ; en urbanisme ; en négociation sociale) ; une inspectrice du travail ayant dirigé un important service régional du ministère du travail ; une spécialiste de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences issue du ministère des armées ; un ingénieur spécialiste de la veille et sécurité sanitaire ; un directeur général de CHU ; une directrice générale d'agence régionale de santé ; un praticien hospitalier pédopsychiatre et président de CME d'un établissement important de la région PACA, un professeur des universités et praticien hospitalier, spécialiste de chirurgie infantile et président de la CME de son CHU en Bretagne.

Fondamentalement, je crois que « l'on n'arrive pas à l'IGAS par hasard ». Les nombreuses candidatures reçues témoignent de l'engagement remarquable de ces cadres au service de l'intérêt général, de leurs valeurs, mais aussi de leur humilité, acquise dans la recherche constante de réponses à des problématiques sociales complexes et mouvantes.

Des inspecteurs sont également recrutés chaque année à l'issue de leur scolarité à l'ENA – cette voie d'accès pourvoyant la moitié des effectifs du corps de l'IGAS. Nombre d'entre eux sont des cadres disposant déjà d'une expérience professionnelle antérieure à leur scolarité : dans la conduite de projets numériques, dans le secteur culturel, dans l'administration pénitentiaire, pour ne prendre que des exemples récents.

Cette ouverture sur des parcours professionnels variés est une richesse ; elle est aussi indispensable à la réalisation des missions de l'IGAS. Les inspecteurs apprécient en retour d'y trouver une approche large et décloisonnée des politiques sociales, des méthodes de travail rigoureuses et une capacité de recul sur les sujets abordés.

Au moment où est publié ce rapport d'activité, l'attention est focalisée sur l'évolution de l'épidémie de Covid-19 et sur ses conséquences dans l'ensemble de la société. Comment l'IGAS a-t-elle vécu cette mise à l'épreuve des capacités de réponse sanitaire et sociale de nos institutions ?

Cette épidémie a bouleversé aussi les façons d'agir de l'IGAS, qui s'est adaptée à une situation radicalement nouvelle. Non seulement en assurant, pour ses propres travaux et son administration générale, la poursuite d'activité intégralement en télétravail, mais aussi en apportant son appui aux cellules de crise constituées au sein des administrations nationales et sur le terrain, notamment au sein des ARS ; ainsi plus de 60 % des inspecteurs ont été positionnés en appui sur diverses fonctions requises par la gestion de l'épidémie (coordination, synthèse d'information, interface avec les établissements, soutien aux professionnels soignants, organisation des renforts, etc). Le sens de l'intérêt général et le grand respect pour les acteurs de terrain ont trouvé là une concrétisation particulière.

La crise traversée invite aussi à un travail rétrospectif et prospectif afin d'ajuster les politiques sociales qui doivent l'être, de tirer les bonnes leçons de ce qui n'a pas fonctionné comme prévu et de ce qui a été accompli et réussi. La tâche est vaste, elle concerne le système de santé, le secteur médico-social, les conditions de la cohésion sociale, l'emploi et la vie au travail, certains aspects de notre organisation économique, la répartition des pouvoirs entre l'échelon central de l'État et les autorités publiques territoriales, l'équilibre entre la norme et la liberté d'initiative, etc. L'IGAS souhaite contribuer dans les mois et les années à venir à cet exercice, en s'appuyant sur les méthodes éprouvées - recueil des faits, diagnostic, écoute, comparaison, analyse, propositions.

Au moment où est édité ce rapport d'activité, on peut en toute hypothèse affirmer que l'activité de l'année 2020 sera très différente de celle des années précédentes.