



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Inspection Générale
des Affaires Sociales

2019

IGAS

Rapport d'activité

L'IGAS en bref en 2019

Inspection générale interministérielle du secteur social, l'IGAS réalise des missions de contrôle, d'audit, d'expertise et d'évaluation, conseille les pouvoirs publics et apporte son concours à la conception et à la conduite de réformes.

Elle intervient à la demande des ministres ou du Premier ministre, mais aussi sur la base de son programme d'activité.

Elle traite de sujets mobilisant une part importante des ressources nationales et touchant à la vie de tous les citoyens : emploi, travail et formation professionnelle, santé publique, organisation des soins, cohésion sociale, Sécurité sociale, protection des populations.

116 missions

- Une fonction : éclairer les ministres, à leur demande, sur des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des politiques sociales ou dans la conduite d'un organisme public et leur préconiser des solutions ; proposer des pistes opérationnelles dans le cadre de réformes gouvernementales ;
- Une palette d'interventions étendue : des sujets techniques ou des problématiques plus vastes faisant débat dans la société, des interventions en résolution de crise ou sur des sujets de fond ;
- Une approche globale de la qualité de l'action publique évaluée selon des critères de pertinence, de lisibilité, d'équité, d'efficacité et d'efficacé ;
- Une finalité : s'assurer que les prélèvements obligatoires acquittés par les citoyens leur permettent d'accéder à des services sanitaires et sociaux de qualité ;
- Des investigations sur pièces et sur place, impliquant de nombreuses rencontres sur le terrain avec les acteurs concernés qui confèrent aux inspecteurs, dans certaines situations, un rôle de 'tiers de confiance' ;
- L'indépendance des analyses et recommandations des inspecteurs ;
- Un travail en équipe s'organisant de manière autonome, avec des lignes hiérarchiques courtes, et un système collégial de relecture par les pairs permettant l'expression d'une pluralité de points de vue et le respect des exigences de qualité des rapports.

160 personnes, dont 127 inspecteurs

- Une organisation interdisciplinaire et transversale des missions, en cohérence avec la variété des sujets traités et la diversité des trajectoires professionnelles ;
- Des inspecteurs aux parcours professionnels variés, de toutes générations, provenant des trois fonctions publiques ;
- Des allers et retours des membres du corps de l'IGAS entre les fonctions d'inspection et les postes opérationnels du secteur public (essentiellement social) permettant une forte connexion aux réalités des administrations et de leurs opérateurs.

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.

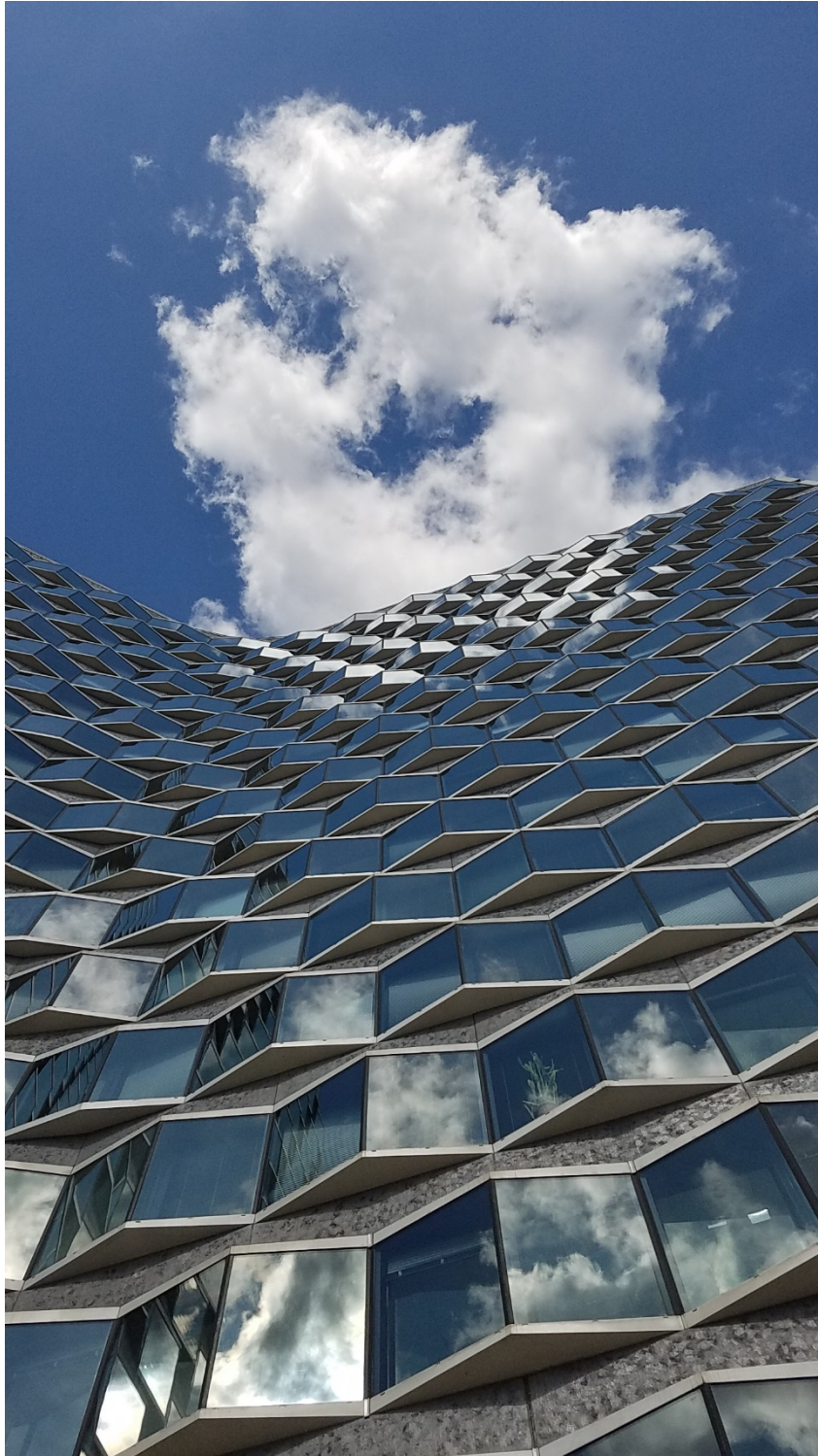
Cette ouverture sur des parcours professionnels variés est une richesse ; elle est aussi indispensable à la réalisation des missions de l'IGAS. Les inspecteurs apprécient en retour d'y trouver une approche large et décloisonnée des politiques sociales, des méthodes de travail rigoureuses et une capacité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



La Tour Mirabeau, sur les quais de la Seine, où est installée l'IGAS depuis décembre 2007.

SOMMAIRE

Le rapport thématique 2019-2020 de l'IGAS : Handicaps et emploi	p. 10
--	-------

1 – L'IGAS en 2019 P. 11

Une organisation collégiale pour accompagner les missions	p.11
La déontologie à l'IGAS	p.15
Le service et le corps de l'IGAS	p.16
L'organigramme du service (1 ^{er} décembre 2019)	p.19

2 – Les secteurs d'intervention de l'IGAS P. 20

Cohésion sociale	p.21
Protection sociale	p.25
Santé	p.29
Travail – emploi – formation professionnelle	p.33

3 – Les types d'intervention de l'IGAS P.36

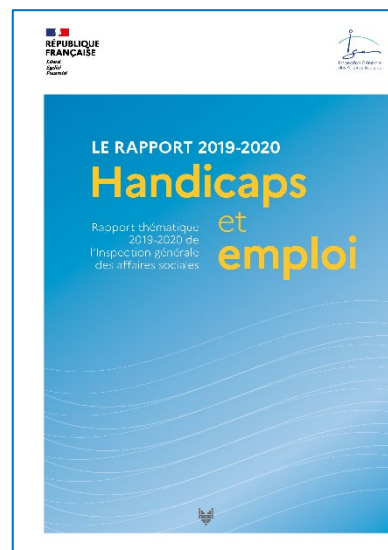
Évaluer	p.37
Éclairer	p.37
Contrôler	p.38
Accompagner le changement	p.38
Focus sur des interventions spécifiques de l'IGAS	p.40
• Accompagner les fonctions d'inspection de premier niveau des réseaux territoriaux de l'État	p.40
• Renforcer la maîtrise des risques des administrations sociales	p.41
• Instruire les dossiers des praticiens hospitaliers En conseil de discipline ou en commission statutaire nationale	p.41
• Sécuriser l'usage des fonds sociaux européens pour le compte de la Commission européenne	p.42
• La mission ISST intégrée à l'IGAS	p.43

Le rapport thématique 2019-2020 de l'IGAS

Handicaps et emploi

Comment favoriser l'emploi de quelque 6 millions de personnes en situation de handicap ? Le défi est d'importance à l'heure où la population active avance en âge, où 1 Français sur 5 présente une maladie chronique évolutive et où l'activité professionnelle est impliquée dans près de 60 % des situations de handicap.

« Handicaps et emploi » : tel est le thème choisi par l'Inspection générale des affaires sociales pour son rapport thématique 2019-2020, transmis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.



Un état des lieux vivant et documenté

Pour développer sa réflexion, l'IGAS s'est appuyée sur un riche ensemble de matériaux au fort contenu humain : plus de 2 200 entretiens, témoignages et histoires de vies, recueillis dans 36 départements dans le cadre de 15 missions en rapport avec le sujet du handicap et de l'emploi menées au cours des sept dernières années. Elle s'est également penchée sur les modèles développés à l'étranger pour favoriser une approche ouverte et de long terme.

Sur cette base, le rapport présente trois scénarios possibles d'évolution du modèle français pour mieux prendre en compte le handicap dans l'emploi.

Un format numérique inédit avec différents niveaux de lecture

Ce rapport en format numérique a été conçu pour différents niveaux de lecture. Le rapport de base est accompagné d'une partie « ressources » avec un ensemble de références complémentaires (témoignages, statistiques, textes juridiques, bibliographies...). Une navigation permet d'aller de manière fluide d'un élément à un autre. Une version word est accessible aux personnes malvoyantes.

« Nous souhaitons que cette réflexion rétrospective et prospective, sur un sujet central pour la société, au croisement des politiques de l'emploi, du handicap et de la santé au travail, puisse contribuer à en faire mieux comprendre les enjeux, à les partager plus largement au-delà des cercles de spécialistes, à éclairer les questionnements et à poser quelques repères solides pour les décisions publiques et pour l'ensemble des acteurs. »

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

1 - L'IGAS EN 2019

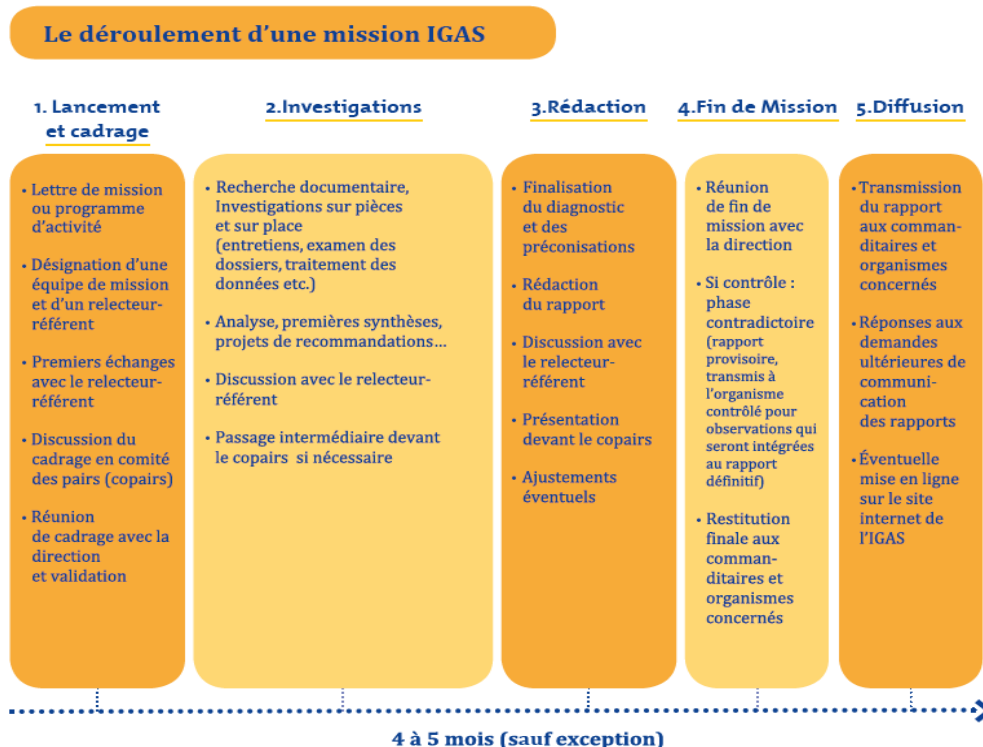
En 2019, l'IGAS a mené 116 missions de natures diverses (contrôles, évaluation, audit, appui) qui ont contribué à éclairer la décision publique et à accompagner les réformes dans les domaines de la cohésion sociale (26 % des missions), de la protection sociale (17 %), de la santé (31 %), du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (26 %).

L'IGAS intervient à la demande des ministres (78 %), d'autres autorités (par exemple l'autorité d'audit des fonds européens ou le Comité d'audit interne ministériel), mais aussi sur la base de son programme d'activité.

44 % des missions ont été menées conjointement avec d'autres inspections (Inspection générale des finances [IGF], Inspection générale de l'administration [IGA], Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche [IGéSR], Inspection générale de la Justice [IGJ] et d'autres services de contrôle¹).

Une organisation collégiale pour accompagner les missions

Les grandes étapes d'une mission de l'IGAS sont schématisées ainsi :



¹Citons aussi : CGefi : Contrôle général économique et financier - CGA : Contrôle général des armées - CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux - CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable - Igac : Inspection générale des affaires culturelles - Igam : Inspection générale des affaires maritimes - MNC : mission nationale de contrôle de la direction de la Sécurité sociale.

La composition et le lancement de la mission

Le chef de l'IGAS affecte les missions aux membres du service. Chaque équipe est constituée d'inspecteurs et d'inspectrices (2 à 3 en moyenne), ayant des profils complémentaires au regard de leurs expériences professionnelles et de leur domaine d'expertise.

Dans cette composition des missions, une attention particulière est portée à la prévention des conflits d'intérêts (cf. 'Déontologie - p. 15).

Le cadrage

À l'issue d'une première phase exploratoire (analyse du contexte et des enjeux juridiques, économiques, budgétaires et sociaux du sujet, prise de connaissance des travaux existants, identification des contacts utiles et des données à mobiliser, etc.), l'équipe précise le périmètre, le cadre méthodologique et le calendrier de sa mission ; elle en identifie aussi les difficultés et aléas spécifiques.

Les investigations

Les inspecteurs conduisent leurs investigations sur pièces et sur place.

La loi garantit aux membres de l'IGAS un large accès à l'information pour l'exercice de leurs missions : ils ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques et à tous les services et établissements chargés de la mise en œuvre des politiques considérées. Ces acteurs sont tenus d'apporter leur concours et de fournir aux inspecteurs toutes justifications, tous documents, logiciels et données utiles. L'obstacle au contrôle est sanctionné par la loi².

Dans le respect du secret médical, les données de santé à caractère personnel qui peuvent être nécessaires à l'exercice d'une mission sont accessibles aux membres de l'IGAS ayant la qualité de médecin.

Les observations sur le terrain et les nombreux entretiens avec les différents acteurs³ d'une politique publique et ses parties prenantes sont essentiels aux travaux de l'IGAS ; ils en assurent la richesse et la pertinence.

La rédaction du rapport

Les missions (sauf certaines missions d'appui à caractère opérationnel) donnent lieu à la production d'un rapport remis au(x) ministre(s) commanditaire(s), présentant les constats, les analyses et les préconisations qui en découlent.

Les rapports de contrôle et d'audit sont soumis à une procédure contradictoire : le rapport provisoire est adressé aux organismes concernés, dont les observations, accompagnées des réponses de la mission, sont intégrées dans le rapport définitif.

² [Art.43 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996](#)

³ *Excepté pour les enquêtes administratives, l'IGAS ne procède pas à des « auditions » qui donneraient lieu à procès-verbal signé par les intéressés : la mission s'entretient avec les acteurs afin d'orienter et de nourrir ses travaux d'investigation.*

La transmission et la communication du rapport

La transmission des rapports aux ministres commanditaires et aux administrations ou organismes concernés est assurée par le chef de service, qui s'appuie sur les procédures collégiales garantissant la qualité et la pertinence des productions.

Au-delà de cette première diffusion, les produits de l'IGAS sont des documents administratifs au sens du [Code des relations entre le public et l'administration de 2015](#) ; ils sont communicables dans les conditions prévues par ce texte.

Enfin, les rapports peuvent être rendus publics sur le [site internet de l'IGAS](#) et sur le site de la [Documentation française](#).

Sur l'année 2019 et les premiers mois de 2020, 56 rapports ont été mis en ligne, totalisant 560 000 connexions (+ 8,3%) sur le site de l'IGAS. 251 rapports de l'IGAS ont été publiés au cours des quatre dernières années.

Les garanties de qualité des rapports

> Les inspecteurs, signataires de leur rapport

L'IGAS n'est ni une juridiction ni une autorité administrative indépendante ; elle est un service placé sous l'autorité des ministres. Ses membres disposent néanmoins – au bénéfice de la bonne information des ministres commanditaires - d'une indépendance quant à leurs analyses et préconisations ; leur responsabilité se matérialise par la signature individuelle des rapports qu'ils établissent.

Cette signature individuelle ne doit pas faire oublier qu'un rapport reflète aussi un équilibre entre les membres de la mission. La responsabilité individuelle est, par ailleurs, assortie de procédures destinées à assurer le respect des exigences de qualité des rapports produits : tel est le rôle du relecteur-référent et des comités des pairs.

> Le relecteur-référent

Le relecteur-référent, désigné pour chaque mission, apporte aux inspecteurs ses conseils tout au long de leurs travaux et assure une relecture de l'ensemble des documents.

> Le comité des pairs

L'IGAS a mis en place une organisation collégiale, dont l'objectif est de conseiller les missions et de veiller à la qualité des travaux.

Cinq comités des pairs, d'une dizaine d'inspecteurs chacun, exercent cette fonction : « copairs » cohésion sociale ; protection sociale ; santé ; travail/emploi/formation professionnelle, auxquels s'ajoute un comité spécialisé dans les missions d'appui-conseil au management des structures publiques (missions d'appui temporaire, administrations provisoires d'hôpitaux...).



Chaque mission rend compte de ses travaux au comité des pairs du secteur correspondant au moins à deux étapes essentielles : lors du cadrage et à la fin de la mission.

En fin de mission, les inspecteurs présentent leurs principales conclusions et leur projet de rapport⁴. Cette relecture par les pairs vise à garantir la réponse à la commande, la bonne application des procédures, l'objectivation des constats, le caractère étayé et argumenté des analyses, la prise en compte des points de vues des différentes parties, l'attention aux besoins des usagers, la lisibilité de la construction du rapport et la cohérence entre ses analyses et recommandations.

L'examen par le comité des pairs est suivi d'une réunion avec le chef de l'IGAS, qui valide le rapport final en vue de sa transmission.

Ce fonctionnement collégial permet une confrontation d'analyses au-delà de l'équipe investie et renforce la légitimité des conclusions du rapport ; il est complémentaire de la signature individuelle et de l'indépendance de jugement des inspecteurs missionnés.

Les présidents des comités des pairs sont membres du comité exécutif de l'IGAS, réuni deux fois par mois.

> Les collèges

Afin d'assurer une veille sur les secteurs d'intervention de l'Inspection et de créer une culture partagée, les collèges (une trentaine de personnes) et leurs formations inter-collèges réunissent, une fois par mois, l'ensemble des membres de l'IGAS. Ils offrent des moments de réflexion commune sur :

- l'actualité du service et les missions en cours ;
- les méthodes et outils de travail ;
- les évolutions des politiques publiques, à travers des rencontres avec des personnalités françaises ou étrangères.

➔ [Consulter la rubrique 'Méthodes' du site internet de l'IGAS](#)

⁴ Lorsque les circonstances de la mission le requièrent, une procédure de relecture accélérée est prévue sur la base d'un Copairs restreint.

La déontologie à l'IGAS

[La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016](#) ⁵ relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et ses décrets d'application puis [la loi n° 2019-828 du 6 août 2019](#) de transformation de la fonction publique (art. 34 et 35) ont renforcé et précisé les règles relatives :

- à la prévention des conflits d'intérêts,
- aux cumuls d'activité,
- au rôle du référent déontologue dans la fonction publique,
- aux allers-retours entre fonctions publiques et activités privées lucratives.

La charte de déontologie et le collège de déontologie de l'IGAS

L'IGAS est attentive depuis une vingtaine d'années (son premier document « Repères sur la déontologie à l'attention des membres de l'IGAS » date de 1997) à la prévention des conflits d'intérêts, notamment dans l'affectation des missions aux inspecteurs.

Dans le cadre législatif et réglementaire révisé en 2016-2017, l'Inspection générale a mis en place l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts pour chaque inspecteur et s'est dotée de deux nouveaux instruments :

- **La charte de déontologie**, adoptée à l'issue d'un processus de travail collectif, publiée au Journal officiel ([décision du 29 janvier 2018](#)) : elle rassemble, de manière synthétique, les règles et principes déontologiques que toute personne investie des missions de l'IGAS - quels que soient son statut et sa durée de présence dans le service - doit respecter ;
- **Le collège de déontologie** : ce collège, dont les règles de composition et de saisine ont été définies dans [l'arrêté du 29 janvier 2018](#), apporte tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés dans la charte. Il participe à la diffusion de la culture de la déontologie au sein de l'IGAS. Il est présidé par une personnalité extérieure au corps de l'IGAS, M. Olivier Dord, professeur des universités en droit public.

Les principes déontologiques

La charte de déontologie de l'IGAS rappelle le principe de responsabilité individuelle de l'inspecteur : s'il appartient au chef de service de faire cesser tout conflit d'intérêts, chaque inspecteur est responsable personnellement de l'information, complète et sincère, qu'il doit apporter en la matière. Le conflit d'intérêts est défini, selon les termes de [la loi de 2016](#), comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions* ».

La charte formule et décline plusieurs principes :

- indépendance, impartialité et professionnalisme,
- prévention des conflits d'intérêts,
- comportement dans l'exercice des fonctions,
- disponibilité pour les fonctions,
- maîtrise de l'expression publique.

➔ [Consulter la rubrique 'Déontologie' du site internet de l'IGAS](#)

⁵ Ces dispositions ont été intégrées dans différents articles de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires (art.25 à 30).

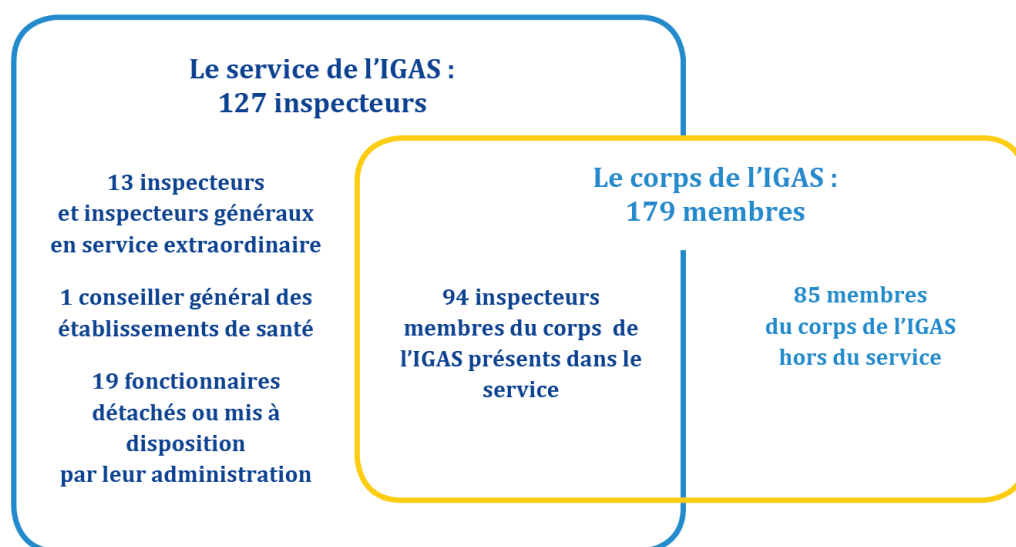
Le service et le corps de l'IGAS en 2019

L'Inspection générale des affaires sociales est à la fois un corps de la fonction publique, avec son statut propre, et un service administratif pouvant accueillir des hauts fonctionnaires issus d'autres corps.

Trois quarts (74 %) des membres du service appartiennent au corps de l'IGAS. Les autres exercent dans le cadre d'un détachement, d'une mise à disposition ou d'une nomination en 'service extraordinaire' (souvent pour 5 ans).

Par ailleurs, près de la moitié des membres du corps travaillent hors du service.

[cf. schéma ci-dessous au 31 décembre 2019].



Des profils variés recrutés en 2019 pour les missions d'inspection

Depuis le 1^{er} janvier 2019, ont notamment rejoint l'IGAS, outre trois inspecteurs issus de l'ENA :

- 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.

Enfin, le service accueille tout au long de l'année des stagiaires ou apprentis, dans le cadre de leur parcours universitaire, et des internes en médecine ou pharmacie.

- ➔ [Consulter la rubrique 'Acteurs' du site internet de l'IGAS](#)
- ➔ [Consulter la rubrique 'Recrutements' du site internet de l'IGAS](#)

Dans le corps : 179 membres dont 94 présents dans le service et 85 hors du service

Les membres du corps sont recrutés à la sortie de l'École nationale d'administration (58 % des membres du corps en 2019) ou par voie interne à l'administration (notamment par le mécanisme des « tours », cf. encadré ci-dessous). Sur les 15 inspecteurs recrutés à la sortie de l'ENA au cours des cinq dernières années, la moitié d'entre eux est issue du concours externe, l'autre du concours interne ou du 3^{ème} concours ouvert aux cadres déjà expérimentés du secteur public ou du secteur privé.

Sur 179 membres du corps : 94 exercent des fonctions d'inspection au sein du service et 85 exercent en dehors du service, essentiellement dans la sphère sociale publique.

L'âge moyen est de 50 ans et 2 mois. 44% des membres du corps sont des femmes.

Les voies d'intégration dans le corps de l'IGAS telles que définies par son décret statutaire

- 1/ **À la sortie de l'ENA** (inspecteur de 2^e classe) : environ trois postes par an.
Après environ trois années dans le service, les inspecteurs recrutés à la sortie de l'ENA partent en mobilité dans d'autres administrations ou organismes.
- 2/ **Pour les titulaires d'un diplôme de doctorat** (art -6-1 du statut du corps de l'IGAS) ;
- 3/ **Au tour 'fonctionnaire'** (inspecteur de 1^{ère} classe ou inspecteur général) ouvert chaque année ;
- 4/ **Au tour 'gouvernement', sur décision du gouvernement ;**
- 5/ **Pour les directeurs de centres hospitaliers universitaires** (art 9-1 du statut du corps de l'IGAS) ;
- 6/ **Pour certains militaires** (art. L4139-2 du code de la Défense) ;
- 7/ **Pour d'anciens directeurs d'administration centrale ;**
- 8/ **Pour des inspecteurs ayant exercé dans le service en détachement** sous certaines conditions.

Les candidatures sont soumises au comité de sélection de l'IGAS. Composé de 9 membres, dont deux personnalités qualifiées et le directeur général de l'administration et de la fonction publique, ce comité est présidé par une personnalité extérieure au corps de l'IGAS. La nomination de ces membres fait l'objet d'un arrêté publié au Journal officiel. Une liste de candidats sélectionnés est proposée aux ministres sous l'autorité desquels est placée l'IGAS.

➔ **Pour en savoir plus :** [Décret n° 2011-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'Inspection générale des affaires sociales](#)

Dans le service : 160 personnes

- 127 inspecteurs

Au 31 décembre 2019, le service de l'IGAS compte 127 membres exerçant le métier d'inspecteur, quel que soit leur statut.

En dehors des membres du corps, l'IGAS recrute régulièrement, pour une durée limitée (3 à 5 ans suivant les cas), des personnes contribuant pleinement à l'exercice de ses missions (33 personnes en décembre 2019 - cf. encadré ci-dessus). À l'issue de cette période, elles poursuivent leur carrière professionnelle hors du service de l'IGAS.

Les inspecteurs présents dans le service comptent ainsi des administrateurs civils, des administrateurs territoriaux, des directeurs d'hôpitaux, des médecins, des pharmaciens, des ingénieurs, d'anciens militaires, des inspecteurs du travail...

Chaque année, certains inspecteurs de l'IGAS quittent le service et d'autres y reviennent ou y entrent. Ces mouvements aboutissent à un 'turn-over' annuel d'environ 30 %.

Les voies d'entrées dans le service de l'IGAS

1/ Les inspecteurs et inspecteurs généraux en service extraordinaire (pour une durée de 5 ans). Ces candidatures sont soumises à un comité de sélection.

→ [Décret n° 95-860 du 27 juillet 1995 instituant les fonctions d'inspecteur et d'inspecteur général en service extraordinaire à l'IGAS, IGA, IGF](#)

2/ Les fonctionnaires d'un autre corps, en détachement ou en mise à disposition.

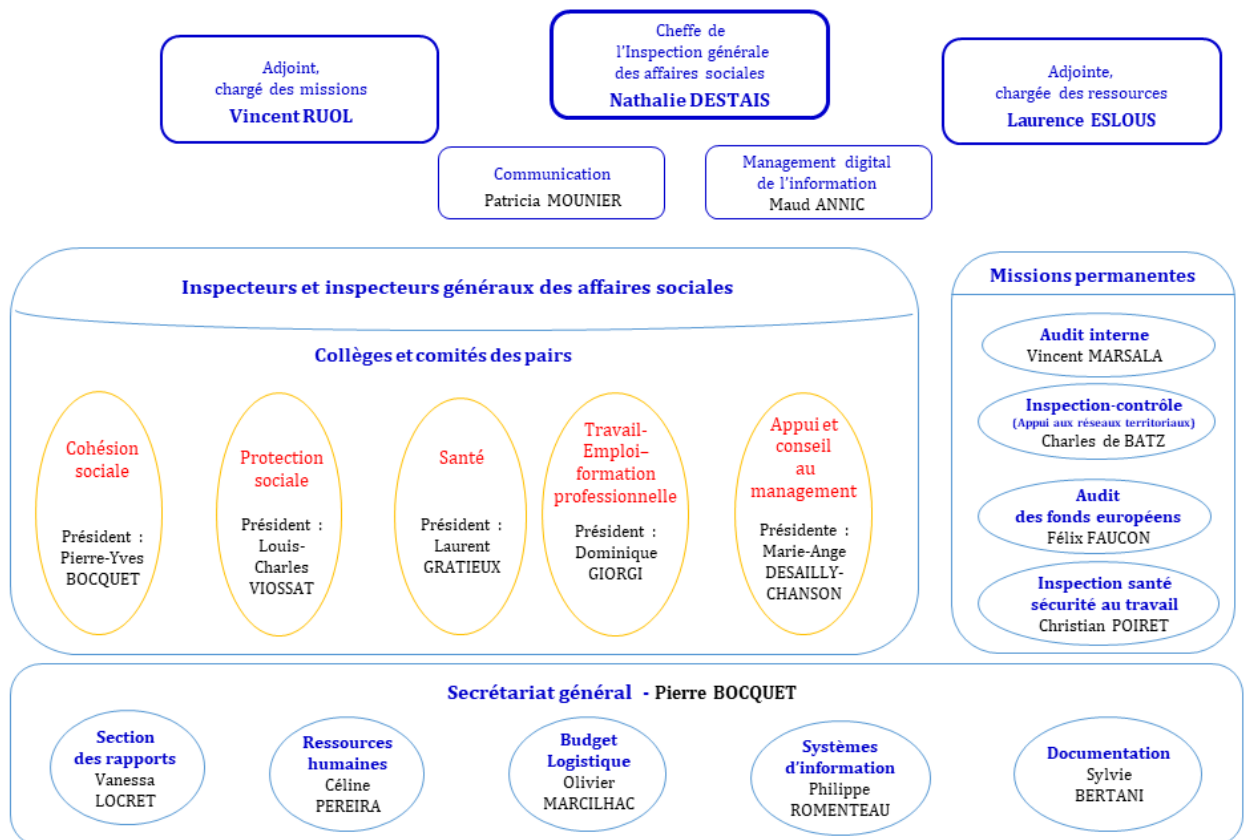
- 25 personnes en charge des fonctions supports

Outre la communication et la conduite d'un projet spécifique de gestion numérique de l'information, il s'agit de fonctions classiques d'administration générale (16 agents) et de fonctions de soutien aux missions pour la mise en page et la transmission des rapports, ainsi que pour l'organisation et la prise en charge des déplacements des missions.

- 8 personnes exercent des fonctions particulières

Ces fonctions sont liées aux « missions permanentes » d'audit ou de contrôle rattachées à l'IGAS (inspection santé et sécurité au travail, mission d'audit interne, mission de contrôle des fonds sociaux européens, appui aux inspecteurs territoriaux sur l'inspection-contrôle).

L'organigramme de l'IGAS (1^{er} décembre 2019)



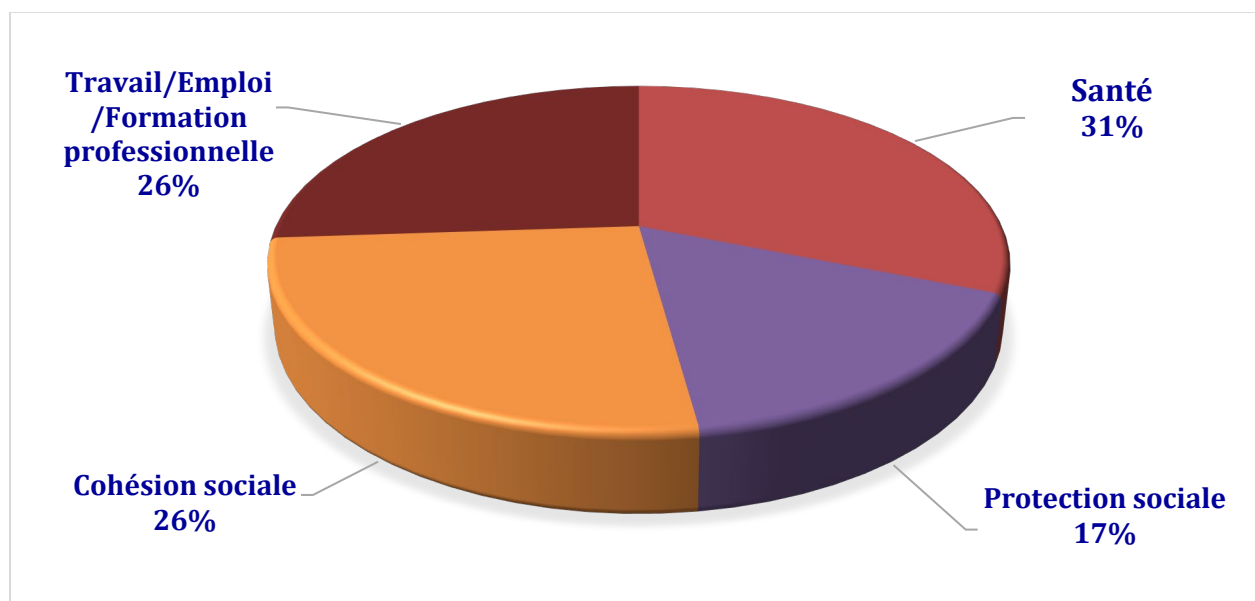
En 2020 :

- Le copairs/collège Cohésion sociale est présidé depuis juin 2020 par Annaïck LAURENT.
- Le copairs/collège Protection sociale est présidé depuis avril 2020 par Jean-Philippe VINQUANT.
- Le copairs/collège 'Appui et conseil au management' est présidé depuis avril 2020 par Angel PIQUEMAL.

➔ [Consulter la rubrique 'Organigramme' du site internet de l'IGAS](#)

2 - LES SECTEURS D'INTERVENTION DE L'IGAS

116 missions en 2019



La répartition sectorielle⁶ des missions de l'IGAS montre une assez grande stabilité, avec cependant en 2019 une part légèrement accrue des sujets de cohésion sociale et de protection sociale et une diminution modérée des questions de santé.

→ [Consulter la rubrique 'Activité' du site internet de l'IGAS](#)

⁶ Pour suivre au plus près l'activité, certaines missions au carrefour de plusieurs secteurs (ex : santé au travail, emploi des personnes en situation de handicap) ont été décomptées dans chacun d'entre eux.

Cohésion sociale

Les missions touchant au secteur de la cohésion sociale ont occupé 26 % de l'activité de l'IGAS en 2019. Ce champ comprend les politiques en faveur des personnes vulnérables –mineurs en danger, personnes âgées dépendantes, personnes en situation de handicap ou d'exclusion sociale– visant à la compensation des manques individuels et à l'accès aux droits sociaux. Plus généralement, ces missions concernent les politiques ayant pour objet de conforter ou restaurer la cohésion sociale, entendue comme la capacité d'une société à faire vivre ensemble tous les citoyens.

Ce domaine se caractérise par l'importance des compétences des collectivités territoriales (les départements en particulier) et de l'intervention des associations, amenant l'État à jouer un rôle de législateur, de stratège et de pilotage, plus rarement d'acteur direct de la mise en œuvre des politiques. Ces politiques sont également marquées par leur forte dimension interministérielle. Ainsi, l'IGAS intervient conjointement avec d'autres inspections générales pour 45 % des missions du champ de la cohésion sociale (notamment l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la justice).

Des missions relatives à des publics fragiles

Deux missions ont porté sur l'accès au travail et les manières de l'exercer : pour les personnes handicapées, avec une évaluation des établissements et services d'aide par le travail (Esat) ; et pour les personnes en chômage de longue durée, avec une évaluation des expérimentations territoriales.

Dans le prolongement d'une évaluation inter-inspections de l'efficacité des politiques publiques menées sur la ville de Roubaix, un poste de sous-préfet délégué a été créé pour la mise en œuvre de recommandations.

L'IGAS a été sollicitée afin d'éclairer la stratégie nationale de protection de l'enfance présentée à l'automne 2019 : après une mission sur la mise en œuvre de mesures de prévention, un état des lieux de l'exécution des décisions de justice, accompagné de recommandations, a été réalisé ; et l'IGAS a piloté une démarche de consensus relative aux interventions à domicile. Le déploiement de cette stratégie nationale a été accompagné par un appui de l'IGAS à la contractualisation État-Départements.

L'Inspection générale a été mobilisée sur des politiques sectorielles : l'évaluation du soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire et le développement de l'habitat inclusif. Elle l'a été également en appui de missions confiées à des parlementaires sur l'adoption ; et à des personnalités qualifiées, sur la lutte contre l'illettrisme.

L'IGAS a évalué la loi de 2016 sur la lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes prostituées. Elle a aussi mené une mission novatrice sur le recueil des preuves sans plainte, concernant les violences faites aux femmes.

Deux missions sur des dispositifs sociaux très ciblés ont été réalisées : sur l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants et sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

Un investissement poursuivi au service des réformes en cours

L'IGAS a poursuivi en 2019 sa contribution aux travaux sur les réformes du grand âge : dans la suite de l'appui fourni aux travaux sur la réforme de la prise en charge des personnes âgées (mission Libault), un appui à la coordination du projet de loi est assuré ; tout comme l'IGAS est venue en appui des travaux sur l'attractivité des métiers du grand âge (mission El Khomri).

L'IGAS a été également en appui à la réforme du revenu universel d'activité : tout d'abord sur les principes, les contours et les modalités possibles, puis sur sa préfiguration technique. La participation de l'IGAS aux travaux sur le pilotage de la réforme de la base ressources des aides au logement, engagée en 2018 a été renouvelée en 2019.

Après avoir participé en 2018 à l'étude de faisabilité de la « démonétisation » du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte, l'IGAS a continué en 2019 pour l'expérimentation d'un nouveau mode de délivrance du RSA en Guyane, à Mayotte et à St-Martin. L'IGAS a également été sollicitée pour la mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans.

Le contrôle du secteur social

L'IGAS a mené, en 2019, une mission de suivi du contrôle effectué en 2017 sur l'association « Le silence des justes » qui accueille des enfants et des adultes avec des troubles autistiques lourds. Le film de fiction « Hors normes », sorti en octobre 2020, intègre dans son scénario la première mission de 2017. Une mission de l'IGAS a contrôlé le service de l'aide sociale et celui de la protection maternelle et infantile (PMI) d'un département.

Par ailleurs, l'IGAS se mobilise pour améliorer les procédures de contrôle, avec la refonte en cours du guide de contrôle des établissements médico-sociaux. Elle a été également chargée d'élaborer des scénarios de création d'une mission de contrôle et d'audit des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Les organisations et les modalités de mise en œuvre des politiques publiques

Dans le prolongement du rapport de la députée Mme Peyron sur la Protection maternelle et infantile (PMI), une mission sur le transfert vers la branche famille des missions de la PMI relatives aux modes d'accueil du jeune enfant a été menée. Une autre a étudié le transfert à l'Éducation nationale et à l'enseignement supérieur des missions de formation et de certification dans les secteurs de l'animation jeunesse, du sport, du social, du sanitaire et du paramédical.

Le financement des associations nationales du secteur social par deux programmes budgétaires a été évalué et accompagné de recommandations. Le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP) a fait l'objet d'un audit. Les tarifs sociaux ferroviaires et les modalités de calcul de leurs compensations dans le contexte d'ouverture à la concurrence ont été expertisés.

Le numérique devient un outil usuel pour le déploiement des politiques sociales. L'IGAS a examiné les modalités de son usage dans l'accès aux services publics sociaux afin d'éviter de nouvelles inégalités dans l'accès aux services et aux droits sociaux. La question de l'identité numérique a également fait l'objet d'une mission conjointe.

Enfin, l'IGAS est associée à des travaux inter-inspections chargés d'accompagner les réformes d'organisation de l'État, particulièrement pour leurs conséquences sur les services relevant des ministères sociaux. Ces travaux ont porté en 2019 sur la mise en place de secrétariats généraux communs aux services de l'État dans les départements et régions d'outre-mer. Une revue des missions des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) a été réalisée.

Les rapports ‘Cohésion sociale’ mis en ligne ⁷

- **Évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées**
Valérie GERVAIS et Dr Pierre LOULERGUE – Conjoint IGA- IGJ
> [Lire le rapport](#)
- **Réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)**
Bruno DROLEZ, Vincent MAYMIL et Jean-Marie PALACH
> [Lire le rapport](#)
- **Sécurisation du transfert de la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA)**
> [Lire le rapport](#)
- **Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance**
Philippe GAZAGNES et François-Mathieu ROBINEAU, avec la participation de Louise GUERNER, stagiaire - Conjoint IGJ
> [Lire le rapport](#)
- **La lutte contre la précarité alimentaire – Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique**
Franck LE MORVAN et Thomas WANECQ
> [Lire le résumé](#)
> [Lire le rapport](#)
- **Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile**
Geneviève GUEYDAN - Avec l'appui de Nadège SEVERAC, sociologue, conseillère scientifique de la démarche, et de la Direction générale de la cohésion sociale
> [Lire le rapport](#)
- **État des lieux et perspectives d'évolution du groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped)**
Stéphanie FILLION, Jean-Robert JOURDAN et Thierry LECONTE
> [Lire le résumé](#)
> [Lire le rapport](#)
- **Appel à la générosité publique - Contrôle du compte d'emploi des ressources de l'association Handicap International France**
Florence ALLOT, Didier NOURY et Alexandre PASCAL
> [Lire le rapport](#)
- **L'efficacité des politiques publiques mises en œuvre à Roubaix**
Christian DUBOSQ, avec la participation de Rozenn BICHON, stagiaire
Conjoint IGA, IGEN, IGAENR, CGAAER
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation du congé parental d'éducation et de la « prestation partagée d'éducation de l'enfant » (PreParE)**
Geneviève AUZEL, Erik RANCE et Frédéric REMAY
> [Lire le résumé](#)
> [Lire le rapport](#)

⁷ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

- **Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance**
Stéphanie DUPAYS, Hervé LANOUZIERE et Bénédicte LEGRAND-JUNG - Conjoint IGEN/IGAENR
> [Lire le résumé](#)
> [Lire le rapport](#)
- **Améliorer et simplifier la compensation du handicap pour les enfants**
Daniel LENOIR, avec la participation d'Hervé DROAL, administrateur civil
> [Lire le résumé](#)
> [Lire le rapport](#)
> [Lire le communiqué ministre](#)
- **Évaluation du dispositif d'accueil pour enfants et adultes handicapés géré par l'association 'Le Silence des justes'**
 - **Le rapport de 2017 : 'Évaluation du dispositif d'accueil pour enfants et adultes handicapés géré par l'association 'Le silence des justes'**
Hayet ZEGGAR et Alain LOPEZ
> [Lire le rapport de 2017](#)
 - **Le rapport de 2019 : 'Suites données au rapport relatif à l'évaluation du dispositif d'accueil pour enfants et adultes handicapés géré par l'association 'Le Silence des justes'**
Geneviève GUEYDAN et Véronique GUILLERMO
> [Lire le rapport de 2019](#)
- **Mission sur les morts violentes d'enfants au sein des familles – Évaluation du fonctionnement des services sociaux, médicaux, éducatifs et judiciaires concourant à la protection de l'enfance**
Claire COMPAGNON et Nicolas DURAND – Conjoint IGJ et IGAENR
> [Lire le rapport](#)
- **Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine-Maritime**
Dr Pierre ABALLEA, Fadela AMARA et Christine BRANCHU
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation du coût des mesures de protection juridique des majeurs gérées par des mandataires judiciaires — Note méthodologique préalable à la réalisation d'une enquête de coûts**
Antoine MAGNIER et Frédéric REMAY avec la participation de Damien MAYAUX, stagiaire
> [Lire le rapport](#)

Les rapports des missions d'appui 'Cohésion sociale' mis en ligne ⁸

- **'Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous', rapport sur l'habitat inclusif de Denis PIVETEAU, Conseiller d'Etat, et Jacques WOLFROM, Président du comité exécutif du groupe Arcade**
Remis le 26 juin 2020 au Premier ministre
> [Lire le rapport](#)
- **« Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024 », rapport de Myriam EL KHOMRI**
Remis le 29 octobre 2019 à la ministre des Solidarités et de la Santé.
> [Lire le rapport](#)

⁸ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

Protection sociale

L'IGAS intervient de façon récurrente et significative dans le domaine de la protection sociale.

Ce secteur d'intervention recouvre l'ensemble des systèmes d'assurances sociales, de prévoyance collective ou de solidarité nationale visant à couvrir tout ou partie des charges des ménages liées à différents risques sociaux. De plus en plus, ces organismes développent des parcours avec accompagnement pour les assurés sociaux et proposent des nouveaux services, s'ajoutant aux prestations monétaires.

Cela concerne principalement le vaste champ du service public de la sécurité sociale, qu'il s'agisse des différentes branches du régime général ou des régimes particuliers. Cela concerne également la protection sociale complémentaire (mutuelles, institutions de prévoyance et assurances) dans le domaine de la santé, des retraites et de la prévoyance, ainsi que l'assurance chômage.

Les missions touchant à titre principal au secteur de la protection sociale ont occupé 17 % de l'activité de l'IGAS en 2019, soit un niveau légèrement supérieur par rapport à 2018. Ces missions étaient très majoritairement d'évaluation ou d'expertise.

Les conventions d'objectifs et de gestion de la sécurité sociale

L'IGAS a poursuivi son travail d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion (COG) des régimes de sécurité sociale, sur la base duquel se déroulent les négociations entre la direction de la sécurité sociale et les caisses nationales.

En 2019, deux rapports d'évaluation de conventions d'objectifs et de gestion ont été publiés :

- celle de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), qui couvre les risques vieillesse (retraite), accidents du travail, maladies professionnelles, invalidité et décès des salariés de la branche des industries électriques et gazières. Elle a permis la préparation de la 4^{ème} COG (2020-2024) conclue entre l'État et la CNIEG ;
- celle de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (2014-2017). Elle a préparé la négociation de la convention d'objectifs et de gestion Etat / CPR pour la période 2018-2021.

➔ Lire sur [igas.gouv.fr](https://www.igas.gouv.fr) : [***l'article 'FOCUS' sur l'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale***](#)

La préparation des réformes de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des *minima sociaux*

En 2019, l'IGAS a fortement appuyé les travaux de Dominique Libault, missionné par le Premier ministre en septembre 2018, conduisant à la remise du rapport « Concertation Grand âge et autonomie » le 28 mars 2019 à la ministre des Solidarités et de la Santé. L'IGAS a contribué à la concertation nationale au travers de la désignation de membres de la mission l'entourant, et de fonctions de co-président ou de rapporteur au sein des ateliers thématiques.

Sur un sujet également de grande ampleur, l'IGAS a apporté son appui à Fabrice Lenglard, rapporteur général de la mission sur le revenu universel d'activité (RUA). L'IGAS a ainsi contribué à la préparation des documents ressources pour la concertation et à l'animation des ateliers citoyens. Les travaux se sont poursuivis début 2020.

La modernisation de la protection sociale

L'IGAS a contribué à nourrir la réflexion et les propositions sur deux sujets de modernisation de notre protection sociale ou des ministères sociaux, au travers de deux missions respectivement inscrites à son programme d'activité pour 2018 et 2019 :

- **Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale** : sur la base d'un travail de terrain (plus de 140 personnes rencontrées) et de l'examen des actions déployées par les organismes de Sécurité sociale et par Pôle Emploi, la mission formule des recommandations pour améliorer les solutions d'inclusion déployées et la coordination territoriale des acteurs.
- **L'organisation et l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales au sein des postes diplomatiques** : l'IGAS a évalué le dimensionnement, la localisation et les modalités d'animation de ce réseau. Elle s'est intéressée aux coopérations pouvant être organisées avec les autres réseaux internationaux de la France afin que les enjeux sociaux soient mieux intégrés dans l'action extérieure de la France.

La « prévoyance » dans la branche ferroviaire

Sur saisine, en février 2019, de la ministre des solidarités et de la santé et de la ministre des transports, l'IGAS, conjointement avec le CGEDD, a expertisé le régime spécial de « prévoyance » (RSP) de la SNCF, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi ferroviaire du 27 juin 2018 en prévision d'une négociation à venir avec les partenaires sociaux. Étayé par des échanges approfondis avec les acteurs concernés du secteur et d'une analyse précise des garanties offertes, des financements mobilisés, et de l'efficacité de gestion de la Caisse de prévoyance, ce rapport propose cinq scénarios d'évolution de la couverture maladie des salariés de la branche ferroviaire, en présentant les avantages et inconvénients respectifs de chacun.

La réforme du recouvrement fiscal et social

Dans le cadre de la mission confiée à Alexandre Gardette en octobre 2018 et avril 2019 par la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'action et des comptes publics sur la modernisation du recouvrement fiscal et social, l'IGAS et l'IGF ont été saisies pour « approfondir » les enjeux liés au transfert du recouvrement de l'Agirc-Arrco aux Urssaf.

La protection sociale en Outre-mer

L'Inspection générale a prolongé ses travaux sur la protection sociale en Outre-mer au travers de deux missions d'évaluation ou d'appui :

- Rapport sur la situation de la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de l'offre de soins territoriale ;
- Évaluation du système de protection sociale et de santé de Polynésie française - appui au gouvernement de la Polynésie française.

Les rapports 'Protection sociale' mis en ligne ⁹

- **Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale des industries électriques et gazières 2015-2019 (CNIEG)**
Joël BLONDEL et Axel ESSID
> [Lire le rapport](#)
- **Situation de la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de l'offre de soins territoriale**
Jean DEBEAUPUIS, avec l'appui d'Olivier de CADEVILLE (Cnam)
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation du système de protection sociale et de santé
Appui au gouvernement de la Polynésie française**
Claude DAGORN et Julien MEJANE – Conjoint IGA/IGF
> [Lire le rapport](#)
- **Garantir un numérique inclusif :
les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale**
Philippe BURNEL, Julien MEJANE et Adeline ROUZIER-DEROUBAIX
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation du Service social maritime**
Aurélien BESSON – Conjoint CGEDD-IGAM
> [Lire le rapport](#)
- **La « prévoyance » dans la branche ferroviaire**
Muriel DAHAN, Émilie MARQUIS-SAMARI et Jean-Louis REY – Conjoint CGEDD
> [Lire le rapport](#)
- **L'organisation et l'animation du réseau
des conseillers pour les affaires sociales au sein des postes diplomatiques**
Laurent CAUSSAT et Mireille ELBAUM
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation de la COG de la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (Camieg)**
Clément CADORET et Louis-Charles VIOSSAT
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (2014-2017)**
Alain BETTERICH et Jean-Louis REY
> [Lire le rapport](#)

⁹ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

Les rapports des missions d'appui 'Protection sociale' mis en ligne ¹⁰

- **« Concertation Grand âge et autonomie », rapport de Dominique LIBAULT**
Remis le 28 mars 2019 à la ministre des Solidarités et de la Santé.
> [Lire le rapport](#)
- **« Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail – Neuf constats, vingt propositions », rapport de Jean-Luc BERARD, Directeur des ressources humaines du groupe Safran, Pr Stéphane OUSTRIC, médecin généraliste et professeur des Universités, et Stéphane SEILLER, conseiller maître à la Cour des comptes**
Remis le 20 février 2019 au Premier ministre.
> [Lire le rapport](#)

¹⁰ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

Santé

Les missions touchant à titre principal au secteur de la santé ont occupé 31 % de l'activité de l'IGAS en 2019, se répartissant entre deux grands domaines, la santé publique et l'organisation et le pilotage de l'offre de soins.

Santé publique : un effort marqué en 2019 dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la santé environnementale

Le champ de la santé publique recouvre plusieurs domaines connexes : stratégie de santé, prévention et promotion de la santé, sécurité sanitaire, recherche en santé, droits de l'usager.

En matière de **prévention et d'accès aux soins**, l'IGAS a réalisé avec l'Inspection générale des finances (IGF) une mission visant à établir un diagnostic du fonctionnement de l'aide médicale d'État (AME), dispositif de santé publique à visée humanitaire permettant aux étrangers en situation irrégulière d'accéder aux soins. À partir d'une analyse rigoureuse de l'ensemble des données et études disponibles, le rapport formule des propositions pragmatiques pour consolider le dispositif, maîtriser les risques de fraudes et de dévoiement et améliorer l'accès aux soins des bénéficiaires.

D'autres dispositifs à finalité préventive ont fait l'objet d'analyses approfondies et de propositions d'amélioration, par exemple le certificat médical de non contre-indication à la pratique sportive (CACI).

Par ailleurs, l'IGAS a conduit une évaluation du plan national 2015-2018 pour le développement des soins palliatifs et l'accompagnement en fin de vie. Le rapport révèle une mise en œuvre encourageante de ce plan national, mais des effets concrets néanmoins modestes du fait d'un accès encore insuffisant aux soins palliatifs. Il formule en conséquence un ensemble de recommandations pour mieux insérer les soins palliatifs dans l'organisation des soins et pour engager un effort important de formation et d'information.

L'IGAS a en outre apporté son appui à Michèle Peyron, députée de Seine-et-Marne, pour l'élaboration de son rapport « Pour sauver la Protection maternelle infantile, agissons maintenant ! ».

L'année 2019 a vu aboutir ou s'engager de nombreuses missions dans le champ de la **santé environnementale** qui ont fait l'objet de travaux conjoints avec d'autres inspections : l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, la création d'un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques et à la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur, l'évaluation du dispositif réglementant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des lieux accueillant des personnes vulnérables et l'évaluation du troisième plan chlordécone aux Antilles. L'IGAS s'est aussi attachée avec l'IGF à l'évaluation de l'organisation mise en place pour assurer la **maîtrise des risques sanitaires** dans deux domaines : les aliments et les produits cosmétiques et de tatouage, ce dernier sujet ayant été très peu étudié jusque-là.

Enfin, dans le domaine de la **recherche en santé**, l'IGAS a évalué avec l'IGéSR la stratégie en matière de cohortes : à partir de l'analyse des cohortes mises en place pour la recherche en santé et de comparaisons internationales, le rapport propose une redéfinition de leur usage par rapport à celui d'autres instruments de recherche ainsi que des mesures pour les consolider et en améliorer l'efficacité.

Offre de soins et organisation du système de santé : évaluation des politiques suivies et appui à la transformation

L'IGAS a poursuivi en 2019 sa mission d'évaluation des politiques publiques en matière d'**organisation du système de santé** avec deux missions importantes sur l'évaluation du pilotage de la transformation de l'offre de soins par les Agences régionales de santé (ARS) et un bilan d'étape des groupements hospitaliers de territoire (GHT), instrument majeur de l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des territoires.

Elle s'est aussi penchée sur des domaines de soins particuliers, comme la psychiatrie, avec un état des lieux et des propositions d'évolution de la prise en charge coordonnée des troubles psychiques, donnant toute sa place au psychologue clinicien en coordination avec le psychiatre pour améliorer la réponse aux besoins croissants en matière de santé mentale.

Elle a également conduit avec l'IGéSR une étude de l'évolution des modes d'exercice et des pratiques professionnelles des métiers de la filière visuelle aboutissant à des propositions pour mieux articuler les interventions des différents professionnels et renforcer ainsi l'accès aux soins, et pour adapter en conséquence leurs formations.

L'IGAS a, en outre, étudié l'évolution de missions des prestataires de services et distributeurs de matériels, analysé le modèle économique de l'interprétariat linguistique en santé, participé à la redéfinition des protocoles de coopération entre professionnels de santé

En matière d'**organisation des soins**, l'Inspection a apporté son appui à Thomas Mesnier, député de Charente, et au Pr Pierre Carli, président du Conseil National de l'Urgence hospitalière pour l'élaboration du rapport « Pour un pacte de refondation des urgences », ainsi qu'à MM. Brechat, Goldstein et Prochasson et Mme Solviche sur la mise en place du service d'accès aux soins.

Elle a, par ailleurs, évalué avec l'Inspection générale de l'administration (IGA) l'organisation des transports inter-hospitaliers hélicoptérés dans le cadre de l'aide médicale urgente et réalisé une mission « flash » sur la situation des services de réanimation pédiatrique en Île-de-France proposant des mesures concrètes pour une amélioration rapide.

Les suites de ces rapports

Les recommandations de l'IGAS, souvent suivies, contribuent à la dynamique de réforme et à l'adaptation continue des dispositifs aux besoins des usagers dans le secteur de la santé.

Par exemple, la loi de finances pour 2020 prévoit plusieurs dispositions visant à encadrer le recours à l'AME s'appuyant sur le rapport de l'IGAS et de l'IGF.

De même, le rapport d'évaluation de l'IGAS nourrit les travaux en cours de construction du nouveau plan de développement de soins palliatifs et d'accompagnement de la fin de vie qui devrait être annoncé en 2020.

Autre exemple : la feuille de route obésité 2019 – 2022, annoncée en octobre 2019, a pris en compte les préconisations du rapport d'évaluation de l'IGAS de juillet 2016 sur le programme national nutrition – santé. Elle met également en œuvre plusieurs recommandations du rapport de l'IGAS de janvier 2018 sur la chirurgie bariatrique pour améliorer la pertinence des interventions ainsi que le suivi des personnes opérées.

Les rapports ‘Santé’ mis en ligne ¹¹

- **Retour d’expérience après l’incendie d’un site industriel à Rouen en septembre 2019 (Lubrizol) – Analyses et propositions sur la gestion de crise**
Florence ALLOT – conjoint IGA – CGEDD – CGAAER- CGE
>[Lire le rapport](#)
- **Conditions du fonctionnement du centre du don des corps de l’université Paris-Descartes**
Cécile COURREGES, Dr Marie-Ange DESAILLY-CHANSON et Mariane SAÏE – Conjoint IGéSR
>[Lire la synthèse](#)
> [Lire le communiqué ministre](#)
- **Évaluation des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour les personnes détenues**
Dr Julien EMMANUELLI et François SCHECHTER - Conjoint IGJ
>[Lire le rapport](#)
- **Réanimation pédiatrique en Île-de-France : note de conclusion de la mission flash**
Christine d’AUTUME et Dr Francis FELLINGER
>[Lire le rapport](#)
- **Évaluation du plan national 2015-2018 pour le développement des soins palliatifs et l’accompagnement en fin de vie**
Dr Nicole BOHIC, Dr Francis FELLINGER, Mariane SAÏE et Louis-Charles VIOSSAT
>[Lire le rapport](#)
- **Bilan d’étape des groupements hospitaliers de territoire (GHT)**
Claude DAGORN, Dominique GIORGI et Alain MEUNIER, avec la participation du Pr Luc BARRET
>[Lire le rapport](#)
- **Pilotage de la transformation de l’offre de soins par les ARS**
Dominique GIORGI, Christian POIRET et Isabelle YENI
>[Lire le rapport](#)
- **Prise en charge coordonnée des troubles psychiques : état des lieux et conditions d’évolution**
Dr Julien EMMANUELLI et François SCHECHTER
>[Lire le rapport](#)
- **Le modèle économique de l’interprétariat linguistique en santé**
Philippe BURNEL et Philippe CALMETTE
>[Lire le rapport](#)
- **L’aide médicale d’État (AME) : diagnostic et propositions**
Fabienne BARTOLI, Jean-Louis REY et Dr Francis FELLINGER – Conjoint IGF
>[Lire le rapport](#)
- **Audit stratégique de l’Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES)**
Laurent GRATIEUX, Antoine MAGNIER et Emilie MARQUIS-SAMARI
>[Lire le rapport](#)

¹¹ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

- **Évaluation du dispositif réglementant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des lieux accueillant des personnes vulnérables**
Valérie GERVAIS et France MOCHEL – Conjoint CGEDD-CGAAER
> [Lire le rapport](#)
> [Lire le communiqué ministres](#)
- **Évaluation du 3^e plan national santé environnement et préparation de l'élaboration du plan suivant**
Béatrice BUGUET-DEGLETAGNE
> [Lire le rapport](#)
- **L'Observatoire de la qualité de l'air intérieur : Bilan et perspectives**
Laura KRIEPS et Pierre LESTEVEN – Conjoint IGA-CGEDD
> [Lire le rapport](#)
- **Audit de la maîtrise des risques sanitaires par l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)**
Dr Pierre ABALLEA, Didier NOURY et Hervé LANOUZIERE
> [Lire le rapport](#)

Les rapports des missions d'appui 'Santé' mis en ligne ¹²

- **« Mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières », rapport du Pr Olivier CLARIS, Président de la commission médicale d'établissement des Hospices Civils de Lyon**
Remis le 16 juin 2020 au ministre des Solidarités et de la Santé
> [Lire le rapport](#)
- **« Pour un pacte de refondation des urgences », rapport de Thomas MESNIER, député de Charente, et du Pr Pierre CARLI, président du Conseil National de l'Urgence hospitalière**
Remis le 20 décembre 2019 à la ministre des Solidarités et de la Santé
> [Lire le rapport](#)
> [Le communiqué ministre](#)
- **« Pour sauver la Protection maternelle infantile, agissons maintenant ! », rapport de Michèle PEYRON, députée de Seine-et-Marne**
Remis le 14 juin 2019 au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance.
> [Lire le rapport](#)

¹² Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

Travail - emploi- formation professionnelle

Les missions touchant à titre principal au secteur du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle ont représenté un quart de l'activité de l'IGAS en 2019. Elles recouvrent notamment la promotion de l'emploi, la formation professionnelle des jeunes et des adultes, les droits individuels et collectifs des travailleurs, les conditions de travail, le dialogue social et la négociation collective. Elles concernent donc l'ensemble des actifs, qu'ils soient en emploi ou demandeurs d'emploi, les partenaires sociaux, les entreprises et les nombreux organismes qui interviennent dans ce domaine.

La rénovation du modèle social

Suite à l'adoption de textes importants en début de quinquennat, concernant notamment la transformation du droit du travail (ordonnances du 22 septembre et décrets du 31 décembre 2017), la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle (loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »), que l'IGAS avait contribué à nourrir en analyses préalables, les années 2018 et 2019 ont permis d'accompagner leur mise en œuvre.

La réforme de la formation professionnelle

Dans cette phase de mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, l'IGAS a permis de compléter les analyses sur des sujets importants : par exemple l'adaptation des dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel aux collectivités d'outre-mer, qui a débouché sur la rédaction d'une ordonnance spécifique ; la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ; ou encore l'évaluation de la rémunération de fin de formation (R2F) dans le secteur sanitaire, social et médico-social.

Elle est venue directement en appui des administrations compétentes (délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle) pour la mise en œuvre de la loi, par exemple pour les procédures de création et agrément des opérateurs de compétences (OPCO).

Enfin, elle a, dans plusieurs domaines qui restaient à explorer, produit des rapports qui nourriront la réflexion des pouvoirs publics, sur la formation obligatoire des 16-18 ans (Passer d'un droit formel à un droit réel – en appui à Sylvie Charrière et Patrick Roger), la formation des travailleurs non-salariés, les freins à la formation des demandeurs d'emploi (avec l'IGF) ou encore la formation des élus locaux (avec l'IGA).

Le service public de l'emploi et les politiques de l'emploi

L'IGAS a produit, dans le cadre de travaux qu'elle mène régulièrement dans ce domaine, plusieurs évaluations de la gestion des opérateurs de la politique de l'emploi : évaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales, ou encore analyse de l'activité de Centre Inffo.

De manière transversale, l'IGAS a analysé l'utilisation du numérique dans l'accès aux services publics sociaux, le service public de l'emploi ayant été notamment pris en exemple dans les investigations menées.

Sur le fond des politiques, une évaluation de l'expérimentation de lutte contre chômage longue durée a été menée (avec l'IGF), de même qu'une analyse de la politique de lutte contre l'illettrisme (en appui à Christian Janin et Yves Hinnekint).

De manière transversale, l'IGAS a mené, avec d'autres inspections générales, une évaluation de l'efficacité des politiques publiques sur le territoire de la ville de Roubaix, les politiques de l'emploi constituant un aspect important des politiques mises en œuvre.

Travailleurs handicapés et emploi

Dans la suite des travaux importants menés au cours des deux dernières années, l'IGAS a produit un bilan de la situation des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et tracé un certain nombre de pistes d'évolution (avec l'IGF).

Au premier semestre, elle a également accompagné les partenaires sociaux dans la préparation de leurs négociations relatives aux emplois à conditions d'aptitude particulière.

Les rapports ‘Travail-Emploi-Formation professionnelle’ mis en ligne ¹³

- **Évaluation des services de santé au travail interentreprises (SSTI)**
Delphine CHAUMEL, Benjamin MAURICE et Jean-Philippe VINQUANT - Avec la participation d'Antoinette ROUSTEAU (stagiaire)
> [Lire le rapport](#)
- **La formation des élus locaux**
François SCHECHTER – Conjoint IGA
> [Lire le rapport](#)
> [Lire le communiqué ministre](#)
- **Évaluation économique de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)**
Florence ALLOT – Conjoint IGF – Avec la collaboration de la Dares
> [Lire le rapport](#)
- **Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**
Bénédicte JACQUEY et Annaïck LAURENT, avec le concours de Chanez LAIDI, assistante de mission Conjoint IGF
> [Lire le rapport](#)
- **Évaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales**
Stéphanie FILLION, Thierry LECONTE et Erik RANCE
> [Lire le rapport](#)
- **La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis**
Nicolas AMAR, Vincent MAYMIL et Louis-Charles VIOSSAT – Conjoint CGEDD
> [Lire le rapport](#)
> [Lire le communiqué ministre](#)

Les rapports des missions d'appui ‘Travail-Emploi-Formation Professionnelle’ mis en ligne

- **« Formation obligatoire des 16-18 ans : passer d'un droit formel à un droit réel », rapport de Sylvie CHARRIERE, députée de Seine-Saint-Denis, et Patrick ROGER, conseiller municipal de Strasbourg, conseiller délégué de l'Eurométropole et président de la mission locale et de la maison de l'emploi de Strasbourg**
Remis le 13 janvier 2020 au Premier ministre
> [Lire le rapport](#)
- **« Mission relative à la lutte contre l'illettrisme », rapport de Christian JANIN et Yves HINNEKINT**
Remis le 25 novembre 2019 à la ministre du Travail
> [Lire le rapport](#)

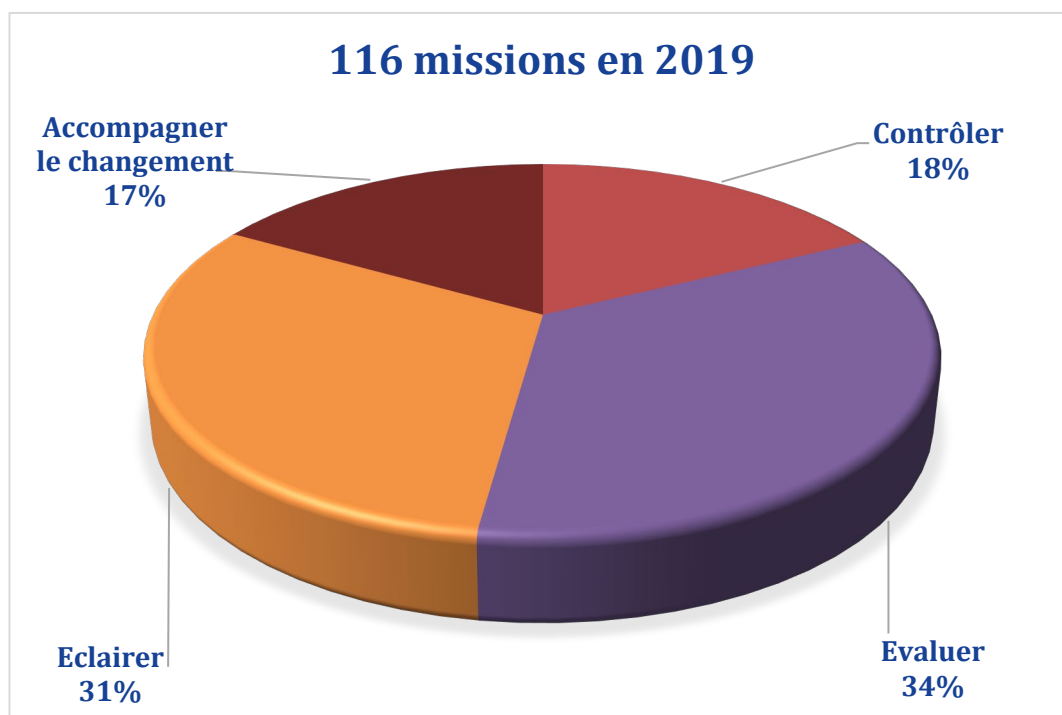
¹³ Rapports mis en ligne en 2019, ainsi que les rapports mis en ligne en 2020 correspondant à des missions lancées en 2019

3 - LES TYPES D'INTERVENTION DE L'IGAS

Évaluer, éclairer, contrôler, accompagner le changement

Les missions de l'IGAS s'inscrivent dans quatre grands types d'intervention : évaluer, éclairer, contrôler et accompagner le changement.

Si la qualité des décisions publiques repose d'abord sur la justesse et la robustesse des diagnostics produits, l'IGAS formule aussi des recommandations et propose des scénarios de réformes aux décideurs.



➔ [Consulter la rubrique 'Métiers' du site internet de l'IGAS](#)

Évaluer

L'évaluation d'une politique publique (34 % des missions de l'IGAS en 2019) a pour objet de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* »¹⁴.

Cet exercice suppose une méthodologie et des techniques spécifiques : collecte et analyse des données (notamment statistiques), investigations de terrain (entretiens avec des acteurs des politiques publiques, mais également des usagers [enquêtes, focus groupes...]), recueil des différents points de vue sur la mise en œuvre d'une politique publique, mise en perspective historique, analyse des processus de décisions. Ces garanties méthodologiques permettent d'apprécier l'efficacité de l'action publique ainsi que son efficience, en rapportant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

Exemples de politiques publiques évaluées :

- [Les établissements et services d'aide par le travail \(Esat\)](#)
- [La lutte contre la précarité alimentaire : évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique](#)
- [Bilan d'étape des groupements hospitaliers de territoires \(GHT\)](#)
- [Prise en charge coordonnée des troubles psychiques : état des lieux et conditions d'évolution](#)

Éclairer

Sans nécessairement déployer une évaluation complète, l'Inspection générale est sollicitée pour fournir aux décideurs publics une expertise et un bilan sur des sujets techniques précis (31 % des missions de l'IGAS en 2019).

Exemples :

- [La « prévoyance » dans la branche ferroviaire](#)
- [L'aide médicale d'État \(AME\) : diagnostic et propositions](#)
- [Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale](#)

¹⁴ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Contrôler

Le contrôle (18 % des missions de l'IGAS en 2019) vise à s'assurer qu'un service, un établissement ou un professionnel, se trouve dans une situation conforme aux règles qui le régissent et aux exigences de bonne gestion des ressources publiques. Il s'agit d'un métier historique de l'IGAS.

Les contrôles de l'IGAS peuvent prendre des formes diverses allant de la vérification du bon fonctionnement d'un organisme (hôpital, service déconcentré de l'État, opérateur de collecte des fonds de la formation professionnelle, caisse de sécurité sociale) au contrôle du compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique des organismes y faisant appel ou des services d'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux.

L'IGAS conduit également des enquêtes administratives ayant pour but d'investiguer la conduite d'un agent public (ou d'un groupe d'agents) sur la base d'informations laissant craindre la violation de certaines règles.

Par ailleurs, si les audits ne constituent pas des contrôles au sens strict, ils y sont souvent assimilés, au regard de la proximité des méthodologies utilisées. En matière d'audit, l'Inspection intervient de deux manières :

- en tant qu'auditeur interne de l'État pour l'ensemble des ministères sociaux et des organismes placés sous leur tutelle : l'audit a alors pour but d'évaluer les dispositifs de maîtrise des risques de ces organismes et de les renforcer (*cf. p. 41*).
- en tant qu'auditeur externe de la Commission européenne pour la vérification du bon usage du Fonds social européen et du Fonds d'aide aux plus démunis (*cf. p. 42*).

Exemples

- [Réanimation pédiatrique en Île-de-France : note de conclusion de la mission flash](#)
- [Contrôle du compte d'emploi des ressources de l'association Handicap International France](#)
- Contrôle de l'aide sociale à l'enfance dans un département

Accompagner le changement

À la demande des ministres, l'IGAS peut enfin apporter un concours opérationnel à la réalisation de projets (17 % des missions de l'IGAS en 2019) : mise en œuvre d'une réforme, appui à la prise de fonction d'un dirigeant, réorganisation de structures pouvant aller, dans le cas des établissements publics de santé, jusqu'à l'administration provisoire.

Ces missions relèvent, pour la plupart, d'un comité des pairs spécifique dédié à 'l'appui-conseil au management' sur l'ensemble du champ sanitaire et social. Cette instance traite principalement de questions managériales et organisationnelles.

Les missions d'administration provisoire et d'appui à des hôpitaux en difficulté

Certains membres de l'IGAS ayant préalablement exercé comme hospitaliers peuvent être amenés à assumer directement la responsabilité d'un hôpital et mettre en place un management de transition dans le cadre d'administrations provisoires prévues pour des établissements en grandes difficultés financières. Cela a été le cas en 2019 au centre hospitalier spécialisé Philippe Pinel à Amiens (9 mois). Suite à l'administration provisoire du centre hospitalier de Cayenne lancée en 2018 pour 6 mois, il a été mis en place une mission d'appui à cet établissement afin d'aider le nouveau directeur et poursuivre l'action engagée le temps qu'une nouvelle équipe de direction se reconstitue.

Les missions d'évaluation d'hôpitaux lors d'un changement de direction

Dans le cadre du Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers Copermo¹⁵, des missions d'évaluation dites "T₀" offrent des diagnostics complets (implantation territoriale, organisation des soins, performance, finances...) de la situation des centres hospitaliers universitaires (CHU) lors de la nomination d'un nouveau directeur général. Celui du CHU de Grenoble a été réalisé en 2019.

Les missions d'appui à la conduite du changement

L'Inspection est intervenue en appui d'administrations centrales ou de personnalités qualifiées dans la préparation ou la mise en œuvre de grands chantiers législatifs : la lutte contre l'illettrisme, le plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024, le pacte de refondation des urgences, l'appui sur la réforme du grand âge (coordination du projet de loi).

¹⁵ Le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (Copermo) :

- valide, en lien avec les agences régionales de santé (ARS), les projets d'investissement des établissements de santé ainsi que les modalités de leur réalisation et la trajectoire financière correspondante ;
- assure la coordination des programmes nationaux d'amélioration de la performance des établissements de santé ;
- arrête, en lien avec les ARS, les modalités du retour à l'équilibre financier des établissements de santé les plus en difficultés et du respect de la trajectoire fixée.

Focus sur des interventions spécifiques

Accompagner les fonctions d'inspection de premier niveau des réseaux territoriaux de l'État

Depuis la création des agences régionales de santé (ARS) et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la Mission permanente inspection-contrôle (MPIC) anime et accompagne le développement de la fonction inspection-contrôle au sein de ces réseaux territoriaux. Pilotée par un inspecteur général, l'équipe compte sept membres qui élaborent un programme de travail pluriannuel priorisant la structuration de la fonction inspection-contrôle et l'amélioration continue des méthodologies d'inspection-contrôle de ces réseaux. La répartition des régions fait de chaque inspecteur territorial l'interlocuteur privilégié des responsables des missions régionales d'inspection-contrôle (liens conservés avec les correspondants du réseau Cohésion sociale pour répondre aux questions relatives à l'inspection-contrôle).

Professionnaliser la fonction d'inspection-contrôle au sein des réseaux avec :

- l'accompagnement à la mise en œuvre de repères d'organisation et de fonctionnement ;
- l'expertise apportée pour répondre aux difficultés rencontrées par les équipes de ces réseaux ;
- la construction et mise à jour [d'outils méthodologiques](#) (appropriation par les réseaux territoriaux chargés de la santé et de la cohésion sociale du nouveau guide des bonnes pratiques d'inspection-contrôle publié fin 2018 et démarrage de la révision du guide méthodologique relatif au contrôle des structures sociales et médico-sociales).

Soutenir l'action des inspecteurs territoriaux par :

- la définition des orientations nationales pluriannuelles d'inspection-contrôle en articulation avec d'autres modalités d'actions (certification, accréditation, déclaration d'événements indésirables graves) ;
- l'animation des réseaux territoriaux dans le cadre de séminaires nationaux, de journées régionales d'échanges et d'un réseau collaboratif des professionnels concernés ;
- le suivi des ressources mobilisées pour ces missions et le déploiement d'un système d'information métier.

La MPIC suit attentivement les travaux des préfigureurs des directions régionales Économie, Emploi, Travail et Solidarités (DREETS) concernant la place des missions d'inspection au sein de leurs organisations.

Renforcer la maîtrise des risques des administrations sociales

Depuis 2011, dans chaque ministère, un dispositif d'audit interne est mis en œuvre pour assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ses services et ses opérateurs ont la charge. La mission permanente d'audit interne de l'IGAS (MPAI) exerce cette fonction sur les champs de l'action sociale, de la sécurité sociale, de la santé, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Sur la base d'une cartographie des risques établie par les ministères sociaux et de leur cotation, cette mission permanente réalise des audits visant à évaluer, de manière indépendante et objective, le degré de maîtrise des opérations conduites par les services et à le renforcer progressivement.

Ces missions d'audit s'effectuent conformément aux normes internationales de l'*Institute of Internal Auditors* et au cadre de référence de l'audit interne de l'État.

Un comité d'audit interne ministériel, présidé par les ministres, composé de personnalités qualifiées externes aux ministères sociaux et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, se réunit deux fois par an pour suivre les travaux et valider la programmation des audits.

Mise en œuvre du plan pluriannuel d'audit interne et suivi des recommandations

Sept missions ont été achevées en 2019 (fiabilité et qualité des remontées statistiques aux fins d'analyse des évolutions de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, chaîne de la dépense de l'EPIDE...). Dans ce cadre, les organismes concernés élaborent un plan d'action en application des recommandations. La MPAI assure un suivi semestriel de ces plans pendant deux ans : 22 plans d'action ont ainsi été suivis en 2019, dont 6 ont été clôturés. Pour ces derniers, 49 % des recommandations étaient totalement réalisées et 42 % encore en cours de mise en œuvre à la date de la clôture.

Contribution aux travaux interministériels

pilotés par le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État

La MPAI participe aux travaux pilotés par le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État, instance interministérielle d'harmonisation et d'échanges sur les pratiques d'audit interne : commissions chargées de l'examen des politiques d'audit, de la démarche qualité et des formations à destination des auditeurs de l'État, groupe de travail sur les risques liés à l'exercice par l'État de la tutelle de ses opérateurs.

Instruire les dossiers des praticiens hospitaliers en conseil de discipline ou en commission statutaire nationale

Les membres de l'IGAS ayant la qualité de médecin ou de pharmacien sont régulièrement sollicités pour traiter, en qualité de rapporteurs, de dossiers disciplinaires, d'insuffisance professionnelle ou de validation d'année probatoire des praticiens hospitaliers, dans le cadre des procédures menées par le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG).

Sécuriser l'usage des fonds sociaux européens pour le compte de la Commission européenne

Pour la période 2014-2020, l'Europe investit environ 27 Mds € de fonds structurels en France, dont 6Mds € pour favoriser la croissance et l'emploi, via le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative emploi jeune (IEJ), et environ 5 Mds € pour réduire la pauvreté, via le Fonds d'aide aux plus démunis (FEAD).

L'IGAS membre de l'autorité d'audit pour les fonds européens en France

En 2014, l'État français a désigné les autorités chargées de la gestion, de la certification et de l'audit de ces fonds. Les autorités de gestion et de certification sont multiples (DGEFP, Direccte, conseils régionaux, DGCS, DGFIP, DRFIP¹⁶).

Placée sous l'égide de la Commission européenne, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) est l'autorité d'audit pour les fonds européens en France.

Présidée par un inspecteur général des finances, cette commission -dont les 9 membres sont nommés pour quatre ans par le Premier ministre- comprend aussi un inspecteur général représentant l'IGAS. Elle s'appuie sur une équipe permanente de chargés de mission et sur les inspections générales des ministères concernés pour réaliser, dans leur champ de compétence, les audits permettant de s'assurer du bon fonctionnement des autorités de gestion et de certification et de la régularité des opérations financées par les fonds européens. La Mission permanente d'audit des fonds européens traduit la contribution de l'IGAS aux missions de la CICC.

Des audits du fonctionnement réel des systèmes de gestion et de contrôle

La mission permanente est chargée d'évaluer le fonctionnement réel des systèmes de gestion et de contrôle, au moyen d'audits de système, dont une part s'effectue sur place. Pour la programmation 2014-2020, son périmètre d'intervention représente 82 audits de système. Ces missions sont réalisées, soit par la mission permanente seule pour les programmes mono-fonds (FSE, IEJ et FEAD), soit en inter-inspections avec l'Inspection générale de l'administration pour les programmes régionaux mobilisant à la fois le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

Les rapports définitifs se concluent par une cotation (de 1 à 4) du système audité. Pour les valeurs 3 et 4, la Commission européenne suspend le versement des fonds jusqu'à la production de preuves tangibles, et constatées par l'autorité d'audit, des améliorations nécessaires.

Les 11 audits de système effectués en 2019 ont permis de faire de la pédagogie des exigences communautaires auprès des équipes gestionnaires. Cela permettra ainsi d'améliorer la qualité des actes de gestion qui conditionnent le remboursement par l'Union européenne des dépenses engagées.

Le FEAD a fait l'objet d'une attention toute particulière, notamment auprès des structures opérationnelles (entrepôts et centres de distribution), ce fonds finançant près de 25 % de l'aide alimentaire distribuée par la Croix Rouge Française, les Restaurants du Cœur, la Fédération des Banques Alimentaires et le Secours Populaire, sous l'égide de la DGCS.

De même la DGEFP, qui supervise l'ensemble des DIRECCTE (chargées notamment de gérer les crédits FSE et IEJ des programmes mis en œuvre par l'État), a été auditée en 2019.

¹⁶ DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Diraccte : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DGFIP, DRFIP : directions générale et régionales des finances publiques

La mission d'Inspection santé et sécurité au travail des ministères sociaux rattachée à l'IGAS

Consécutivement au décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, l'arrêté du 21 avril 1997 a rattaché à l'IGAS les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) nommés par les ministres en charge des solidarités, de la santé et du travail. L'IGAS est investie, à leur égard, d'une mission d'impulsion et de coordination.

Contrôler et accompagner les services dans le domaine de la santé et sécurité au travail

Les ISST exercent des fonctions de contrôle, d'expertise, de conseil et d'animation.

Leurs contrôles portent sur les conditions d'application de la réglementation applicable en matière de santé et de sécurité définie aux livres I^{er} à V de la quatrième partie du code du travail qui consacrent notamment l'obligation générale pour l'employeur d'assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, les dispositions applicables aux lieux de travail, la prévention des risques professionnels (d'origine chimique, biologique...).

Le périmètre de compétence des quatre ISST rattachés à l'IGAS comprend les services d'administration centrale des ministères sociaux, les ARS, les Direccte ainsi que 13 établissements.

Outre les contrôles qu'ils diligentent, les ISST sont sollicités pour leur expertise par les acteurs de la prévention. Ils sont membres de droit des CHSCT et concourent à leurs travaux. Ils contribuent aussi à l'animation de réseaux des acteurs de la prévention.

Une activité 2019 en lien avec les préoccupations des agents et de l'administration

En 2019, ils ont notamment participé à des groupes de travail ministériels (risque d'exposition passive à l'amiante dans les Di[r]eccte, suicides...) ou interministériels (formation des ISST...) et à des délégations d'enquête menées par les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (risques résultant de dysfonctionnements de services) dans le cadre de l'article 53 du décret de 1982.

Par ailleurs, au-delà des rapports consécutifs aux missions de contrôle, les ISST établissent périodiquement un rapport sur un ou plusieurs thèmes issus de leur expérience du terrain. Pour 2019-2020, deux thèmes ont été retenus : « les actes suicidaires dans les ministères sociaux – dispositifs et démarches de prévention » et « l'application de la réglementation de prévention du risque amiante bâtimentaire ».

La gestion de la crise provoquée par l'incendie des dépôts de l'entreprise Lubrizol en septembre 2019 a donné lieu à une activité spécifique des ISST concernés par les structures administratives localisées dans l'agglomération de Rouen. Cette gestion a confirmé la nécessité de la coordination et de l'impulsion assurée par l'IGAS et ouvert la voie à une réflexion sur le rôle des ISST en période de crise.