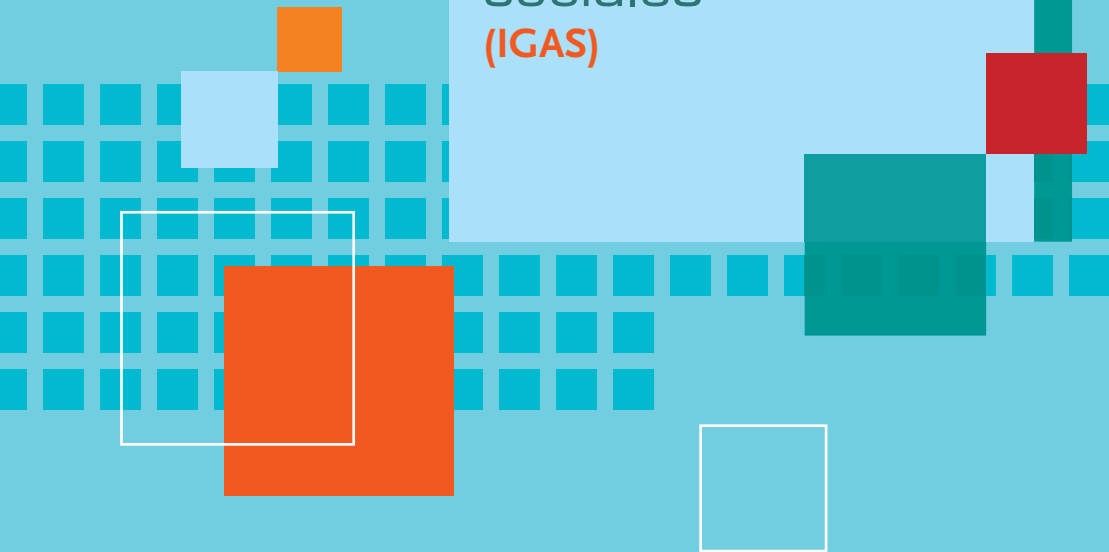




Inspection
générale
des affaires
sociales
(IGAS)



SOMMAIRE

-
- P. 4 **L'histoire**
 - P. 6 **Les inspecteurs**
 - P. 8 **Les missions**
 - P. 18 **Une organisation au service de la qualité des prestations**

Inspection
générale des affaires
sociales
(IGAS)

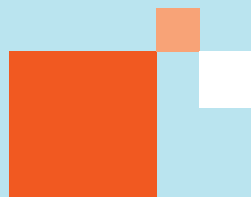
39-43, quai André Citroën
75 739 Paris Cedex 15

Tél. 00 33 (0)1 40 56 00 00
Fax 00 33 (0)1 40 56 67 84
Mél : igas@gouv.fr



Placée directement auprès des ministres, l'IGAS, inspection interministérielle, produit notamment près de 150 rapports par an dans le cadre de missions de contrôle, d'évaluation et d'appui. Par l'ensemble de ces missions, elle est actrice du changement dans les secteurs sanitaires et sociaux.

L'IGAS tire l'une de ses richesses de la grande diversité des profils et des expériences professionnelles de ses membres ; elle compte une centaine d'inspecteurs en activité dans le service. Ils s'appuient sur une organisation collective favorisant le travail en équipe et la capitalisation interne des connaissances.





L'HISTOIRE



Créée en 1967, l'IGAS a été progressivement renforcée sur un champ de compétences large.

I L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

> L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été créée en 1967 par le regroupement de deux corps d'inspections générales (l'Inspection générale de la santé et de la population et l'Inspection générale de la sécurité sociale) et du dernier grade du corps de l'Inspection du travail.

> Le décret statutaire du 2 mai 1990 lui confère un **statut unifié**. Ce décret a été modifié, en 2007 et en 2008, afin de renforcer l'attractivité du corps et de diversifier encore son recrutement.

> La loi du 28 mai 1996 consacre le rôle de l'IGAS en lui donnant une **compétence sur l'ensemble des institutions du champ du social**, qu'elles soient publiques ou privées bénéficiant de fonds publics, et en élargissant ses compétences aux associations faisant appel à la générosité publique.

> L'IGAS est avec l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA), **l'une des trois grandes inspections interministérielles** de l'État. Elle est en effet placée sous l'autorité directe des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'action sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.



LES INSPECTEURS

Constituée pour une grande part d'anciens **élèves de l'ENA**, elle accueille également des inspecteurs venus d'horizons très variés. La **mobilité professionnelle** de ses membres permet d'accroître son expertise dans de nombreux domaines.

- > La souplesse de l'organisation interne de chaque mission permet de valoriser connaissances et expériences de chacun. La diversité du recrutement répond au besoin d'expertise et de technicité dû à la diversité des missions confiées à l'IGAS et apparaît indispensable à leur réalisation.
- > Elle compte des **médecins et pharmaciens** ainsi que d'anciens **directeurs d'établissements de santé**, gage de compétence dans le secteur sanitaire.
- > L'Inspection compte aussi d'anciens **directeurs de services déconcentrés** (DRASS et DRTEFP notamment) qui apportent leur connaissance fine du terrain. Parmi ceux-ci, les membres issus de **l'Inspection du travail** contribuent également à l'autorité de l'IGAS sur les problèmes à la fois techniques et complexes du champ du travail et de l'emploi. L'IGAS recrute par ailleurs d'anciens militaires.



- > Depuis la réforme statutaire de 2008, les **directeurs et praticiens-conseils d'organismes de sécurité sociale** peuvent aussi intégrer le corps. Cette ouverture permet à l'IGAS de renforcer ses compétences en matière de protection sociale.
- > La mobilité est également l'occasion pour **des fonctionnaires** d'autres administrations (administrateurs civils, magistrats de l'ordre judiciaire, administratif ou financier, agents des collectivités territoriales, administrateurs de l'INSEE...) d'apporter leur concours à l'action de l'IGAS.
- > Le corps de l'IGAS comprend **deux grades** : inspecteur général et inspecteur.

Une mobilité indispensable ; un enrichissement pour l'inspection

Beaucoup des membres de l'IGAS poursuivent actuellement leur carrière en dehors de l'IGAS, au sein d'administrations centrales ou de services déconcentrés, dans les collectivités territoriales, dans divers établissements publics, dans les mutuelles, dans les organismes de sécurité sociale, dans le secteur privé ou dans le domaine culturel. Cette mobilité permet à l'IGAS de se nourrir de l'expérience acquise dans les fonctions exercées à l'extérieur du service.



LES MISSIONS : CONTRÔLE, ÉVALUATION ET CONSEIL

Les modalités d'intervention de l'IGAS sont multiples. Il peut s'agir de missions de contrôle, d'audit, d'enquête et d'évaluation, ou bien des missions d'appui, de conseil et la participation à des groupes de travail.

I UN CHAMP D'INTERVENTION PARTICULIÈREMENT LARGE ET DES POUVOIRS D'INVESTIGATIONS ÉTENDUS

> Sur le fondement de la loi du 28 mai 1996, l'IGAS est chargée de contrôler le respect de la réglementation et le bon usage des fonds publics ou collectés auprès du public, mais aussi d'évaluer la qualité et l'efficacité du service rendu. Les missions de l'IGAS peuvent ainsi intervenir dans **des structures** de statut juridique et de taille très variés, tant en personnel qu'en terme de budget et évaluer des **politiques publiques** concernant un large éventail d'acteurs et institutions.

> Les missions se répartissent traditionnellement entre **cinq domaines** : la santé ; le travail, l'emploi et la formation professionnelle (TEFP) ; la protection sociale (PS) ; l'action sociale, la solidarité et les associations faisant appel à la générosité du public (ASSAG), enfin, de manière transversale, sur l'ensemble de ces champs, l'administration et modernisation des services (AMS).



- > A l'occasion de ses investigations, l'IGAS a un **large accès à l'information**. Ainsi, elle peut intervenir librement auprès de tous les organismes entrant dans son champ d'intervention qui doivent prêter leur concours et peut disposer, dans le cadre de ses investigations, des logiciels et données informatisées.
- > Les déplacements sur le terrain sont un principe fondamental de l'inspection qui objective ainsi ses constats. Les rapports de synthèse se nourrissent souvent de rapports de site permettant comparaisons des pratiques et enseignements généraux.
- > Les pouvoirs d'investigation de l'IGAS sont confortés par des dispositions spécifiques visées dans l'article 43 de la loi du 12 avril 1996 qui prévoit la **condamnation de l'entrave** à un contrôle de l'IGAS.
- > Les membres de l'IGAS ont une **indépendance de jugement** et engagent leur responsabilité sur les constats et préconisations formulés. Celle-ci se traduit par la **signature** individuelle des rapports qu'ils établissent.



CONTRÔLE



LES MISSIONS DE CONTRÔLE: LE CŒUR DE MÉTIER DE L'INSPECTION

> Les contrôles ont pour objet la vérification objective de la conformité de l'action d'une administration ou d'un organisme de service public à un référentiel réglementaire, de performance ou de bonnes pratiques, ou de façon plus générale, incluent parfois un volet audit, c'est-à-dire, un diagnostic de gestion (qualité et efficience) accompagné de préconisations.

Contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public

La loi du 28 mai 1996 donne compétence à l'IGAS pour contrôler l'utilisation par les associations des ressources qu'elles collectent en faisant appel à la générosité du public. Cette compétence appartient également à la Cour des comptes.

La mission de l'IGAS est de mesurer la transparence quant aux buts de l'organisation et la conformité de ses objectifs avec l'utilisation qui est faite des dons afin notamment d'apporter des garanties aux donateurs quant à l'utilisation qui est faite de ces fonds. Chaque année, l'IGAS contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique. Le choix se fait en concordance avec la Cour des comptes et également sur proposition des directions des ministères sociaux.



- > Les contrôles et audits peuvent être exhaustifs ou porter sur un ou plusieurs aspects particuliers (direction, organisation, stratégie, problèmes financiers et budgétaires...). Tout contrôle donne lieu à un **rapport** qui est établi sous la seule responsabilité de ses rédacteurs.
- > Une **procédure contradictoire** est mise en œuvre et permet aux organismes contrôlés de formuler leurs observations sur le rapport.
- > Chaque année, l'IGAS mène une **cinquantaine de contrôles** dans l'ensemble des organismes relevant de sa compétence : services déconcentrés, établissements publics nationaux et locaux - agences sanitaires -, hôpitaux, organismes de protection sociale, mutuelles, institutions de prévoyance, associations gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux, etc. Le nombre d'organismes potentiellement concernés incite l'IGAS à cibler rigoureusement ses contrôles et audits sur un échantillon aussi représentatif que possible.
- > Ces missions permettent généralement un **diagnostic** approfondi des structures visées. Chaque nouvelle mission de contrôle et d'audit est l'occasion pour les membres de l'IGAS d'acquérir une connaissance irremplaçable du terrain, qui donne à leurs **recommandations** une pertinence reconnue.



ENQUÊTE ET ÉVALUATION



LES MISSIONS D'ENQUÊTE ET D'ÉVALUATION : AU SERVICE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

- > Ces missions ont pour finalité **d'analyser des points forts et points faibles** d'un dispositif ou d'une politique, au regard des objectifs qui lui étaient assignés, et de **proposer des mesures** pour l'améliorer par exemple sur le fondement d'objectifs de performance prédéfinis ou redéfinis à cette occasion.
- > L'IGAS est ainsi régulièrement sollicitée pour participer à **l'évaluation de la mise en œuvre de lois ou de politiques publiques** : elle intervient dans un cadre interministériel ou ministériel. Elle s'appuie parfois sur des enquêtes, permettant de recueillir des données et informations sur certains thèmes de politique publique.
- > Elles peuvent s'appuyer sur l'analyse de bonnes pratiques à **l'étranger**. Les inspecteurs ont ainsi le réflexe de développer des comparaisons internationales, rendues possible notamment par des déplacements si nécessaire, ou la consultation des conseillers sociaux.



> Dans le cadre de l'évaluation, la mission peut s'appuyer sur des investigations au sein du ou des organisme(s) concerné(s). Même si ces investigations n'ont pas pour objet initial de contribuer à porter une appréciation sur le fonctionnement de l'organisme ou des services, le recours à la **procédure contradictoire** est là aussi généralement la règle, afin de recueillir les observations des organismes ou institutions concernées, notamment sur les préconisations et pistes d'améliorations suggérées par la mission.

Participation de l'IGAS aux grands chantiers de la réforme de l'État

Son champ de compétences très large, place l'IGAS au cœur des grands chantiers de réforme de la sphère publique. Elle a ainsi participé aux audits de modernisation puis à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle contribue par ailleurs aux audits du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

L'IGAS est un instrument indispensable de la modernisation de l'administration sociale dans la mesure où elle apporte des conseils en organisation en alliant rigueur de l'analyse, connaissance des structures et dialogue avec des organismes spécifiques.



CONSEIL ET AIDE À LA CONDUITE DE PROJET



CONSEIL ET AIDE À LA CONDUITE DE PROJET À MAÎTRISE D'OEUVRE ET MAÎTRISE D'OUVRAGE : LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERTISE DE L'IGAS

> La compétence interministérielle de l'IGAS et sa vision décloisonnée de l'ensemble du champ social font de ce service **un vivier d'experts pour l'animation** de nombreuses commissions et la **participation** à des groupes de travail ou à des missions d'appui.

> **Les missions d'appui** sont de nature très diverses, notamment : fonction de rapporteur ou présidence d'un groupe de travail, appui à une personnalité chargée de la rédaction d'un rapport sur le champ de compétence de l'IGAS, etc. Ainsi, des inspecteurs ont travaillé en appui du Grenelle de l'insertion, en appui à une personnalité pour l'élaboration de propositions sur l'adoption, ou bien ont été rapporteur d'un groupe de travail sur la sécurité juridique des contribuables et cotisants aux prélèvements sociaux, etc.

> **L'assistance à la maîtrise d'œuvre ou maîtrise d'ouvrage** permet d'apporter aux services une assistance méthodologique en vue de la conception ou de la conduite d'un projet d'une certaine ampleur, qui revêt parfois une dimension inter-institutionnelle. Cette assistance peut succéder à des missions d'évaluation sur les mêmes thèmes.



> Ainsi, par exemple, une équipe est intervenue dans la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage, des inspecteurs de l'IGAS participent aux chantiers de mise en place des agences régionales de santé, des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Le rapport annuel public de l'IGAS

Depuis sa création en 1967, l'IGAS remet chaque année au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement un rapport qui est rendu public. Les rapports annuels de l'IGAS portent sur un ou plusieurs thèmes, s'appuient sur les missions récentes et permettent de capitaliser la connaissance acquise par les inspecteurs. Ils constituent ainsi une somme unique d'informations et d'analyses sur l'ensemble du champ de compétence de l'IGAS.



MISSIONS PERMANENTES



LES MISSIONS PERMANENTES : UNE EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE

L'IGAS est chargée de plusieurs missions dites « permanentes » qui lui confèrent une fonction d'animation des services ou de centralisation des informations, notamment du fait de sa position transversale au sein des ministères sociaux et de l'expertise de ses membres compte tenu de la diversité de son recrutement.

> L'IGAS participe à l'audit des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens, et notamment du **Fond Social Européen** (FSE), dans le cadre de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

Cette commission est chargée de définir l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles effectués sur ces programmes européens, de veiller à l'établissement et à l'exécution des programmes de vérification et d'effectuer la synthèse des contrôles effectués. Elle réalise également les audits des systèmes de gestion et de contrôle.

> **La mission d'animation des fonctions d'inspection (MAFI)** exerce une fonction d'appui et de coordination de la fonction d'inspection dans les services déconcentrés des secteurs sanitaire et social à travers l'animation du réseau des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE). La réforme des services déconcentrés en cours en 2009 devrait avoir un impact sur les modalités de mise en œuvre de cette mission.



> Le contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires

Aux termes de l'article D 348-1 du code de procédure pénale, « l'Inspection générale des affaires sociales et les services déconcentrés du ministère chargé de la santé veillent à l'observation des mesures nécessaires au maintien de la santé des détenus et de l'hygiène dans les établissements pénitentiaires ». Par ailleurs, le chef de l'IGAS figure parmi les autorités administratives ou judiciaires avec lesquelles les détenus peuvent correspondre sous pli fermé (article A 40 du code de procédure pénale).

> La mission d'appui à l'évaluation des personnels d'encadrement (mission dite des « régionalisés »)

L'IGAS est chargée d'une fonction d'appui auprès des ministres et de ses services pour évaluer le bon fonctionnement et l'encadrement des services déconcentrés des ministères sociaux et le personnel d'encadrement des organismes de sécurité sociale pour l'établissement de la liste nationale d'aptitude aux emplois de direction.

> La mission permanente d'animation de l'hygiène et de sécurité

En vertu de l'arrêté interministériel du 21 avril 1997, pris en application des dispositions du décret n°95-680 du 9 mai 1995, la fonction d'inspection de l'hygiène et de la sécurité dans les administrations de l'Etat qui relèvent de son champ de compétence est rattachée à l'IGAS.

> Le haut fonctionnaire au développement durable

Sur le fondement de la stratégie nationale de développement durable chaque ministre désigne un haut fonctionnaire du développement durable chargé de préparer la contribution de son ministère au développement durable et d'en suivre l'application. Pour les ministères sociaux, cette mission est confiée à un membre de l'IGAS.



UNE ORGANISATION AU SERVICE DE LA QUALITE DES PRESTATIONS

L'organisation de l'IGAS met la collégialité au service de la qualité des prestations. Les outils de l'inspection constituent la garantie de la rigueur des analyses et d'opérationnalité des conclusions.

I DES PROCÉDURES CLEFS PONCTUENT LE DÉROULEMENT DES MISSIONS

> Plus de la moitié des travaux de l'IGAS résulte de **demandes** qui lui sont adressées par les membres du gouvernement. Cependant, l'IGAS **propose** chaque année aux ministres, un programme de travail comprenant des contrôles de différents organismes et des missions d'évaluation ou de réflexion portant sur les politiques publiques jugées prioritaires.

Cette **programmation** traduit les capacités de l'IGAS à identifier, en itération avec les directions d'administrations centrales concernées, les sujets à investiguer ; elle lui permet d'alerter sur des zones de risques existant dans son champ de compétence.

> Cette programmation permet à l'IGAS de planifier des séries de contrôles dans les champs de compétence prévus par la loi : aide sociale à l'enfance, revenu minimum d'insertion, allocation personnalisée d'autonomie, organismes faisant appel à la générosité publique, etc.

> Une grande partie des rapports sont soumis à une **procédure contradictoire**. Qu'il s'agisse de mission de contrôle ou de mission d'évaluation, les rapports analysant les modalités d'action d'un organisme, d'un service ou d'une institution et proposant des évolutions significatives de ceux-ci sont, en principe, rédigés sous la forme contradictoire. Les réponses de l'organisme au rapport dit provisoire, auxquelles s'ajoutent les remarques finales des inspecteurs, sont intégrées dans le rapport dans sa version définitive.



> La communication de rapports au service du débat public

Le statut des rapports de l'IGAS, leur mode d'élaboration comme leur diffusion visent à leur donner la plus grande efficacité. Ils sont en effet des outils de connaissance, de réflexion et d'aide à la décision. Ils sont remis aux ministres avec une proposition de diffusion et de communication. Ce sont des documents administratifs, au sens de la loi n°78-753 du 17/07/1978 modifiée (loi « CADA »), leur communication obéissant donc aux règles définies par cette loi. Après accord des ministres, ils sont mis en ligne sur le site de la Documentation française (bibliothèque des rapports publics), à l'adresse suivante : www.ladocumentationfrancaise.fr

> La Commission des suites permet d'assurer l'effectivité des propositions des missions

Elle réunit, sous la présidence du chef de l'IGAS environ 18 mois après la fin des missions, les auteurs des rapports et les responsables des administrations et organismes concernés. Ces derniers sont invités à présenter les mesures prises à l'issue de la remise des conclusions de l'Inspection générale. Les ministres responsables sont ainsi régulièrement informés des suites données à ces préconisations.



I DES PROCÉDURES COLLÉGIALES INTERNES SONT UN ÉLÉMENT DE GARANTIE DE LA QUALITÉ DES INVESTIGATIONS

> Ce caractère collectif se retrouve dans **l'organisation des missions** dans la mesure où les équipes de l'IGAS comprennent généralement entre 1 et 4 inspecteurs, tous grades confondus et agissent souvent en collaboration avec d'autres grands corps d'inspection.

Pour soutenir les différentes activités des inspecteurs, leur permettre de disposer des meilleures conditions de travail, leur offrir des prestations concernant leurs perspectives de carrière et promouvoir leurs travaux à l'extérieur, les personnels des fonctions supports de l'IGAS apportent leur compétence et leur savoir-faire dans les domaines de la production des rapports, de l'organisation de la commission des suites, des ressources humaines et de la formation, du budget, de la logistique et de l'organisation des déplacements, de la documentation, de la bureautique et informatique, et de la communication.

> Les **missions conjointes** se développent, elles donnent l'occasion de confronter des approches et des méthodes différentes et permettent à l'IGAS de renforcer ses capacités d'expertise.

Ainsi, les missions d'audit ou d'évaluation sont de plus en plus réalisées en collaboration avec les deux autres inspections générales interministérielles (l'Inspection générale des finances - IGF - et l'Inspection générale de l'administration - IGA) ainsi que, le cas échéant, avec d'autres corps de contrôle nationaux (Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale des services judiciaires...) ou d'un pays voisin (Audit Commission britannique, Office fédéral des assurances sociales allemand par exemple).



> **Les Comités des pairs** constituent un gage de professionnalisme du travail de l'IGAS et un réel enrichissement pour les missions.

Au sein de l'IGAS, cinq « comités des pairs » sont organisés par secteur d'activité : santé et offre de soins ; protection sociale ; travail, emploi et formation professionnelle ; administration et modernisation des services ; action sociale, solidarité et appel à la générosité publique.

Ces comités, qui rassemblent chacun une dizaine d'inspecteurs de l'IGAS, assurent, dans leur secteur de compétence, le rôle d'une sorte de comité d'experts. Ils auditionnent les missions au début et à la fin de leur travail, les conseillent et proposent éventuellement des compléments à l'approche retenue.

> **A chaque lancement et fin de mission**, une réunion est organisée, associant le chef de corps, un adjoint, les inspecteurs membres de la mission, un relecteur désigné pour suivre les travaux de la mission, et un membre du comité des pairs concerné. Les débats qui ont ainsi lieu pour le cadrage de la mission et la clôture de celle-ci aboutissent à déterminer périmètre et calendrier ainsi que modalités de diffusion des rapports et capitalisation des expériences acquises.

Ainsi, le déroulement classique d'une mission lui permet de recueillir l'avis des experts du domaine au sein du corps, de confronter ses orientations et propositions auprès des comités des pairs et des relecteurs.

www.travail-solidarite.gouv.fr
www.sante-sports.gouv.fr

