



Hommage à Michel Lucas (1928-2015), inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien chef de l'IGAS (1982-1993)

Michel LUCAS

Inspecteur général honoraire des affaires sociales
Président d'honneur de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC)
Grand officier de la Légion d'honneur

- " Né le 21 février 1928 à Guingamp (Côtes d'Armor)
- " 1952-59 : Inspecteur du travail et de la protection sociale agricoles
- " 1959-61 : Inspecteur du contrôle général de la Mutualité sociale agricole au ministère de l'agriculture
- " 1961-67 : Inspecteur de l'inspection générale de la sécurité sociale
- " 1967-77 : Inspecteur à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- " 1977-82 : Inspecteur général et adjoint au chef de l'IGAS
- " 1982-93 : Chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- " 1993-2002 : Président de la Commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique
- " 1993-2003 : Administrateur et secrétaire du conseil d'administration de l'Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- " 1996-2005 : Président de l'association pour la recherche sur le cancer (ARC)
- " 2002-2015 : Président du Comité d'histoire des administrations chargées du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP) depuis juillet 2002

**Hommage de Pierre Boissier,
chef de l'Inspection générale des affaires sociales,
prononcé lors de la cérémonie du 4 février 2015 au cimetière du Père Lachaise**

L'Etat garant, l'Etat exemplaire

Michel Lucas a intégré l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 1967, prenant la direction de ce service en 1982. Il y est resté 11 ans. Il a, au cours de cette période, véritablement fondé l'IGAS à partir de plusieurs corps d'inspection administratifs, posant les bases de ses méthodes de travail et de son indépendance.

Durant toute sa carrière professionnelle, Michel Lucas a défendu la cause publique, et plus particulièrement l'importance de la fonction de contrôle au sein de l'Etat. C'était un véritable inspecteur, dans le meilleur sens de ce terme, qui se passionnait toujours pour les conclusions des contrôles confiés à l'Inspection. Il incarnait la double exigence de l'Etat garant et de l'Etat exemplaire.

Sa discrétion, son sérieux, son goût pour l'analyse, pour observer, démonter les rouages, comprendre, il a su la faire partager à des générations d'inspecteurs, en faisant ce qui aujourd'hui est la première valeur professionnelle de l'IGAS.

C'est à lui également que l'IGAS doit sa tradition d'indépendance. Il rappelait toujours que le travail de l'Inspection générale est d'aider le ministre, quel qu'il soit, dans sa prise de décision. Pour lui les inspecteurs enquêtent, sont maîtres de leurs conclusions qu'ils transmettent au ministre. Lors de l'affaire du sang contaminé, Michel Lucas avait su trouver ce subtil équilibre entre le devoir de réserve et le devoir d'alerte du fonctionnaire, équilibre qui traduit cette double loyauté : à l'égard de l'exécutif et à l'égard de nos concitoyens. C'est à Michel Lucas que l'IGAS doit sa notoriété, ce privilège d'être un des rares services d'administration centrale connu du grand public pour son devoir d'alerte et sa contribution au débat social.

Michel Lucas a continué à montrer le chemin en prenant la direction de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) en 1996. Il avait alors dit : « Si j'avais refusé, les gens auraient dit : pour faire des critiques il est très fort mais lorsqu'il s'agit de se retrousser les manches il se défile ». Ce sont des allers-retours entre les fonctions opérationnelles et d'inspection qui sont de mise à l'IGAS et qui sont aussi un garant de la crédibilité des propositions de ce service.

Michel Lucas n'était pas qu'un fonctionnaire, c'était aussi un homme d'exception.

J'ai fait partie de ceux que l'on appelle : « la génération Lucas ». Comme à tant d'autres il m'a appris à aimer cette fonction d'inspection. Il savait susciter l'attachement à la chose publique, la volonté de servir l'Etat républicain issu de notre histoire. Il savait faire comprendre l'importance des questions sociales, de cette protection sociale aujourd'hui décriée par certains mais qui constitue un ciment précieux de notre société dans les périodes de crise.

Avec mon camarade de la promotion Denis Diderot de l'ENEA, nous nous souvenons de ce soir de juin dans le bureau de Michel Lucas, à notre arrivée à l'IGAS en 1986. Le chef disparaissait quasiment derrière des piles de documents présents sur le bureau comme une montagne infranchissable ; un mur de pièces justificatives et de documents. Les ciseaux encore à la main d'une précédente découpe minutieuse d'articles, il avait parcouru d'un geste ample tous ces rapports au sol, sur votre bureau, dans les bibliothèques en nous disant "vous voyez dans tous ces rapports les ministres savent ce qu'ils ont à faire, tout est écrit, à eux d'en décider".

Michel Lucas nous donne aujourd'hui, par l'évocation de son exemple, l'occasion de nous rappeler que la liberté, l'égalité, la fraternité ne sont pas que de simples mots mais le ciment de notre société.

**Pierre Boissier
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales**

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES DE 1982 À 1993

Michel LUCAS

Ancien Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

L'objectif était défini, les traits de ce qui pouvait devenir un grand corps de l'Etat, chargé du contrôle supérieur dans le domaine sanitaire et social étaient fixés et consolidés, l'esprit d'une structure interministérielle chargée d'évaluer l'effet des politiques sociales ou d'en apprécier la mise en oeuvre se trouvait désormais acquis.

En 1982, les fondations de cette construction existaient. Elle avait été longuement expérimentée par le regroupement des deux inspections générales concernées et des inspecteurs généraux du travail et de la main d'oeuvre, grade terminal du corps de l'inspection du travail. Il convenait de stabiliser statutairement, et par des procédures, les acquis permettant de voir reconnaître par les partenaires de l'IGAS une capacité interministérielle d'évaluation des politiques sociales et de notre système de santé.

I. Du contrôle à l'évaluation des politiques sociales et des structures chargées de les mettre en oeuvre

Jusqu'en 1985, l'IGAS publiait chaque année un rapport thématique dont certains ont connu une grande audience (« Les problèmes sociaux des personnes âgées », « La politique sociale et les associations » par exemple). Sa pratique du travail pluridisciplinaire, d'un contrôle ou d'une évaluation enrichis par la polyvalence des compétences de ceux qui les effectuaient et la généralisation d'une procédure contradictoire dont le produit était partagé par tous les acteurs concernés devaient susciter une réflexion d'ensemble. Ce fut l'objet du dernier rapport thématique « Tutelle et contrôle dans le domaine social », dont le sous-titre évoquait une prospective - « Nouveaux objectifs, nouvelles relations » - en vue de mieux évaluer l'application des politiques sociales et de préparer une meilleure communication entre « tuteurs » et gestionnaires.

L'IGAS a voulu, ainsi, initier deux types d'évolution :

- faire d'un rapport de contrôle d'un organisme un instrument de dialogue aussi bien en interne qu'entre ses responsables et l'administration de tutelle ;
- offrir aux ministres sociaux un instrument d'évaluation susceptible d'intervenir aussi bien avant qu'une politique soit arrêtée que pour en suivre la mise en place ou en apprécier les résultats. La liberté d'analyse et de proposition que les ministres ont toujours reconnue à l'IGAS -ce qui constitue son indépendance- lui ont permis d'anticiper, dans le domaine social, sur un système d'évaluation des politiques publiques risquant d'être plus lourd et moins rapide.

Cette double démarche a permis de proposer des éléments d'évolution concernant ...

...des structures :

- les services déconcentrés de l'Etat, qu'il s'agisse des affaires sanitaires et sociales ou du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle,
- les hôpitaux publics,
- des organismes nationaux de sécurité sociale,
- des associations concourant à l'action sanitaire et sociale,
- etc...

...des politiques :

- lutte contre l'exclusion,
- système de soins en milieu carcéral,
- transfusion sanguine,
- transplantation d'organes,
- indemnisation du chômage,
- aides à l'emploi,
- etc...

L'expérience ainsi acquise a permis à l'IGAS de jouer un rôle de pilotage pour le partage des services concernés par la décentralisation, pour l'élaboration des projets d'administration entre 1989 et 1993 et un rôle de proposition en matière de déconcentration.

II. De l'évaluation interne à la coopération

La période 1982 à 1993, riche en bouleversements internationaux, a accru les appels à la coopération de la France.

Les ministères sociaux offraient des conseillers dans un petit nombre d'ambassades à l'étranger, sans commune mesure avec les besoins et sans coordination suffisamment structurée. Leur rôle fut évalué par l'IGAS qui en coordonna l'activité, des missions ponctuelles furent diligentées dans les pays de l'Est européen et la présidence du Groupement d'Intérêt Public pour le développement de l'assistance technique et de la coopération internationales (GIP-International) visé par la loi du 31 décembre 1991, confiée à un inspecteur général.

Une ébauche de missions en coopération fut entreprise durant cette période, exclusivement avec l'« Audit Commission » britannique concernant des problèmes très concrets (les économies d'énergie dans les hôpitaux et les problèmes sanitaires intéressant la petite enfance).

D'autres interventions furent moins sereines, ainsi lorsqu'il s'est agi d'appuyer sur le plan sanitaire, les conditions de passage entre Beyrouth Ouest et Beyrouth Est.

À la demande du ministère chargé de la Coopération, l'IGAS effectua plusieurs audits d'organismes de prévoyance sociale de la Zone franc. Elle fut ainsi disponible pour apporter son concours à l'élaboration puis à la mise en oeuvre d'un traité, signé par les 14 Etats de la Zone, réalisant une Conférence interafricaine de la prévoyance sociale. La commission de surveillance de l'application de ce traité comprend deux anciens membres de l'IGAS.

III. Un service à la mesure du développement de ces missions

Le regroupement réalisé en 1967 demeurait fragile. Protégé par une configuration interministérielle des affaires sociales, il pouvait être menacé dès que les ministres compétents dans ce secteur devenaient autonomes. Ce fut le cas entre 1984 et 1986, mais l'intérêt d'une inspection générale pluraliste, offrant des compétences d'évaluation ne se limitant pas à celle des services, mais aussi un débouché motivant pour les meilleurs éléments d'une inspection de terrain, devait l'emporter sur le respect d'une spécificité, si noble fut-elle, alors que les politiques sociales sont de plus en plus interactives.

Il était donc politiquement acquis, en 1985 qu'on se dirigeait inéluctablement vers un statut unique instituant le corps de l'inspection générale des affaires sociales. C'est un décret du 2 mai 1990 qui conclut un long processus car plusieurs tentatives eurent lieu entre 1977 et cette ultime étape.

Ce statut traduit l'expérience acquise. L'IGAS assure une mission d'évaluation des politiques sociales, de proposition et de conseil technique. Elle dispose d'un pouvoir de contrôle sur toute institution, administration, organisme de nature publique ou privée qui concourt à la mise en oeuvre de ces politiques.

Les moyens de ses missions, compte tenu de sa crédibilité, ont été accrus : d'un effectif théorique de 81 en 1982, elle est passée à 100 en 1990.

Son organisation interne, sanctionnée par un arrêté ministériel du 30 octobre 1992, prévoit des domaines opérationnels sous la responsabilité de coordonnateurs que désigne le chef de service, confirme l'existence d'un conseil de l'inspection qui fonctionnait déjà de façon pragmatique, fixe des règles déontologiques.

Parallèlement, une commission des suites, mise en place en 1984, examine contradictoirement avec l'Administration Centrale en présence d'un représentant du ministre concerné les propositions des rapports les plus importants.

*

Enfin, cette période de 1982 à 1993 a vu se développer de façon quasi constante, des missions conjointes avec d'autres inspections générales, principalement avec celle des Finances, générant ainsi un échange de cultures et de méthodes dont l'IGAS a tiré le plus grand profit.