

Du censeur au coproducteur de normes :

le cas de contrôleurs – inspecteurs publics.

François Granier
Chercheur associé CNRS – LISE

Résumé :

En écho aux situations de risque, de crise, voire d'incertitude, chacun attend des autorités publiques qu'elles assurent, par des contrôles appropriés, notre sécurité notamment dans les domaines alimentaires et environnementaux. Comment des contrôleurs – inspecteurs publics mettent-ils en œuvre les dispositions légales et réglementaires ? Le modèle dominant, celui du contrôleur censeur, subsiste-t-il ou observe-t-on des modalités émergentes ?

Mots clefs :

Contrôleurs, inspecteurs, politiques publiques, coproduction de normes, identités professionnelles, scénario.

Sur de nombreuses questions touchant à la vie quotidienne, les scientifiques éprouvent des difficultés à éclairer les décisions politiques. Ainsi, quand surviennent des crises telles celle dite de « *la vache folle* » (encéphalite spongiforme bovine) ou celle due à la dissémination du virus de la grippe aviaire (virus H5N1), la mise en avant de la complexité des phénomènes incriminés fait apparaître, non pas un risque qui serait probabilisable, mais une incertitude.

Ces situations, vécues comme une impuissance des responsables publics, augmentent corrélativement l'inquiétude des populations.

Sur des situations moins aiguës, mais néanmoins identifiées comme cruciales pour le devenir de nos sociétés : chute de la biodiversité, dissémination des organismes génétiquement modifiés, traçabilité de pesticides dans les nappes phréatiques... l'absence, ou à tout le moins l'imprécision des orientations, accentuent le sentiment de défiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics mais aussi des scientifiques identifiés comme devant être capables de livrer des clefs de compréhension accessibles au plus grand nombre.

Dès lors est posée la question de la pertinence, voire de la crédibilité, des politiques publiques et corrélativement celle de la légitimité des agents publics en charge de les mettre en œuvre.

Cependant, les populations, soucieuses de leur sécurité, adressent aux autorités publiques des demandes de contrôles toujours plus stricts mettant en outre en avant le principe de précaution, inscrit depuis peu dans la Constitution française¹. Ces demandes sociales rencontrent très fréquemment des dispositions réglementaires d'origine communautaire qui viennent complexifier des normes nationales déjà abondantes. Mais, pour certains publics, les contrôles assurés par des agents de l'Etat sont perçus comme insupportables voire comme illégitimes. Le 2 septembre 2004, l'assassinat par un agriculteur à l'occasion d'un contrôle de Sylvie Trémouille, contrôleur du travail au sein du ministère en charge de l'agriculture et de Daniel Buffière, agent de la mutualité sociale agricole, à Saussignac (Dordogne) a constitué un dramatique révélateur.

Comment des agents publics répondent-ils à ces attentes sociales traduites en « *ordres de service* » par les pouvoirs publics ? Adoptent-ils des postures de contrôleurs en identifiant et sanctionnant tous les écarts entre les normes établies et les situations rencontrées ? Cependant, en écho à la variété des situations observées, ces agents ne seraient-ils pas conduits à développer un éventail de pratiques professionnelles qui les conduirait ainsi à s'affranchir de ce strict rôle ? Dans cette hypothèse, quels seraient les facteurs expliquant ces initiatives ? Au-delà d'une analyse synchronique, n'observe-t-on pas ici et là des modalités d'action publique émergentes ? Celles-ci ne pourraient-elles pas constituer autant de scénarios de nature à faciliter le choix raisonné de nouvelles manières de répondre aux citoyens confrontés aux risques et aux incertitudes ? Enfin, chacune de ces alternatives laisse entrevoir des inflexions, voire des ruptures, dans les identités professionnelles de ces agents. Une prise en compte de ces évolutions paraît souhaitable non seulement pour optimiser la gestion des services publics concernés mais aussi au-delà pour appréhender la nature des liens à venir entre populations et agents publics.

¹ Depuis le vote du Congrès (20 février 2005), la Charte de l'Environnement qui légitime le principe de précaution est en effet adossée à la Constitution de la V^{ième} République.

1. Postures professionnelles et paradoxes

Face à ce qui est vécu comme une montée des risques, autorités et populations attendent que les agents publics œuvrent avec professionnalisme. Au-delà du consensus autour de cette notion, il convient d'être vigilant quant à ses ambiguïtés. Elle renvoie spontanément aux caractéristiques d'une profession assurant, soit par son pouvoir propre, soit par délégation de la puissance publique, une activité en situation de monopole.

Cependant, elle fait aussi référence à un ensemble de savoirs et de savoir-faire reconnus comme adaptés à la résolution de problèmes, voire à une capacité à ajuster ces savoirs à la singularité de chaque contexte (Becker 1970). Ce flou s'avère d'autant plus important à prendre en compte que certains inspecteurs du fait de leurs diplômes pourraient exercer leurs activités à titre libéral et se référer à un ordre professionnel. Tel est le cas des inspecteurs de santé publique vétérinaire tout particulièrement concernés par les problématiques d'hygiène alimentaire, de prévention des épizooties et d'inspections d'installations classées au titre de la protection de l'environnement. Certains d'entre eux ont d'ailleurs, après l'obtention de leur doctorat, exercé en cabinet avant d'être recrutés dans la fonction publique.

1.1. Les postures professionnelles

Si l'on cherche à caractériser les postures mobilisées par ces agents, deux variables clefs émergent : la temporalité du « *contrôle – inspection* » d'une part, la nature de l'objet d'autre part.

Le contrôle dans sa définition stricte s'analyse comme un « *contre-rôle* » ; il s'attache à identifier les éventuels écarts entre ce qui a été prescrit et ce qui est observé. La notion d'audit, au sens anglo-saxon actuel, traduit bien cette pratique. La mise en œuvre du contrôle n'a pas pour seul cadre une relation : contrôleur – contrôlé. Elle s'inscrit dans un cadre plus ouvert. En effet, le contrôlé, directement ou plus généralement par l'intermédiaire de ses représentants politiques mais aussi socioprofessionnels, agit sur la norme. La norme peut ainsi être définie comme une co-construction sociale.

L'inspection – (cf. latin *inspectare*) induit le regard, la prise en compte de faits singuliers... Elle implique de fait une posture d'analyse, d'interprétation... Elle semble ouvrir la voie au débat, à l'échange... dont le contrôle serait dépourvu. Si le contrôle peut s'analyser comme un métier qui mobilise des savoirs et des savoir-faire normés, définis par une autorité hiérarchique, aux dires des agents, l'inspection relève d'un « *art* ». Elle se définit plutôt comme une pratique professionnelle où l'analyse du contexte précis et le regard de pairs jouent un rôle significatif.

- **La temporalité de l'action de « *contrôle – inspection* » :**

Soit l'action de l'agent public s'inscrit dans le court terme, dans l'urgence ; soit celle-ci s'inscrit dans le moyen ou le long terme.

Les « *contrôleurs – inspecteurs* » peuvent être confrontés à des situations dans lesquelles des principes supérieurs : ordre public, santé, sécurité de personnes ou de biens ... sont en cause. Ils constatent un ou des écarts par rapport à la norme important(s) et cette situation génère un risque avéré, un état de « *crise* »... On citera ainsi la situation où un salarié est exposé à

des vapeurs toxiques, la découverte dans un établissement de denrées manifestement avariées...

A l'opposé, un agent public peut observer des situations insatisfaisantes, des tensions latentes, des conflits d'intérêts qui en outre compromettent l'intérêt général...

Ainsi, un responsable public notera que la gestion des ressources hydrauliques au niveau d'un « Pays » se tend d'année en année. Un autre observera que le nombre d'agriculteurs éprouvant des difficultés à remplir des dossiers d'aides agricoles s'accroît et que ses collaborateurs sont de plus en plus mobilisés par des demandes d'informations...

- ***La nature de l'objet à « contrôler – inspecter » :***

Soit l'objet est identifiable, fût-t-il compliqué, soit celui-ci est difficile à cerner et sera perçu comme complexe.

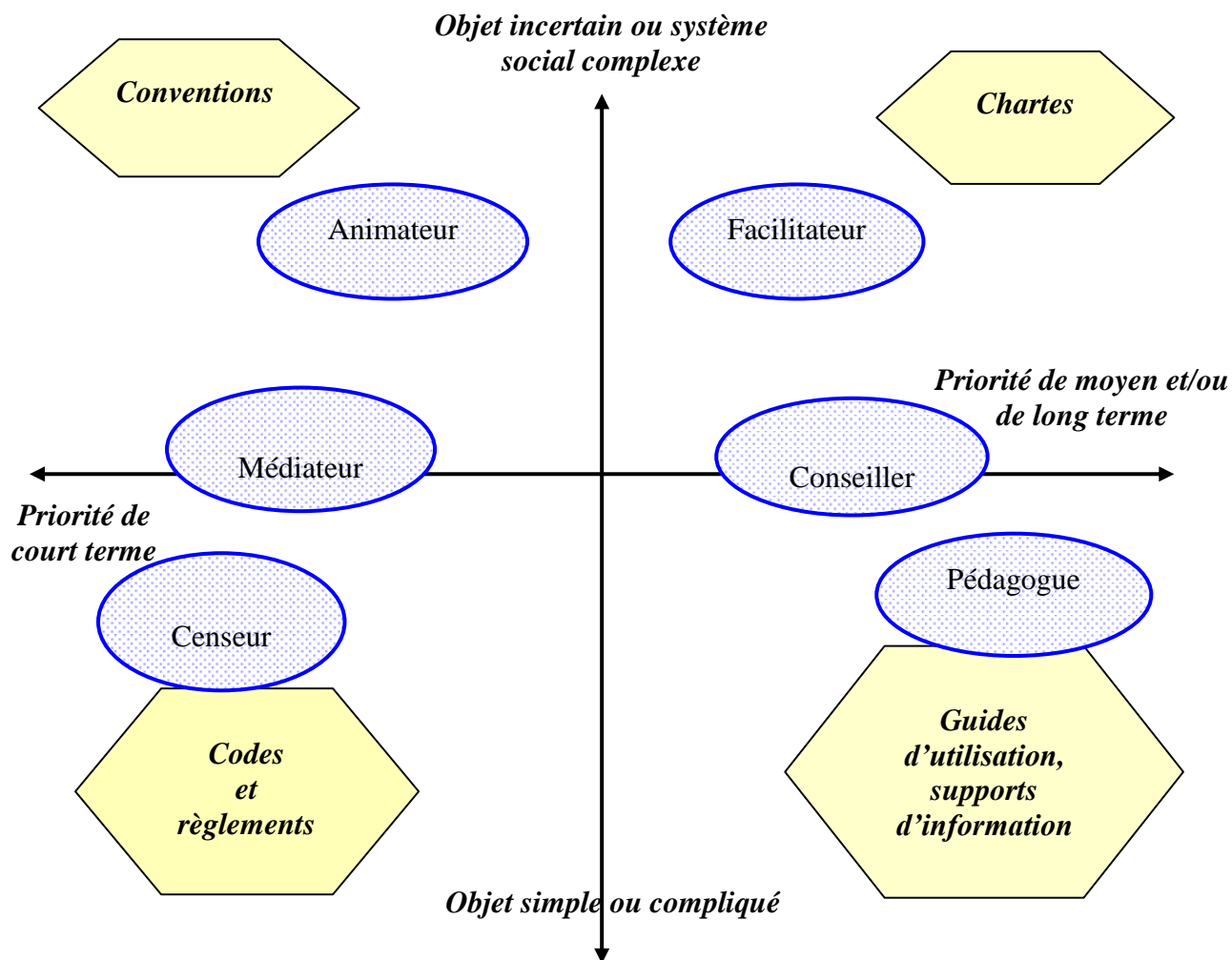
Par objet compliqué, on entendra un objet composé de parties plus ou moins nombreuses, de nature proche, ayant entre elles des rapports malaisés à analyser mais qui s'avèrent stables, réversibles et peuvent être décomposés. A titre d'exemple, on évoquera un équipement de transformation de l'industrie agroalimentaire, un moteur d'avion à réaction...

A contrario, un objet complexe sera défini comme étant composé d'éléments de natures diverses ayant entre eux des rapports nombreux et non stabilisés. La multiplicité des interactions et leur caractère non réversible rendent la modélisation incertaine voire impossible. Un écosystème, ou plus prosaïquement un plat de spaghettis, sont à considérer comme des objets complexes. Toute intervention humaine, aussi modeste soit-elle, entraînera une modification irréversible.

Si ces critères permettent de formaliser un canevas de lecture unifié, celui-ci doit être lu comme une modélisation. Il ne saurait rendre compte de l'extraordinaire multiplicité des situations concrètes de contrôle et d'inspection.

Cette modélisation permet en revanche de mettre en évidence des « *postures professionnelles-types* » afin d'en analyser les caractéristiques et d'en identifier les avantages et les limites. Elle met en outre en évidence les dispositifs utilisés par les agents. En posture de « *censeur* » le recours aux codes et règlements s'impose. *A contrario*, si l'agent public opte pour une posture de facilitateur, il privilégiera la mise en forme et l'adoption d'une charte par les parties prenantes...

Enfin, cette identification minore une représentation encore trop souvent dominante : celle d'un contrôle plaçant dans un face-à-face, nécessairement tendu, un agent public et un citoyen.



1.2. Les paradoxes vécus par les agents

L'analyse des propos recueillis tant auprès des agents publics qu'auprès de contrôlés ou de leurs représentants permet de mettre en évidence sinon des injonctions paradoxales du moins des dialogies. Par dialogie², nous entendons comme le propose Edgar Morin, une situation dans laquelle notre pensée cartésienne attend une opposition – un « ou » - alors qu'un « et » surgit et s'impose. Pour Morin, les dialogies seraient consubstantielles à la complexité.

En l'espèce, cinq dialogies s'avèrent plus particulièrement présentes et transverses aux différents domaines étudiés : hygiène alimentaire, protection de l'environnement, législation du travail, gestion des aides agricoles...

- Pour les contrôleurs - inspecteurs, il est essentiel de consacrer du temps à la préparation des contrôles et nécessaire d'être centrés sur la situation de contrôle en « face-à-face », « d'être sur le terrain »...

Or, si les savoirs et savoir-faire pertinents s'avèrent de nature bien différente, la complémentarité des deux situations professionnelles est largement mise en avant. Au dire des personnels, elle fonde en outre la légitimité des cadres de premier niveau.

² Pour une présentation didactique de la notion de dialogie on se reportera à la communication de Christiane Peyron-Bonjan - Colloque de l'Unesco à Rio de J. (1998) - Atelier « La Pensée Complexe ».

- Les politiques de contrôle-inspection relèvent d'un pilotage national en référence aux principes républicains d'égalité devant la loi et celles-ci doivent aussi prendre en compte le contexte local et ses inévitables spécificités.

Conjuguer rationalité technique, unicité des références réglementaires et art de la négociation avec des parties prenantes aux rationalités diverses s'avère un exercice difficile surtout pour les jeunes contrôleurs – inspecteurs issus de formations scientifiques.

- Agents publics et contrôlés conviennent que la mise en œuvre des contrôles – inspections appelle à avoir bien en tête « *l'esprit des normes* » et de ne pas perdre de vue « *la lettre des normes* ».

Or, l'esprit des normes n'est que rarement accessible. L'analyse des rapports parlementaires, des attendus des textes législatifs, des réunions en amont de la diffusion de textes réglementaires... implique une disponibilité en temps peu commune. Quant à une claire maîtrise de la lettre, tous les acteurs s'accordent à la qualifier « *d'exercice impossible compte tenu de son volume, de l'enchevêtrement des dispositions* », « *du mille-feuille sans cesse recomposé* »...

- La principale ressource des contrôleurs - inspecteurs, c'est à la fois leurs savoirs et savoir-faire « *scientifiques et techniques* » acquis en amont de leur prise de fonction et entretenus selon diverses modalités et des savoir-faire relationnels mobilisés parfois implicitement.

Dans les entretiens individuels, les premiers sont fortement valorisés, identifiés comme impératifs pour assurer leurs missions... alors que les seconds émergent et sont plébiscités lors d'entretiens de groupe notamment quand sont analysés la résolution de « *cas difficiles* ».

- Les contrôleurs – inspecteurs affirment un besoin d'autonomie et expriment simultanément une attente de cadrage.

La revendication d'autonomie renvoie non seulement à la réalité de l'exercice professionnel : le contrôleur – inspecteur agit le plus souvent seul mais constitue le socle d'une reconnaissance sociale au sein des services. Quant à l'attente de cadrage, elle est formulée non vers une lointaine hiérarchie qui méconnaît par trop « *le terrain* » mais vers l'encadrement de proximité afin qu'il favorise une harmonisation des pratiques, apporte son appui lors d'inspections complexes, veille à l'actualisation des savoirs techniques et réglementaires...

Ces paradoxes apparents s'avèrent d'autant plus lourds pour les agents que ceux-ci évoluent dans des organisations qui combinent deux logiques.

Ces dernières demeurent largement dominées par des références hiérarchiques explicites. Le formalisme, notamment entre l'échelon central et les unités déconcentrées, s'il se réduit demeure présent et se concrétise notamment par le flot des instructions. A l'inverse, la complexité des questions favorise des approches interministérielles. Encouragées par les autorités préfectorales, elles s'incarnent au travers de « *groupes projet* », des « *missions inter services* » qui s'affranchissent de fait des traditionnelles références bureaucratiques.

Mais ce qui apparaît comme le plus problématique aux dires des personnels tient dans une double injonction. Ceux-ci sont en effet invités à individualiser leurs pratiques, à être autonomes, à avoir l'intelligence des situations » et à rendre compte de leurs activités sur la base de critères hétéronomes qui nient les singularités développées.

La mise en place des principes issus de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans un contexte de contraction des ressources publiques génère des « *rendre-compte* » perçus comme « *incessants et tatillons* ». Dès 2005, nombre de services ont été contraints d'afficher que du fait de ces nouvelles obligations, ils avaient réalisé un nombre de contrôles

inférieur aux années antérieures.³ Dès lors, il apparaît que l'engagement de nombre d'agents dans une dynamique de « *professionnels du service public* » s'émousse sous le poids des exigences d'instances ministérielles.

2. Scénarios et identités professionnelles en émergence

Le souci permanent de réduction des dépenses publiques afin de stabiliser le taux d'endettement de l'Etat français se manifeste notamment par la mise en œuvre d'une Révision Générale des Politiques Publiques. Celle-ci vise à recentrer l'action de l'Etat sur le domaine régalien et voit parallèlement l'effacement des politiques « *colbertistes* ». On citera par exemple la dévolution aux Conseils généraux des politiques routières portées durant des siècles par l'un des grands corps de l'Etat, les ingénieurs des Ponts & Chaussées.

Cette orientation répond en outre aux demandes croissantes, voire lancinantes, de sécurité émises par nombre de citoyens notamment en écho à plusieurs « *crises latentes* ». Sans être exhaustif citons : la gestion qualitative des nappes phréatiques, l'impact de pesticides sur la reproduction des abeilles, l'introduction d'organismes génétiquement modifiés...

Les pouvoirs publics sont eux-mêmes favorables à cette option. Ils espèrent, grâce à des contrôles renforcés, sécuriser les versements d'aides liées à la politique agricole commune afin d'éviter les apurements communautaires, pénalités financières dues pour gestion non rigoureuse des crédits⁴. Ils espèrent aussi gérer plus rigoureusement des zones fragiles. En effet, le non respect par la France de la directive « *Habitats* » et des dispositions contenue dans le programme « *Natura 2000* », l'a exposée à des amendes communautaires (Cf. Marais poitevin, Estuaire de la Seine...).

2.-1. Quels scénarios pour les politiques de « *contrôle – inspection* » ?

L'analyse des propos recueillis confrontés à l'étude de nombreux documents administratifs fait apparaître en synthèse quatre scénarios « *idéal - typiques* ».

Le premier s'apparente plus à une trame issue de la simple prolongation des tendances dominantes qu'à un authentique scénario.

Les trois autres s'appuient sur des « *faits porteurs d'avenirs* » (Tiano 1974). Il s'agit d'initiatives soit sectorielles, soit locales.

Dans le premier cas de figure, nous pouvons citer à titre d'exemple le secteur sanitaire avec la mise en œuvre de contrôles de « *second niveau* » et l'instauration du « *Paquet Hygiène* ». Dans le second cas, nous pouvons évoquer les initiatives qui émergent de certains territoires où des arbitrages, quant aux usages du sol ou de l'eau, font émerger des normes tout à la fois imaginatives et respectueuses de l'intérêt général.

Ces initiatives, dans la très grande majorité des cas, sont le produit d'analyses longuement mûries conduites en aval de diagnostics et elles ont mis en avant les « *impasses* » des politiques de contrôle « *classiques* ».

³ Alain Lambert et Didier Migaud, « *pères* » de la LOLF, identifiaient de leur côté dans un rapport au Gouvernement des dérives formalistes alors que cette loi fut votée pour favoriser une plus grande autonomie des responsables d'entités publiques. (cf. « *Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* » 2005 : http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710_rapport_sres_16_09_05.pdf)

⁴ Le Parlement a estimé ces sommes de 150 à 250 millions d'euros par an.

- Le « scénario de la continuité » : la résistance du « modèle historique » du contrôle

Dans ce scénario, l'essentiel des activités de « contrôle – inspection » se déroulent en situation de guichet ou chez les contrôlés ce qui accentue les risques d'une dramatisation peu régulée. Contrôleurs et contrôlés demeurent en position de face-à-face et les constats d'écarts par rapport aux normes donnent lieu à procès-verbaux. Le développement d'une judiciarisation des relations entre contrôlés et services de contrôle paraît dès lors inéluctable. Ainsi, le juge apparaît-il comme le régulateur de proximité quasi unique.

Une telle évolution est très largement rejetée tant par les contrôleurs que par les contrôlés. En outre, les structures représentant les bénéficiaires des contrôles telles les associations de protection des consommateurs, les syndicats de salariés, les structures se préoccupant de protection de sites naturels fragiles... nous ont assez unanimement fait part de leur souhait de ne pas voir advenir un tel phénomène. Rares sont les parties qui, hors des situations où il existe un danger manifeste (Cf. l'argumentation de la posture de « censeur »), appellent de leurs vœux le maintien et a fortiori l'approfondissement d'une telle logique.

- Le « scénario des normes surplombantes » ou les contrôles de « second niveau »

Ce scénario est particulièrement porté par des parlementaires, des exécutifs ministériels, des représentants nationaux des acteurs économiques, les directions d'administration centrale et services fonctionnels centraux. Ces différentes parties vont œuvrer pour faire advenir des « normes » à vocation nationale mais qui devront en outre intégrer des dispositions européennes voire mondiales.

La logique de ce scénario conduit à confier les contrôles à des organismes spécialisés internes (établissements publics...) ou externes (cabinets de certification...), les agents publics étant en charge de vérifier que les engagements pris par les contrôlés sont effectivement tenus.

Dans ce scénario, certains acteurs de terrain se sentent dessaisis. Ils considèrent perdre leurs repères professionnels voire se déclarent « dé - légitimés » au profit de professionnels qu'ils contrôlaient hier de manière précise. D'autres au contraire, conscients que l'intérêt général doit être défendu non sur la base des moyens devant être mis en œuvre par les contrôlés mais en écho aux finalités des politiques publiques, valident cette option.

Alors que le « face-à-face » dominait la situation précédente, ici ce sont les apprentissages et les mises à jour des connaissances des agents publics qui structurent le paysage. Effectuant moins de contrôles « terrain » mais se centrant sur des sites identifiés comme « à risques »⁵, les agents publics espèrent disposer du temps nécessaire à l'actualisation de leurs savoirs règlementaires et techniques. La pertinence de ce scénario paraît être particulièrement liée à la qualité des échanges entre « contrôleurs – inspecteurs » et cadres. Ceux-ci devraient, en amont des contrôles, favoriser la préparation et la coordination des actions et, en aval, de dégager toutes les « leçons » des contrôles de « second niveau ». Ainsi serait mis en œuvre des apprentissages organisationnels en « double boucle ».

- Le scénario des « collectifs d'inspecteurs » ou le « système harmonisé »

Ce scénario est porté presque exclusivement par des « collectifs d'inspecteurs – contrôleurs » qui, en aval de la publication des normes, formulent « de facto » des principes de « lecture et de mise en œuvre ». Leur objectif explicite est d'assurer une mise en œuvre la plus homogène possible des politiques publiques. Agir en équité et en transparence sont les maîtres mots de ce scénario. Celui-ci conforte les initiatives visant à une coordination optimale de l'ensemble des services de l'État en charge de « contrôles – inspections » et tout particulièrement face à des situations complexes et/ou voire dangereuses.

⁵ Les services disposent de plus en plus de bases de données qui leur permettent d'identifier les établissements devant être inspectés de manière prioritaire.

La logique générale de ce scénario n'est pas nécessairement validée par toutes les parties. Une telle dynamique génère assez souvent quelques tensions avec les représentants de l'exécutif local mais aussi avec des acteurs économiques qui ne manqueront pas de « *pester contre la rigidité d'inspecteurs – contrôleurs ... plus royalistes que le Roi !* », et de dénoncer le caractère anti-démocratique d'une telle organisation. *A contrario*, le monde associatif apparaît globalement comme un allié objectif de cette dynamique.

- Le scénario de la « *coproduction de normes territoriales* »

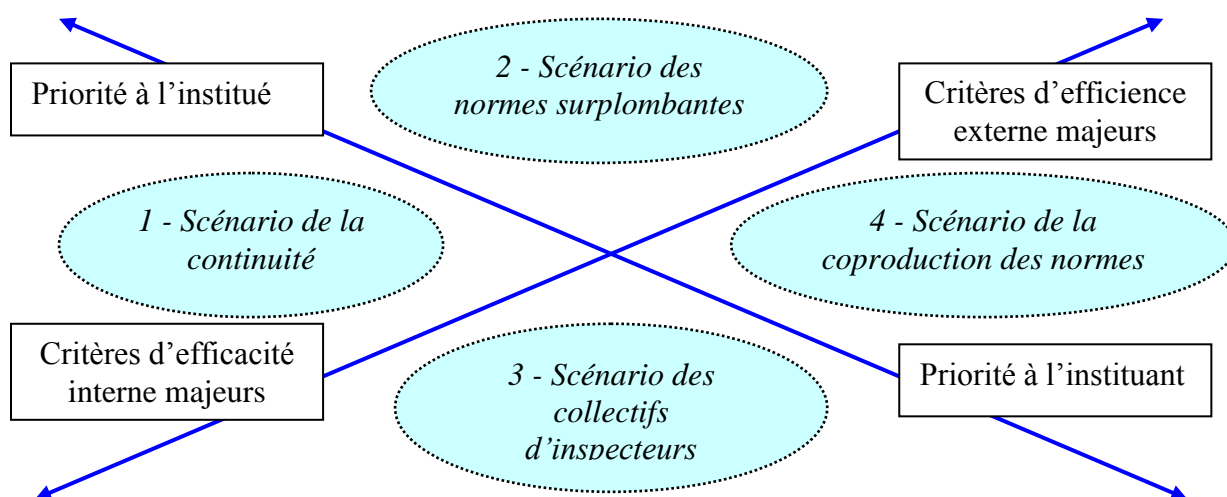
Il se joue en aval d'un cadrage normatif national voire supranational. Les responsables de services publics, voire les autorités préfectorales et leurs interlocuteurs économiques et sociaux à vocation régionale ou inter régionale en sont les acteurs majeurs de ce scénario. Ils s'attachent ainsi à faire advenir des normes locales, telles de chartes qui vont rendre opérationnelles des dispositions de portée générale.

Dans cette configuration, les « *contrôleurs – inspecteurs* » de terrain très attachés à leur indépendance redoutent d'être mis à l'écart... Certains, qui ont eu l'intuition du caractère crucial de leur présence active en amont, lors de la coproduction des normes, retrouvent toute leur légitimité. Dans ce scénario, les logiques jacobines qui prévalent encore largement dans le système juridico – administratif français perdent de fait quelque peu de leur prééminence.

Ces quatre scénarios peuvent être mis en perspective en privilégiant deux dimensions apparues plus particulièrement structurantes.

Deux d'entre eux valorisent l'institué défini comme ordre en place, établi, formalisé et valorisant des productions finales identifiées *a priori* alors les deux autres accordent implicitement la priorité à l'instituant posé comme processus, remise en cause, prise en compte des singularités et fondant ses critères d'évaluation dans l'adéquation des résultats aux différents contextes (Lourau 1969).

Symétriquement, deux scénarios privilégient des critères d'efficacité interne et de rationalisation alors que les deux autres paraissent essentiellement préoccupés par leur efficacité externe et la nature de la « *réception* » de leurs production par les contrôlés.



2. 2. Quid des identités professionnelles dans les différents scénarios ?

Au regard des attentes sociales à l'égard des « *contrôleurs – inspecteurs* », rappelons qu'un engagement « *professionnel* » est largement plébiscité. L'analyse des identités professionnelles dominantes dans chacun des scénarios mis en évidence révèle des

trajectoires différenciées (Francfort & alii. 1995 – Osty 2007). L'étude des discours recueillis auprès de ces agents fait apparaître quelques points de vigilance.

- Les identités émergentes dans le scénario de la résistance du « *modèle historique* »,

Des identités règlementaires se multiplient en lien direct avec les exigences procédurales. L'engagement dans des démarches « *Qualité* » dont les finalités sociétales sont peu ou mal perçues pèse sur les collectifs de contrôleurs – inspecteurs les moins assurés sur les registres techniques. Des agents évoquent l'érosion de leurs savoirs et savoir-faire techniques, cœur de leur identité. Affleure dès lors une dévalorisation de l'image de soi préjudiciable aux engagements dans l'action.

- Les identités émergentes dans le scénario des normes surplombantes,

Ce scénario, favorise l'expansion d'identités en réseau. En effet, être à l'initiative, ou à un degré moindre être en situation de prendre part à l'élaboration des normes, implique une présence et une capacité d'interprétation des enjeux d'acteurs multiples. Des trajectoires professionnelles combinant emplois dans les services « *de terrain* », en administration centrale, en détachement auprès d'entités socioprofessionnelles ou *a fortiori* dans un cabinet ministériel, confèrent des ressources pertinentes.

Ces logiques d'action, identifiées comme « *lobbyistes* », heurtent les contrôleurs – inspecteurs qui valorisent des actions conduites en stricte conformité à la visée sociétale des normes et au plus près du public. Ces antagonismes identitaires latents peuvent conduire à des services publics « *duaux* ».

- Les identités émergentes dans le scénario des normes harmonisées par des collectifs d'inspecteurs,

La volonté d'harmoniser la mise en œuvre des normes sur une aire régionale voire nationale favorise puissamment le développement d'identités professionnelles de métiers. Les instances de formation initiale et continue sont investies par des agents expérimentés en charge d'acculturer les entrants. Les outils de communication électroniques consolident ces apprentissages au travers de plateformes professionnelles où s'échangent, à l'abri des regards des cadres dirigeants, questions, conseils, recommandations...

Des tendances communautaristes peuvent dévoyer les valeurs contenues dans le projet initial. A la visée initiale « *Agir en équité pour la défense de l'intérêt général* », peut succéder un corporatisme diffus qui, étant dénoncé par les autorités publiques, risque de provoquer un repli identitaire et *in fine* un refus du contrôle démocratique.

- Les identités émergentes dans le scénario de la « *coproduction des normes* »

Ce scénario ancré dans un territoire ou plus rarement dans une filière de production est porté par des agents publics qui développent une identité de professionnel de service public se référant à l'esprit d'une norme nationale ou supra nationale mais ayant le souci d'une application volontairement contextuelle. Ils construisent leur légitimité en combinant des savoirs d'experts, des capacités de vulgarisation d'enjeux complexes et des savoir-faire de négociateurs. Ces trois dimensions leur permettent d'être ainsi des artisans de chartes, de conventions... formalisant, sous le regard des autorités publiques dont le juge, des compromis.

Le développement des débats publics, notamment en amont d'opération d'aménagements d'espaces sensibles légitime ces identités. Cependant, celles-ci peuvent être perçues comme « *girondines* » et participant à l'érosion d'authentiques politiques nationales ou communautaires.

Conclusion

En écho à la complexité des situations « à risques » sur lesquelles se focalisent les attentes sociales, quelles sont les ressources qui confèrent aux agents publics investis de missions de contrôle – inspection utilité sociale et légitimité ?

Sans besoin social significatif perçu par les citoyens comme crucial pour donner de la consistance à un « *vivre ensemble* » partagé, les contrôleurs – inspecteurs publics s'exposent, surtout dans des périodes valorisant les initiatives privées et les figures d'entrepreneurs, à être stigmatisés ou pour le moins à être identifiés comme des auxiliaires de bureaucraties. Ce point soulève donc une question : ne convient-il pas que les agents publics participent à la prise en compte raisonnée d'enjeux sociétaux conduisant à la mise en œuvre de règles et donc de contrôles ?

Le développement, parfois exponentiel, de normes tant techniques que juridiques rend l'exercice individuel du métier de contrôleur – inspecteur de plus en plus aléatoire. Comment affirmer être en mesure de maîtriser seul la somme des connaissances actualisées permettant d'apprécier une situation et de prendre une décision fondée ? La réalisation de contrôles – inspections conduits individuellement apparaît comme une impasse. Elle fait place progressivement mais, nous semble-il, inéluctablement, à des actions réunissant des collectifs d'agents disposant de référentiels professionnels différents et complémentaires.

Savoirs scientifiques et techniques sont au cœur des identités revendiquées par les contrôleurs - inspecteurs. Nombre d'entre eux considèrent en outre que des savoir-faire relationnels s'avèrent cruciaux. Dans la plupart des cas ces savoirs sont acquis en amont de l'exercice du métier. Dans les situations de « *profession* » implicite, ils constituent classiquement une condition *sine qua non* d'entrée dans l'emploi. Ainsi, sans l'obtention d'un diplôme de niveau I (docteur vétérinaire ou ingénieur), l'accès aux fonctions d'inspecteur de santé publique vétérinaire est impossible.

Cette approche stochastique des savoirs nous paraît atteindre ses limites. En complément aux savoirs préalables à l'action, n'assistons-nous pas à la montée des savoirs construits dans l'action et reconnus comme tout autant pertinents ? De manière encore plus novatrice, les contrôleurs – inspecteurs ne seraient-ils pas conduits à considérer que les contrôlés et/ou les bénéficiaires des contrôles : associations de protection de sites, de défense des consommateurs, membres d'organisations syndicales de salariés... disposent de connaissances certes profanes mais qui peuvent contribuer à une mise en œuvre de contrôles – inspections plus éclairés et surtout plus reconnus socialement ?

Engagés dans de telles dynamiques, il semble que ces agents publics seraient ainsi plus à même de faire face au développement – à leurs yeux peu pertinent – d'évaluations conduites de manière hétéronome. Prendre une part significative à la définition des critères d'évaluation de leurs activités et ce en amont des programmes d'action annuels définis par les autorités centrales apparaît comme un objectif tout à la fois urgent et central. C'est en tout cas une voie pour desserrer l'un des paradoxes qui pèse le plus sur ces personnels au point d'entraver parfois leur engagement au service des citoyens.

francois.granier@lise.cnrs.fr

Annexe méthodologique :

Cette recherche, conduite au sein des services du ministère en charge de l'agriculture (2007 – 2008) avec Jacques Bec, Alfred Gros et Jean-Jacques Renault, tous trois membres du ministère, est fondée sur une enquête réalisée dans quatre départements. Outre des observations de situation de travail, près d'une centaine d'entretiens individuels d'agents et d'acteurs concernés par les politiques impliquant des contrôles – inspections ont été réalisés. Une dizaine d'entretiens collectifs lors de la phase « Diagnostic » et lors de celle consacrée à l'identification des recommandations ont précédé la diffusion d'un questionnaire électronique (2800 réponses analysées, soit un taux de 45% de « retours »).

Bibliographie :

- Beck U., 2001 *La société du risque*. Aubier, Paris
- Becker, H., 1970. The nature of a profession ». *Sociological work : method and substance*, Aldine Publishing, Chicago, p. 87 – 103
- Francfort I., Osty F., Sainsaulieu R. et Uhalde M., 1995 *Les mondes sociaux de l'entreprise*. Desclée de Brouwer, Paris
- Lourau. R., 1969 *L'Instituant contre l'institué*. Anthropos, Paris
- Osty F., Uhalde M., et Sainsaulieu R., 2007 *Les mondes sociaux de l'entreprise*. La Découverte, Paris
- Tiano, A., 1974 *La méthode de la prospective*. Dunod, Paris
-