



**HAL**  
open science

## Dans les petits papiers de l'inspection. Le travail des inspections générales ministérielles au prisme des listes des personnes auditionnées

Sylvain Brunier, Marion Demonteil

### ► To cite this version:

Sylvain Brunier, Marion Demonteil. Dans les petits papiers de l'inspection. Le travail des inspections générales ministérielles au prisme des listes des personnes auditionnées. Sylvain Brunier; Olivier Pilmis. La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection, Presses des Mines, pp.65 - 85, 2020, 9782356715999. hal-02954557

**HAL Id: hal-02954557**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02954557v1>**

Submitted on 19 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Chapitre 3

### Dans les petits papiers de l'inspection.

#### Le travail des inspections générales ministérielles au prisme des listes des personnes auditionnées

*Sylvain Brunier et Marion Demonteil*

Dans ce chapitre, nous proposons une analyse du travail des inspections générales ministérielles en entrant dans la matérialité de leurs écrits, et plus particulièrement au travers des listes des personnes auditionnées qu'ils incluent dans leurs rapports. Prêter attention à la manière dont les inspecteurs rendent compte – ou non – de ces interactions permet de ne pas réduire la relation inspecteur/inspecté à une forme de face-à-face. Chaque mission est au contraire conçue comme un processus itératif visant à sélectionner et agréger un certain nombre de points de vue. Conformément à l'orientation générale de l'ouvrage, entrer par les listes suppose d'envisager l'inspection comme une relation non seulement descendante, visant principalement le contrôle de l'application de la règle, mais aussi ascendante, permettant de faire remonter des informations vers les commanditaires du rapport – le plus souvent le cabinet du ministre. Cette double perspective permet ainsi d'interroger le renouvellement du rôle de ces services au cours des trente dernières années. Les transformations de l'action publique qui visent à resserrer l'administration centrale sur la stratégie et le pilotage de services morcelés, ont en effet recentré les inspections sur un travail de coordination des services [Bezès, 2005], et incité à une homogénéisation des pratiques d'inspection autour de la question de l'évaluation [École nationale d'administration, 2015]. Analyser qui sont les interlocuteurs des missions d'inspection représente ici une entrée originale pour étudier les conséquences de ces réformes sur les pratiques ordinaires des inspecteurs généraux. Quelle signification donner au fait d'être présent sur une liste des personnes auditionnées ? Qui sont ces personnes qui se trouvent être « dans les petits papiers » des inspecteurs ? Comment les inspecteurs contribuent-ils, par le processus même d'écriture de leurs rapports, à cadrer les problèmes qu'ils ont à traiter ?

Les deux services au cœur de ce chapitre – l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) – ont été relativement peu étudiés, tout comme l'ensemble des services d'inspection générale, souvent trop rapidement réduits à leur seul rôle de corps de débouché pour hauts fonctionnaires en fin de carrière [Rouban, 2009]. Dans les travaux de sociologie de l'État, l'étude des logiques de corps des hauts fonctionnaires et de leurs stratégies d'accumulation de capital symbolique ont pris le pas sur l'analyse du travail concret de leurs membres [Rouban, 2002 ; Carré de Malberg, 2011 ; Charle, 1982], au risque d'alimenter l'idée que les rapports sont sans effet (Laroche 2009) ou au contraire d'en surestimer le poids politique. Dans une perspective plus interactionniste et processuelle, la littérature centrée sur la relation inspecteur/inspecté s'est attachée à caractériser des styles de mise en œuvre des réglementations publiques en situant les relations avec les inspectés sur un gradient qui irait du contrôle procéduralisé et coercitif au conseil informel et incitatif [Dubois 2009 ; Mias 2015]<sup>1</sup>. Mais cette approche, qui se place d'abord du point de vue des inspectés et de la transformation effective ou non de leurs pratiques, ne dit que peu de choses du travail de consultation réalisé par les inspecteurs. Ce travail s'étend souvent à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de personnes, comme le montrent les listes consignées dans les rapports étudiés dans ce

<sup>1</sup> Sur ce point, nous renvoyons également à la discussion de la littérature anglo-saxonne sur les styles d'enforcement dans l'introduction générale de l'ouvrage.

chapitre. En prolongeant les perspectives de recherche ouvertes par les travaux de sociologie de l'administration et de sociologie du droit, attentifs à la production, à la mise en circulation et aux effets des actes administratifs en général [Weller 2018 ; Join-Lambert & Bezès, 2010] et de la forme « rapport » en particulier [Charvolin, 2003 ; Guigueno, 2003 ; Brown, 2004 ; Fournel, 2007 ; Gayon, 2009 ; Ollivier-Yaniv, 2017 ; Caby & Chailleux, à paraître], ainsi qu'à l'inscription de l'inspection dans des rapports de force organisationnels et institutionnels [Gray & Silbey, 2014 ; Morival & Lazarus, 2018], ce chapitre invite à mieux comprendre quelle est la place de ces listes des personnes rencontrées – et de là, la place des interlocuteurs mis en listes – dans l'économie générale des rapports d'inspection.

Étudier l'objet liste à partir des rapports produits par deux services permet d'objectiver des régularités dans le travail des inspecteurs, au-delà de la spécificité des politiques propres à leur secteur respectif. La liste apparaît comme une archive des interactions que les inspecteurs souhaitent donner à voir. En tant que telle, elle représente l'espace des interlocuteurs légitimes à être entendus sur un problème donné du fait de la position qu'ils occupent, de la compétence et de la responsabilité qui leur sont prêtées : à ce titre, l'employé de lycée consulté pour un contrôle financier suite à une suspicion de fraude n'est pas moins légitime à figurer sur une de ces listes que le représentant des industries artistiques et culturelles sollicité sur la question de l'efficacité des nouvelles modalités d'attribution des subventions au spectacle vivant. L'étude systématique de la qualité de ces personnes – leur appartenance institutionnelle comme leur position hiérarchique – permet d'approcher les pratiques d'inspection de manière très concrète en se départissant des typologies que les inspecteurs eux-mêmes utilisent pour rendre compte de leur activité. Nous faisons ici l'hypothèse d'une standardisation relative des pratiques de consultation, qui irait de pair avec le resserrement de l'espace des interlocuteurs des inspecteurs sur les services prenant en charge la mise en œuvre de politiques.

En prêtant attention à la présence ou à l'absence d'une liste des personnes auditionnées dans chaque rapport, puis en caractérisant et en dénombrant les individus mentionnés, les développements qui suivent montrent que les inspecteurs contribuent à la coordination des différentes strates administratives et des différents niveaux hiérarchiques en faisant redescendre des prescriptions et remonter des revendications. Ce faisant, ils participent également à soustraire les problèmes traités au débat public en sélectionnant leurs interlocuteurs de sorte que l'ensemble de leurs prises de position ne déborde pas de l'espace proprement administratif sur lequel les commanditaires du rapport ont prise. Dans un premier temps, les pratiques d'audition et leur restitution se révèlent étonnamment hétérogènes. Si les inspecteurs sont globalement attentifs à recueillir la parole d'une grande diversité d'interlocuteurs, leur attention, inscrite dans des contraintes institutionnelles diverses, est très inégalement distribuée en fonction de l'appartenance institutionnelle des inspectés et de leur position hiérarchique. Dans un second temps, l'analyse interne de la composition des listes met en évidence la permanence d'une dualité du travail des inspections générales, en tension entre une activité de coordination des services, où l'inspecteur est un intermédiaire entre l'administration centrale et les maître d'œuvre (services déconcentrés, établissements publics...) et une activité de confinement des problèmes traités, en limitant le périmètre des enquêtes à un seul établissement ou service, ou à l'inverse en auditionnant les représentants de groupes d'intérêts extérieurs à l'administration dans la perspective de déminer ou de pacifier une question qui menace de déborder vers les arènes politique, judiciaire ou médiatique.

### **Encadré 1. Matériaux et méthode : deux corps d'inspection, un corpus de rapports**

Ce chapitre repose sur la mise en regard de matériaux collectés dans le cadre de deux enquêtes distinctes, réalisées entre 2013 et 2016, et portant chacune sur un corps d'inspection générale ministérielle : l'IGAC et l'IGAENR<sup>1</sup>. Ces deux enquêtes ont reposé sur la mise en œuvre de méthodes qualitatives

<sup>1</sup> Ces enquêtes ont notamment donné lieu aux publications suivantes : [Brunier 2018b ; Demontéil 2019].

(entretiens avec les acteurs, observation ethnographique de missions, analyse d'archives) et quantitatives (prosopographie, constitution de séries de rapports). Le rapprochement de ces deux terrains concomitants est pertinent pour contribuer à une étude des services d'inspection d'abord parce qu'il s'agit de services peu étudiés en comparaison des grands corps de contrôle (IGF, cour des Comptes), ensuite parce qu'ils ont une ancienneté comparable (création en 1965), enfin parce qu'ils interviennent dans des secteurs de l'action publique historiquement proches. L'IGAC et l'IGAENR sont à la fois des services et des corps, recrutant principalement des hauts fonctionnaires en fin de carrière issus de leurs ministères de tutelle respectifs. Placés sous l'autorité directe du ministre, les membres de ces corps (30 pour l'IGAC, 90 pour l'IGAENR), sont majoritairement masculins et âgés en moyenne de plus de cinquante-cinq ans au moment de ces enquêtes. Ils produisent en moyenne quarante-cinq rapports chaque année pour la première, une centaine pour la seconde. Comme les autres inspections générales de l'administration centrale, ces services prennent en charge des missions de contrôle, d'évaluation, de conseil et d'expertise, exercés sur les services de leur(s) ministère(s) et les établissements bénéficiant de leur soutien<sup>1</sup>.

L'analyse quantitative placée au cœur de ce chapitre est fondée sur un corpus original de 202 rapports d'inspection (88 rapports de l'IGAC et 114 de l'IGAENR), écrits entre 2005 et 2014. Ces bornes temporelles permettent de lisser les éventuels effets liés aux alternances politiques, en étant à la fois suffisamment éloignées dans le temps pour faciliter l'accès aux rapports et suffisamment proches pour avoir accès à ces rapports dans un format numérisé. Le corpus a été constitué à l'aide de deux méthodes de collecte différentes, adaptées aux contraintes propres à chacun des deux terrains concernés (la pénurie d'un côté, l'abondance de l'autre). Pour ce qui concerne l'IGAC, la très faible publicisation des rapports (moins du tiers de la production annuelle) a obligé à concentrer la collecte sur les seuls rapports mis en ligne<sup>2</sup>. 88 rapports ont ainsi été recensés, parmi lesquels 65 contiennent une liste des personnes auditionnées. La collecte des rapports écrits par l'IGAENR sur la période a à l'inverse bénéficié de la mise à disposition exceptionnelle par le service de documentation du corps des fichiers numérisés en texte intégral des rapports. Un échantillonnage par tirage aléatoire a été réalisé à partir du millier de rapports disponibles. Au sein du corpus de rapports en texte intégral constitué aléatoirement, le travail a consisté à repérer les rapports qui comportaient des listes, en notant au passage des informations descriptives sur la forme des rapports (taille des annexes par exemple) ainsi que des informations se rapprochant de ce qu'on pourrait appeler des métadonnées (auteurs, titre, année de publication, etc.).

Ces deux méthodes comportent évidemment des biais dont il faut tenir compte. Dans le cas de l'IGAC, concentrer la collecte sur les seuls rapports disponibles en ligne engendre nécessairement la mise de côté des rapports jugés plus confidentiels par le service et une surreprésentation des rapports écrits conjointement avec d'autres inspections générales dont les politiques de publicisation sont moins restrictives. Dans le cas de l'IGAENR, la comparaison avec le catalogue du service de documentation, qui recense l'ensemble des rapports produits, révèle qu'environ cinq cents références ne sont pas associées avec un document électronique en texte intégral. Si quelques rapports ont été retirés volontairement par le service pour des questions de confidentialité – essentiellement pour protéger l'identité des personnes dans des conflits internes aux établissements scolaires ou universitaires –, la très grande majorité des documents manquants est concentrée dans les premières années, entre 2005 et 2008, à un moment où l'archivage des rapports dans une version électronique n'est pas encore systématique. Cette inégale distribution dans le temps des rapports consultables invite à ne pas comparer de manière directe les premières années étudiées avec les dernières, ce qui n'empêche pas de relever des évolutions sur l'ensemble de la période.

<sup>1</sup> Décret n°2003-729 du 1er août 2003, portant organisation de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles ; Arrêté du 15 mars 1984 relatif à l'organisation de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale.

<sup>2</sup> Sur deux sites principaux : la base de données des publications du ministère de la Culture (<http://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation>, consulté le 15.04.2019) et celle de la Documentation française (<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/>, consulté le 15.04.2019).

## Ce que les inspections donnent à voir de leur espace de travail

Les listes matérialisent pour chaque rapport l'espace des positions et des prises de position prises en compte par les inspecteurs. L'analyse systématique de la présence et de la composition de ces listes permet d'éclaircir les logiques qui président au recensement des personnes auditionnées dans l'écriture des rapports et, symétriquement, d'identifier des pratiques d'invisibilisation. Ces listes attestent de la capacité des inspecteurs à circuler entre les strates administratives et à pénétrer dans les organisations à différents niveaux hiérarchiques. Leur présence pourrait témoigner de la prise en compte par les inspections des réformes managériales qui privilégient les dispositifs de quantification standardisés et encouragent à respecter le principe d'*accountability* [Bruno, 2008]. Mais notre étude montre que cette pratique reste peu formalisée, hétérogène, variant notamment en fonction de la place des services d'inspection dans leur secteur d'action publique respectif.

### Lister les personnes auditionnées, une pratique peu formalisée

Au cours des vingt dernières années, la spécialisation croissante du travail bureaucratique s'est traduite par la prolifération et la formalisation des écrits ; formalisation destinée à encadrer tant les populations que les agents qui produisent ces écrits [Coton & Proteau, 2012]. Dans le cas du travail d'inspection, l'objectivation des normes d'écriture prend la forme de vade-mecum, de guides pratiques et de consignes internes. Depuis une dizaine d'années, la direction de l'IGAENR entend par exemple former les membres du corps à des procédures d'écriture. La charte de déontologie, promue en 2012 par le corps des IGAENR, insiste par exemple sur le « respect des méthodes de travail », en combinant des éléments attendus sur la probité et la neutralité (dénonciation des actes délictueux, confidentialité, absence d'intervention directe dans le fonctionnement du service inspecté), avec des éléments proprement méthodologiques (collégialité des travaux, enquête contradictoire, rigueur pour établir les preuves, collaboration avec d'autres services d'inspection)<sup>1</sup>. Aussi l'intégration de listes des personnes auditionnées compte-elle comme un outil de formalisation parmi d'autres ? Est-elle une composante standardisée des rapports d'inspection que l'on retrouverait, identique dans tous les services et indépendamment des spécificités des différentes missions ?

Contrairement à ce que pourrait laisser penser le discours interne aux inspections sur la formalisation croissante des rapports, l'insertion des listes n'est pas systématique. Comme le montre le ou laisser de côté cet élément.

---

<sup>1</sup> IGAENR, Charte de déontologie de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, juillet 2012, en ligne, consulté le 25 septembre 2019 : [http://cache.media.education.gouv.fr/file/2013/85/4/Charte\\_de\\_deontologie\\_de\\_l\\_IGAENR\\_254854.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/2013/85/4/Charte_de_deontologie_de_l_IGAENR_254854.pdf)

Tableau 1, seule la moitié des rapports recensés comportent une liste des personnes rencontrées. La différence entre l'IGAC (74 % des rapports comportent une liste) et l'IGAENR (39 % seulement) s'explique principalement par la manière dont les deux corpus de rapports ont été constitués (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Cette pratique n'évolue pas véritablement au cours de la période considérée : la distribution des rapports qui comportent une liste et de ceux qui n'en comportent pas reste relativement stable si on compare la première et la seconde moitié de la période. Second facteur d'insertion : le ratio entre les pages du corps du texte et celles des annexes. En effet, plus les annexes sont nombreuses relativement au corps du texte, plus la probabilité qu'une liste de personnes auditionnées soit insérée s'accroît. Enfin, contrairement à ce que les inspecteurs mettent parfois en avant, le travail conjoint entre inspections ne favorise pas l'insertion de listes dans les rapports. Le fait de travailler avec une autre inspection générale n'a donc pas pour effet de promouvoir ou laisser de côté cet élément.

**Tableau 1. Nombre de listes recensées dans le corpus de rapports**

	Avec liste	Sans liste	Total
IGAC	65 74 %	23 26 %	88 100 %
IGAENR	45 39 %	69 61 %	114 100 %
Total	110 54 %	92 46 %	202 100 %

**Tableau 2. Distribution des listes selon leur caractère dénombrable**

	Dénombr.	Non dénombr.	NA <sup>1</sup>	Total
IGAC	60 92 %	2 3 %	3 5 %	65 100 %
IGAENR	36 80 %	8 18 %	1 2 %	45 100 %
Total	96 87 %	10 9 %	4 4 %	110 100 %

Au-delà de ce repérage, la manière dont ces listes sont mises en forme est hétérogène, d'abord parce qu'elles recensent les personnes auditionnées de manières individuelle et/ou sous forme d'agrégats, ensuite parce que l'étendue des listes s'avère très variable. Pour saisir cette hétérogénéité, nous distinguons d'abord deux modalités principales de recensement (Tableau 2) : celle où les personnes sont dénombrées, c'est-à-dire le plus souvent nommément recensées avec l'intitulé de leur fonction et, le cas échéant, de leur institution de rattachement, et celles où elles ne sont pas dénombrées, c'est-à-dire qu'il y est fait référence sous la forme d'agrégats (« une délégation de professeurs », « les membres du service »). Dans près de neuf cas sur dix, lorsqu'elles sont présentes, les listes sont dénombrables. Lorsqu'elles sont détaillées en une série de personnes identifiées, les listes apparaissent ensuite de longueur étonnamment variable. Si elles contiennent en moyenne soixante-quatre noms, la dispersion est importante (Tableau 3). Ce résultat traduit la permanence de pratiques là encore très diverses selon les inspecteurs et les missions : la moitié des rapports comporte plus de quarante-six noms, mais certains recensent plusieurs centaines de personnes (jusqu'à 430), quand d'autres peuvent citer moins d'une dizaine d'interlocuteurs (sept faisant figure de minimum acceptable). De ce point de vue, les pratiques de l'IGAENR sont plus disparates que celles de l'IGAC. La première consulte plus largement en moyenne (70 auditions) mais avec une variation plus importante (écart-type de 85) que la seconde qui consulte près de dix personnes de moins et de manière un peu moins variable (écart-type de 53 pour une moyenne de 61 auditions). En outre, dans les deux services, plus le rapport est long, plus le nombre affiché de personnes consultées est grand. À ces premiers éléments quantitatifs s'ajoutent des observations plus qualitatives de la forme des listes. Elles révèlent qu'il n'existe pas de document-type, de masque informatique, de feuille de style auxquels conformer cet élément du rapport. Les listes peuvent dès lors être organisées en parties et en sous-parties ou ne faire l'objet que d'un ordonnancement alphabétique (par nom de personne ou par nom d'institution de rattachement). Lorsqu'elles sont structurées, elles peuvent catégoriser les personnes par types d'institutions, par noms d'établissements, par unités géographiques...

**Tableau 3. Répartition du nombre d'auditions par liste dénombrable**

	Min.	1 <sup>er</sup> quar.	Médi.	Moy.	3 <sup>e</sup> quar.	Max.
Auditions IGAC (n=60)	7	30	53	61	86	184
Auditions IGAENR (n=36)	7	25	39	70	77	430
Nb auditions N=96	7	28	46	64	84	430

Ces premiers éléments invitent à nuancer l'idée d'un processus de formalisation croissant des rapports, qui serait le produit d'un apprentissage auprès des corps d'inspection générale interministériels les

<sup>1</sup> Les cas de listes dont on ne peut pas déterminer la nature correspondent aux cas de rapports qui annoncent une liste des personnes rencontrées dans

leur plan détaillé mais de la reproduisent pas dans la version disponible.

plus prestigieux. La liste apparaît d'abord comme un moyen, d'attester, aux côtés des autres annexes qui présentent des données brutes (conventions, chartes, textes réglementaires, cartographie d'équipements, tableau financiers...), de l'inscription de l'enquête dans un terrain donné et du degré d'ouverture de la consultation réalisée. Elle donne ainsi à voir la diversité des personnes rencontrées, tant du point de vue de leur fonction que de leur organisation d'exercice, ce qui invite à examiner de plus près ce que la composition de ces listes nous apprend sur le travail d'inspection.

### Circuler entre les strates administratives

Les modalités de saisine des missions d'inspection, le fait que ces services soient rattachés au plus haut niveau hiérarchique de leur administration et que leur travail soit parfois confidentiel, véhiculent l'idée d'une relation exclusive entre un commanditaire, un inspecteur et un service inspecté. La lecture des attributions des interlocuteurs recensés dans les listes dément rapidement cette représentation linéaire. Quelle que soit la mission, les inspecteurs circulent entre plusieurs strates administratives. Pour caractériser les inspectés, nous avons procédé à une première catégorisation de leurs institutions de rattachement en six modalités : administration centrale, service déconcentré, établissement et organisation public ou assimilé à un service public, collectivité territoriale, entreprise privée, organisation représentative<sup>1</sup>. Ce classement permet de repérer à quels niveaux de l'administration s'effectuent les missions, ainsi que d'objectiver la place dévolue aux interlocuteurs extérieurs aux services de l'État.

Pour déterminer à quelle profondeur les inspecteurs pénètrent dans les strates de l'administration, nous avons opéré un codage binaire visant à repérer la présence (codée 1) ou l'absence (codée 0) de chaque type d'institution dans chacune des listes. Il s'agit ainsi de dresser pour chacun des rapports une photographie de la circulation des agents, permettant d'évaluer dans quelle mesure les IGAC et les IGAENR restent concentrés sur leur administration centrale ou explorent au contraire plusieurs niveaux administratifs au cours d'une même enquête. Le premier résultat de ce travail de catégorisation est de pointer la diversité des services et organisations consultés par les inspecteurs au cours d'une même mission (Tableau 4), puisque dans plus de la moitié des listes, au moins quatre niveaux institutionnels différents sont consultés. L'IGAC sonde de manière étendue puisque qu'elle sollicite rarement moins de trois niveaux administratifs, alors qu'à l'IGAENR les inspecteurs consultent un maximum de trois niveaux administratifs dans la moitié des cas. Deux exemples médians, choisis pour leur comparabilité, permettent de mieux saisir cette circulation. Lorsqu'ils consacrent un rapport à l'école nationale des Arts décoratifs<sup>2</sup>, les IGAC rencontrent des agents du secrétariat général du ministère et de la direction générale de la Création artistique en administration centrale, des représentants syndicaux (CFDT, CGT), des élèves, des professeurs et des membres du conseil d'administration de l'établissement, mais aussi la médecine de prévention et des professeurs retraités. De leur côté, les inspecteurs de l'IGAENR réalisant l'audit financier d'un Crous de la région parisienne s'adressent aux personnels des services de l'établissement inspecté, aux services déconcentrés de l'administration de l'Enseignement supérieur et à une personne en administration centrale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Les cas particuliers ont été classés au sein d'une catégorie « autre », comme par exemple les congrégations religieuses ou les établissements publics de pays étrangers. Lorsque l'organisation n'est pas précisée, elle est codée « non connu ».

<sup>2</sup> Falga, Bernard, et Anne Chiffert. « Situation de l'ENSAD : gouvernance, fonctionnement des instances et organigramme », Paris, Inspection générale des affaires culturelles, 2013.

<sup>3</sup> Eric Pimmel, Denis Plantamp, Audit financier du Crous de Créteil, Rapport IGAENR/Contrôle général économique et financier, février 2010.



**Tableau 4. Niveaux administratifs consultés par mission**

	Min.	1 <sup>er</sup> quar.	Médi.	Moy.	3 <sup>e</sup> quar.	Max.
IGAC (n=65)	1	3	4	4	5	7
IGAENR (n=45)	1	2	3	3	4	7
Total (n=110)	1	3	4	4	5	7

La fréquence avec laquelle les différents niveaux administratifs apparaissent est un second indicateur de la circulation des inspecteurs. Ce recensement fait apparaître que les collectivités territoriales et les entreprises à but lucratif sont les parents pauvres de la consultation (Tableau 4). Les inspections restent donc principalement tournées vers des acteurs administratifs, mais de manières différentes pour l'IGAC et l'IGAENR. Pour la première, l'administration centrale, les établissements publics et les instances représentatives font figures d'interlocuteurs incontournables, présents respectivement dans 91 %, 87 % et 71 % des missions. Pour la seconde, si les établissements publics sont presque systématiquement consultés (86 %), l'attention des inspecteurs se répartit plus équitablement entre l'administration centrale, les services déconcentrés, les collectivités territoriales et les instances représentatives, sollicitées dans près de la moitié des cas.

**Tableau 5. Fréquence de consultation des différents niveaux hiérarchiques**

	Administration centrale	Service déconcentré	Établissement public	Collectivité territoriale	Entreprise	Instance représentative
IGAC (n=62)	91 %	58 %	87 %	39 %	35 %	71 %
IGAENR (n=44)	50 %	50 %	86 %	41 %	11 %	43 %
Total (n=106)	74 %	55 %	89 %	40 %	25 %	59 %

Indication de lecture : les services de l'administration centrale apparaissent dans 91 % des listes de l'IGAC, alors qu'ils ne sont interrogés que dans la moitié des listes de l'IGAENR.

Le fait que dans les deux services les établissements publics soient presque systématiquement présents rappelle qu'une des principales missions des inspections générales est non seulement de contrôler la régularité formelle de l'action administrative, mais aussi d'informer les commanditaires du rapport - le ministre et son cabinet dans la majeure partie des cas, plus rarement des directeurs d'administration centrale - du degré de réalisation des objectifs fixés aux opérateurs qui mettent en œuvre les politiques publiques [Chevallier, 2013]. Mais les observations précédentes incitent à nuancer l'idée selon laquelle les inspections seraient seulement vouées au contrôle des opérateurs auxquels l'État central délègue de plus en plus la mise en œuvre de ses politiques. Les écarts entre les listes permettent à ce titre d'objectiver les rôles différents des deux corps d'inspection générale. Le ministère de la Culture doit composer avec des acteurs politiques, économiques, artistiques habitués à revendiquer leur autonomie vis-à-vis des services de l'État. Faire apparaître ces acteurs dans les listes des rapports de l'IGAC se révèle dès lors une composante de cette politique négociée. De son côté, l'IGAENR est principalement tournée vers les questions de gestion des établissements d'enseignement, traités de ce fait comme des organisations relativement autonomes, au détriment des services de l'administration centrale et déconcentrée d'une part, des acteurs économiques et syndicaux d'autre part. Comprendre les logiques de cette consultation suppose maintenant d'observer à quelle profondeur les inspecteurs entrent dans les organisations.

### Pénétrer dans les organisations

L'idée selon laquelle les listes de personnes auditionnées matérialisent l'espace des positions prises en compte, et donc contribuent à légitimer ces positions, ne doit pas laisser penser que la consultation des inspecteurs se limite aux seuls représentants et dirigeants les plus légitimes au sein de leur institution. Les inspecteurs entrent au contraire profondément dans les organisations, sollicitant des rencontres avec les

sommets des chaînes hiérarchiques comme avec les personnes en position subalterne. Pour identifier les logiques de cette pénétration, nous nous attachons ici à cartographier les positions relatives des personnes auditionnées les unes par rapport aux autres, en prenant la chaîne hiérarchique pour unité d'analyse. À partir de l'intitulé des fonctions tel qu'il apparaît dans les listes, nous avons construit cinq catégories : N1 regroupe les individus situés au niveau le plus élevé d'une chaîne hiérarchique identifiée (une liste comportant généralement plusieurs chaînes), N2 regroupe les individus dont un supérieur hiérarchique est auditionné. Par exemple, un secrétaire général d'établissement est codé N1, mais si son chef d'établissement est également auditionné, alors le secrétaire général est codé N2 et le chef d'établissement N1<sup>1</sup>. Pour localiser ensuite les individus qui ne sont pas intégrés à une chaîne hiérarchique et dont l'intitulé de la fonction ne fait pas mention d'une mission d'encadrement, nous avons créé une catégorie « consultants ». On y trouve, entre autres, un parent d'élève consulté à l'occasion de l'inspection d'un établissement, ou l'animatrice du patrimoine auditionnée aux côtés d'une élue locale dans le cadre d'une mission consacrée à la préservation des monuments historiques. Enfin, les individus auditionnés au titre de leur mandat représentatif ont été répartis en deux ensembles : les élus de la République d'un côté (maires, sénateurs, conseillers généraux...), les élus professionnels de l'autre (présidents d'université, délégués syndicaux, représentants du personnel etc.).

Ce deuxième niveau de catégorisation des individus – après celui reposant sur leurs institutions d'appartenance - permet de restituer l'hétérogénéité des positions occupées par les personnes auditionnées, en s'intéressant cette fois aux niveaux hiérarchiques recensés dans les listes. Suivant le même principe de classification binaire<sup>2</sup>, il apparaît d'abord que chaque liste réfère quasi-systématiquement à plusieurs types de positions (Tableau 6) : quatre au moins dans la plupart des cas. Les pratiques des deux services diffèrent peu et s'avèrent homogènes d'une mission à l'autre puisque la grande majorité des listes comptent entre quatre et cinq niveaux hiérarchiques. Par exemple, lors de la mission sur la situation sociale des vendeurs colporteurs de presse et vendeurs de presse<sup>3</sup>, sur laquelle nous reviendrons plus loin, les inspecteurs de l'IGAC auditionnent de manière classique des personnes réparties à cinq niveaux hiérarchiques : les directeurs, chefs de bureau et chefs adjoints de bureau de cinq sous-directions de l'administration centrale, les conseillers techniques de deux cabinets ministériels, mais aussi le président et le responsable des affaires juridiques du Syndicat de la presse régionale, ou encore le directeur logistique et distribution de Ouest-France, accompagné de deux dépositaire et une porteuse de presse.

**Tableau 6. Positions hiérarchiques consultées par mission**

	Min.	1 <sup>er</sup> quar.	Médi.	Moy.	3 <sup>e</sup> quar.	Max.
IGAC (n=65)	2	4	5	5	5	7
IGAENR (n=45)	1	3	4	4	5	6
Total N=110	1	4	5	4	5	7

<sup>1</sup> Si le secrétaire général de l'académie est également présent sur la liste, le chef d'établissement reste codé N1 car nous considérons qu'il s'agit de chaînes hiérarchiques autonomes.

<sup>2</sup> La présence étant codée 1, l'absence 0.

<sup>3</sup> Kiour Abdelkrim, Clément-Cuzin Catherine et Hamelin Emmanuel, Situation sociale des vendeur-colporteurs de presse et porteurs de presse, Paris, IGAC-IGAS, 2014.

**Tableau 7. Fréquence de consultations des niveaux hiérarchiques**

	N1	N2	Consult.	Élu pro.	Élu Rep.
IGAC (n=62)	100 %	100 %	92 %	74 %	37 %
IGAENR (n=44)	95 %	93 %	86 %	66 %	43 %
Total (n=106)	98 %	96 %	90 %	71 %	40 %
Indication de lecture : le niveau hiérarchique N1 est consulté dans 98 % des 106 listes dénombrables.					

Situées au sommet de la hiérarchie administrative (sous l'autorité directe du ministre), les inspections générales ne concentrent donc pas uniquement leur attention sur les seuls personnels de l'encadrement supérieur. En effet, si des individus occupant ce type de position sont systématiquement présents dans les listes, ils le sont rarement sans leurs subalternes. Sur ce plan, les deux inspections ont des pratiques différentes, héritées des spécificités de leur administration respective : là où l'IGAC consulte en moyenne un exécutant (N2) pour un supérieur hiérarchique (N1), l'IGAENR consulte en moyenne deux exécutants pour un encadrant. Au demeurant, le travail d'inspection ne se limite pas à la prise en compte de ces chaînes hiérarchiques : des « consultants » - tels que nous les avons définis plus haut - sont présents dans plus de 90 % des listes. En cela, l'inspection se distingue de la seule activité de contrôle interne, puisqu'il s'agit de faire remonter un certain nombre d'informations en prenant en compte les expertises extérieures à l'administration au sens strict. En outre, la place accordée aux titulaires d'un mandat représentatif s'avère inégalement répartie. Les listes de l'IGAC recensent des représentants professionnels dans près de trois quarts des cas, accordant une attention plus limitée aux élus de la République (37 % des cas). Les pratiques de l'IGAENR semblent relativement proches mais contrairement à l'IGAC, les élus professionnels les plus consultés ne sont pas des représentants syndicaux mais des élus du monde académique, des présidents d'université au premier chef, ce qui rappelle au passage l'intérêt d'avoir une lecture qualitative des catégories utilisées pour décrire les listes.

Ces spécificités éclairent le poids des structures institutionnelles et de l'histoire des politiques sectorielles sur les pratiques inspectorales, incitant là encore à nuancer l'idée d'une homogénéisation radicale des pratiques de contrôle qui serait à l'œuvre dans tous les ministères sous le coup du *new public management*. Le contraste entre la Culture et l'Éducation le montre. D'un côté, les spécificités des politiques culturelles déterminent les pratiques des IGAC. Construite dans un rapport étroit entre professionnels de l'art et de la culture, l'action publique en matière de culture s'appuie sur une administration « d'État-major » où l'encadrement supérieur représente près de 50 % des effectifs et les chaînes hiérarchiques sont assez courtes. Les inspecteurs sont ainsi prioritairement tournés vers les niveaux hiérarchiques supérieurs. Leur contrôle sur les opérateurs (établissements publics, associations...) passe par la consultation des cadres en charge de la tutelle, au niveau de l'administration centrale et des niveaux supérieurs de décision au sein des établissements. Surtout, l'importance historique des liens entre l'administration et les professionnels explique la quasi-systématisation des auditions accordées aux syndicats professionnels. À l'inverse, le ministère de l'Éducation nationale est organisé de façon pyramidale, avec de multiples niveaux hiérarchiques et territoriaux. L'attention de l'IGAENR est principalement orientée vers les établissements comme on l'a vu (Tableau 5) et s'exerce non seulement de façon plus autonome par rapport aux directions centrales, mais également de manière plus approfondie à l'intérieur des établissements dans lesquels les inspecteurs consultent plusieurs strates hiérarchiques pour déceler des irrégularités.

Les missions des inspections générales visent ainsi moins à présenter un panorama exhaustif des opinions déjà constituées et relayées par les titulaires de mandats représentatifs sur un problème donné, que d'un côté à élargir la focale de ce que le ministère peut voir dans et en-dehors de l'administration, et de l'autre à entrer dans les organisations, en allant jusqu'aux niveaux de la mise en œuvre opérationnelle des politiques, pour examiner la conformité des pratiques avec les règles et les objectifs fixés par les

commanditaires du rapport. L'examen d'un acte administratif en apparence aussi banal, voire insignifiant, que l'insertion d'une liste des personnes auditionnées dans les rapports des inspections générales, apporte des éléments de compréhension du travail au concret des inspections et incite à nuancer l'idée d'une transformation de ces fonctions selon un modèle néo-managérial unique. Les pratiques restent, on l'a vu, profondément situées, contraintes par les modalités historiques d'institutionnalisation des politiques éducatives et culturelles. Ces premiers constats nous incitent à explorer plus avant les modalités de constitution des listes et à nous demander ce que leur composition peut nous dire des différents types de rapports et des différentes facettes du travail d'inspection.

### **Ce que les listes donnent à voir du travail des inspections**

De même que la mobilisation d'experts contribue à soustraire certains sujets au débat public en les traduisant en questions techniques [Neveu, 2015], la commande d'un rapport à une inspection centrale représente un moyen de contenir les questions culturelles et éducatives dans le périmètre de l'administration. L'analyse interne des listes des personnes rencontrées offre une perspective originale sur ces modalités concrètes du maintien des problèmes sous contrôle administratif. De manière très concrète, le processus de sélection des personnes auditionnées, relativement opaque, est contraint à la fois par le cadrage initial de la lettre de mission et par les recommandations des acteurs qui disposent de l'autorité suffisante pour orienter les inspecteurs vers les interlocuteurs qu'ils jugent incontournables. Ces contraintes, qui structurent la composition de la liste, sont les mêmes qui pèsent sur le travail des inspecteurs. La construction d'une typologie de listes en fonction de leur composition permet dès lors de mettre en lumière au moins deux formes de contribution des inspections à l'action publique, avec des variations qui en renseignent sur l'histoire du secteur dans lequel elles interviennent. D'un côté, ces services contribuent au confinement des problèmes traités en contrôlant le degré d'ouverture de la consultation réalisée, de l'autre, ils participent au travail de coordination entre le pôle stratégique des politiques publiques (l'État central) et les maîtres d'œuvre (services déconcentrés, établissements, agences...).

#### Le résultat visible d'un processus de sélection opaque

Les listes de personnes auditionnées dressent comme on l'a vu un espace des prises de position légitimes sur un sujet. Le processus qui a présidé à la délimitation de cet espace n'est pour sa part détaillé nulle part dans les rapports. La mise en série des listes, éclairée par des entretiens menés avec les inspecteurs dans le cadre de deux enquêtes ethnographiques, permet pourtant de faire apparaître des règles informelles, traduites dans des pratiques qui consistent d'un côté à écarter d'emblée un certain nombre de professionnels de la connaissance, et de l'autre à suivre les prescriptions des interlocuteurs de référence qui élargissent le périmètre de la consultation en fonction de leurs propres représentations du problème à traiter. Dès lors, le choix des interlocuteurs cristallise un état des rapports de force propres à chaque secteur d'action publique.

Le processus de sélection des auditionnés repose sur des usages informels qu'il est possible d'approcher en se demandant qui sont les absents de ces listes. Comme dans le cas des commissions, la liste est la mise en scène d'un « ensemble de gens destinés à jouer une sorte de drame public, le drame de la réflexion sur les problèmes publics » [Bourdieu, 2015, p. 50]. L'examen du corpus de listes montre que les consultations sont relativement hermétiques à des groupes qui produisent de la connaissance, mais qui ne sont pas placés sous l'autorité directe de l'État : les journalistes, les professionnels du droit, les chercheurs sont très rarement auditionnés, même lorsqu'ils disposent d'une expertise publiquement reconnue sur certains des sujets traités. Dans notre échantillon de 202 rapports, aucun ne fait mention de la consultation d'un juge, d'un avocat ou de tout autre représentant de l'espace judiciaire. L'espace médiatique est lui aussi largement absent des rapports : journalistes, patrons de presse, régies publicitaires sont introuvables, à

l'exception des rapports de l'IGAC traitant spécifiquement des subventions à la presse ou des questions posées par le portage des journaux. Les universitaires consultés le sont le plus souvent au titre de leur mandat d'élu professionnel ou de membre du personnel d'un établissement inspecté, mais beaucoup plus rarement en raison de leurs thématiques de recherches et de leur connaissance d'un problème ou d'un contexte donné. La lecture de l'introduction des rapports confirme ce point : il s'agit tout au plus de rappeler les travaux antérieurs du corps sur un problème similaire à celui qui sera traité dans le rapport, mais, à de rares exceptions près, il n'est pas question de faire une revue de la littérature scientifique existante sur le sujet. Si certains acteurs se trouvent ainsi placés hors du champ de la consultation, d'autres pèsent doublement en étant identifiés par les inspecteurs non seulement comme interlocuteur mais aussi comme prescripteur.

Le travail de consultation dont les listes rendent compte s'étale dans le temps, de quelques jours à plusieurs semaines, comme le montre l'exemple de planning d'audition d'une mission de l'IGAENR (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

### Encadré 2. Exemple de planning d'audition

Annexe 2

#### EMPLOI DU TEMPS

LUNDI 11	MARDI 12	MERCREDI 13	JEUDI 14	VENDREDI 15	SAMEDI 16
<p><b>7h</b> départ pour Curico</p> <p><b>9h/10h</b> réunion avec l'équipe de direction</p> <p><b>10/ 12h</b> visite de l'établissement et visites de classes</p> <p><b>12h/13h</b> : rencontre avec les enseignants</p>	<p><b>9h/11h</b> réunion de travail avec les 4 membres du pôle AEFÉ de Santiago</p> <p><b>11h / 13h</b> déplacement à Viña del Mar</p>	<p><b>9h/10h</b> réunion avec le proviseur,</p> <p><b>10h/12h30</b> visites de classes,</p> <p><b>12h30/13h30</b>, réunion avec l'équipe de direction,</p> <p><b>13h30/14h30</b> rencontre avec les enseignants</p>	<p><b>7h30</b> départ pour l'aéroport et vol pour Concepción</p> <p><b>11h 30/ 12h30</b> réunion avec le proviseur et l'équipe de direction</p> <p><b>12h30/ 13h</b> visite de l'établissement</p>	<p><b>8h30/11h</b>, visites de classes du primaire</p> <p><b>11h/ 12</b>, synthèse avec la direction</p> <p><b>12h/14h</b> départ pour l'aéroport puis retour à Santiago</p>	<p><b>10h 12h</b> visite de Santiago</p> <p><b>12h/13h30</b> visite du lycée de Santiago et rencontre avec le proviseur-adjoint</p>
Déjeuner avec le proviseur et le directeur d'école	Déjeuner avec le proviseur	Déjeuner avec le proviseur et son équipe	Déjeuner avec le proviseur et des parents d'élèves		Déjeuner avec le correspondant régional et le proviseur adjoint du lycée de Santiago
<p><b>14h 30/ 15h 30</b> réunion avec le comité de gestion</p> <p><b>15h 30/ 16h 30</b> réunion avec la direction</p>	<p><b>14h 30/ 17h</b> visite de la ville</p> <p><b>17h /19h 30</b> visite de l'établissement puis réunions avec le comité de gestion et des parents d'élèves</p>	<p><b>16h/17h</b> réunion de synthèse avec le proviseur</p> <p><b>17h/19h</b> retour à Santiago</p>	<p><b>15h/17h</b> visites de classes du secondaire</p> <p><b>17h 30/18h 30</b>, rencontre avec des enseignants</p>	<p><b>15h/ 17h</b> réunion avec l'ambassadeur et le conseiller de coopération et d'action culturelle</p>	Visite de Santiago
Dîner avec l'IEN et le CPAIEN	Dîner avec le proviseur et son équipe		Dîner avec le comité de direction		Dîner avec l'équipe AEFÉ

Jocelyne Collet-Sassère, Commission interministérielle d'homologation des établissements d'enseignement français à l'étranger Mission d'inspection de trois établissements d'enseignement français au Chili, Rapport IGAENR n°2013-0229, mars 2019, p. 26.

La sélection des personnes auditionnées s'effectue en partie en amont des auditions et pour partie au gré de l'avancement de l'enquête de terrain, en fonction des interlocuteurs rencontrés. De ce fait, le processus de sélection implique non seulement les membres de la mission d'inspection, mais aussi d'autres acteurs qui n'appartiennent pas aux services de contrôle. En d'autres termes, l'inspection n'est pas exclusivement contrôlée par le commanditaire, de même que l'inspecteur ne détermine pas seul l'espace de sa consultation. La mission s'avère en pratique co-construite avec les inspectés, ou du moins un certain nombre d'entre eux. Comme plusieurs de nos enquêtés le restituent en entretien, les logiques de constitution des listes se superposent en effet avec, d'un côté, l'identification initiale des interlocuteurs jugés incontournables et, de l'autre, un effet boule de neige qui conduit à agréger de nouvelles personnes à la liste au fil des auditions suivant les suggestions des premiers interlocuteurs ou du simple fait qu'ils viennent

souvent accompagnés de leurs collaborateurs comme on l'a vu. Cela se traduit parfois par le fait que certaines listes sont composées à la fois de noms de personnes avec l'intitulé de leur fonction, mais aussi de noms de fonction sans que le nom de la personne soit mentionné (« et sa secrétaire ») et d'ensembles indéterminables (« les parents d'élèves ») qui explicitent le caractère second de ces consultations. Les deux extraits d'entretien suivants, réalisés avec une inspectrice et un inspecteur de l'IGAC en 2016, rendent bien compte de ces deux logiques. Interrogée sur les modalités concrètes de sélection des auditionnés, la première revient sur l'exemple d'une mission menée deux ans plus tôt, dans son domaine de spécialité. Le second distingue les personnes incontournables par leur position de celles qui le sont par leur savoir :

Cette liste de personnes à rencontrer, comment vous faites ? Il y a des incontournables ?

*Oui.*

Tous les syndicats ?

*Oui.*

Il y a des automatismes ?

*Oui. Alors [par exemple pour le rapport sur le portage de la presse] quand on rencontre les syndicats d'éditeurs, ils nous disent : « Vous devez absolument voir telle personne ». On avait un certain nombre d'institutions à voir, notamment la direction de la sécurité sociale la direction générale du Travail, la DGMIC [direction générale des Médias et des industries culturelles], forcément. Et puis on est allé voir beaucoup des éditeurs de presse qui recourent au portage, donc de presse quotidienne régionale, donc on est allé à Marseille, à Lille, à Lyon...*

Entretien avec Céline S., IGAC, 2016.

Comment vous déterminez les personnes que vous allez interviewer ?

*Oh ça c'est intuitif. Oui, soit c'est un secteur qu'on connaît déjà et on connaît le parcours des personnes et leur capacité à s'exprimer sur le sujet, à dire des choses pertinentes ou leur fonction qui les rend incontournables et ensuite on établit une liste des personnes qu'il faut voir et cette liste se grossit parce qu'il y a des personnes qui nous disent : « il faut voir Untel », aussi. Moi j'ai pas de difficulté de carnet d'adresses.*

Entretien avec Philippe J., IGA, 2016.

Ces modalités de préparation des missions caractérisent les inspections générales étudiées et les distinguent de celles qui agissent en brigade et cherchent à tirer parti de l'effet de surprise pour accroître l'efficacité de leur contrôle [voir le chapitre de Céliér dans cet ouvrage]. Ce n'est donc pas exclusivement par leurs déclarations que les personnes rencontrées pèsent sur le contenu du rapport, mais aussi par leur contribution à la définition même du périmètre de la consultation. Il y a donc une tension, bien présente dans les propos des enquêtés eux-mêmes, entre d'un côté l'idée de libre choix fondée sur une expertise revendiquée des sujets traités (c'est « intuitif ») et de l'autre celle d'une forte contrainte imposée par les routines (les directions que l'on va « forcément » voir) mais aussi par des acteurs prescripteurs (« vous devez aller voir », « il faut voir Untel ») qui incitent à prendre en compte des interlocuteurs que les inspecteurs n'avaient pas envisagés initialement. Cette tension est révélatrice de la double fonction de la liste, qui d'un gage d'ouverture de la décision publique devient un instrument de maintien des problèmes publics dans l'espace des acteurs autorisés.

### Confinement et coordination : deux pôles du travail d'inspection

Au-delà de la diversité apparente des listes des personnes rencontrées, et de la mise en évidence du caractère contingent du processus de sélection décrit ci-dessus, peut-on repérer des régularités dans la manière dont ces listes sont composées ? Nous avons ici adopté une démarche exploratoire en mobilisant

la méthode de partitionnement des données (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Sa principale vertu est de nous permettre de nous affranchir des catégories indigènes de « contrôle », « conseil », « évaluation », « audit » ou « expertise », qui renvoient moins à des différences fondamentales de pratiques qu'à des stratégies discursives de distinction entre groupes professionnels [Demonteil, 2019]. Le travail ordinaire des inspecteurs généraux ministériels apparaît ici structuré entre deux pôles. Il consiste à opérer une clôture des problèmes autour d'un nombre restreint d'interlocuteurs, à différentes échelles : par exemple en entrant dans le fonctionnement d'un établissement grâce à une audition large de ses personnels et sans point de référence extérieur ou, autre exemple, en prenant en compte l'avis de multiples groupes sociaux concernés par la mise en œuvre d'une décision politique, mais sans sortir des limites du secteur de référence du ministère commanditaire, et sans déborder de la sphère administrative au-delà de laquelle le problème traité pourrait être constitué comme un problème public. Le travail des inspecteurs relève également d'une activité de coordination s'opérant à deux échelles principales, dans l'administration de l'État d'un côté, entre l'État et les organismes auxquels ils délèguent la mise en œuvre de ses politiques de l'autre.

### Encadré 3. Méthode des k moyennes

L'échelle d'observation est cette fois interne aux listes. L'analyse se concentre sur la distribution des types d'interlocuteurs à l'intérieur de chacune de ces unités, en se départissant des données contextuelles (nombre de pages, année, thématique...). Le but étant de comparer les listes entre elles uniquement au regard de la place relative que chacune accorde aux catégories d'interlocuteurs définies précédemment. Ce rapprochement est établi par la méthode exploratoire des k-moyennes, qui compare les listes et les rapproche en k groupes caractérisés par leur proximité à la moyenne de chacune des dix variables quantitatives incluses dans l'analyse

Ici, 94 listes entièrement dénombrables<sup>1</sup> sont réparties en quatre sous-populations, des « clusters », comptant respectivement 20, 36, 9 et 29 listes. Ces sous-populations sont construites à partir du calcul, pour chacune des 94 listes, de deux groupes de variables quantitatives. D'un côté, l'importance prise par chacune des six strates administratives dans la liste (administration centrale, services déconcentrés, collectivités, organisme bénéficiant du soutien public, entreprises privées, instances représentatives), de l'autre celle accordée aux cinq niveaux hiérarchiques précédemment définis (N1, N2, consultant, élu professionnel et élu de la République). Ainsi par exemple, dans une liste qui consulte cent personnes, si cinquante d'entre elles travaillent en administration centrale et vingt sont membres d'instances représentatives, l'administration centrale sera créditée de 0,5, les instances représentatives de 0,2.

La méthode des k-moyennes adoptée dans cette section a une vocation exploratoire et notre choix d'opter pour une partition en quatre sous-population résulte d'une série de tests réalisés sur des partitions différentes (en 2, 3 et 5 sous-populations). Nous avons retenu la partition quaternaire car elle présentait les sous-populations les plus équilibrées du point de vue de leurs effectifs, tout en présentant des caractéristiques lisibles permettant d'opposer ou rapprocher les sous-populations ainsi identifiées.

Un premier ensemble de listes traduit la vocation de confinement de la procédure d'auditions mise en place par les inspecteurs au cours de leurs missions. Il réunit 56 listes qui ont pour particularité d'accorder une importance très forte à un type de strate administrative (Tableau 8) et à un type de position hiérarchique (

<sup>1</sup> Dans la première partie du chapitre, nous affichons 106 listes dénombrables. Sur ces 106 listes, 94 le sont entièrement c'est-à-dire que chacune des 10 variables de secteur et de position sont enseignées nominativement.

Tableau 9). Plus précisément, l'exploration par la méthode des K moyennes fait apparaître deux démarches différentes et institutionnellement situées du maintien des problèmes dans des frontières administratives maîtrisées. D'un côté, le premier cluster réunit des listes constituées d'une moyenne de 67 auditions et révèle la place exceptionnelle accordée aux instances représentatives des groupes professionnels (48 % des auditionnés) et aux entreprises privées (15 % des audition contre 5 % dans la population totale), consultées d'abord à travers les personnes les plus haut placées (29 % sont des N1) au détriment des subalternes. Ce type de consultation, principalement le fait de l'IGAC (dix-sept listes sur vingt), est appliqué entre autres à des études sur l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle, la mise en place du LMD (licence, master, doctorat), l'avenir du fonds pour la Création musicale, un état des lieux du photojournalisme ou encore l'évaluation de la place des corps des architectes et urbanistes de l'État dans les services de l'État. De l'autre côté, les listes réunies dans le cluster 2, constituée de 67 auditions en moyenne, sont prioritairement tournées vers les établissements (62 % des auditionnés sont en poste en collège, lycée, université). Les supérieurs hiérarchiques sont sous-représentés alors que la moitié des personnes entendues sont en position subalterne. Les listes y sont majoritairement issues de rapports de l'IGAENR (66 %), portant notamment sur des organismes (enseignement secondaire et supérieur, établissements culturels, services déconcentrés, UFR...) et des académies (l'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Grenoble, la préparation de la rentrée 2009 dans l'académie de Corse...). Prises ensemble, ces listes dessinent ainsi les deux faces du confinement. D'un côté, il s'agit de sonder les groupes professionnels dans le but d'en faire les parties-prenantes des projets de réforme de ces mêmes secteurs, de l'autre l'enjeu est de procéder au contrôle d'organismes autonomes prenant en charge la mise en œuvre des politiques sectorielles. Deux manières de confiner les problèmes à l'échelle d'une organisation ou d'un secteur en évitant qu'ils n'échappent à l'autorité des commanditaires du rapport.

**Tableau 8. Représentation des secteurs par sous-population de liste**

		Admin. centrale	Service déconc.	Établissemt.	Collectivité territoriale	Entreprise	Instance représentative
Confiner	Cluster 1 (n=20)	20 %	3 %	18 %	2 %	15 %	43 %
	Cluster 2 (n=36)	8 %	14 %	62 %	2 %	1 %	5 %
Coordonner	Cluster 3 (n=9)	18 %	24 %	24 %	24 %	4 %	5 %
	Cluster 4 (n=29)	48 %	13 %	28 %	2 %	3 %	3 %
<b>Ensemble (n=94)</b>		<b>24 %</b>	<b>12 %</b>	<b>39 %</b>	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>12 %</b>

Indication de lecture : dans le cluster 1, le plus souvent en moyenne 20 % des auditionnés des listes sont des membres de l'administration centrale, ce qui est remarquablement faible car dans la population globale, les personnes de l'administration centrale représentent 24 % des auditionnés.



**Tableau 9. Représentation des positions hiérarchiques par sous-population de liste**

		N1	N2	Consultant	Elus pro.	Elus Rep.
Confiner	Cluster 1 (n=20)	29%	22%	16%	19%	0%
	Cluster 2 (n=36)	17%	51%	16%	14%	1%
Coordonner	Cluster 3 (n=9)	36%	35%	12%	5%	11%
	Cluster 4 (n=29)	35%	34%	27%	2%	1%
<b>Ensemble (n=94)</b>		<b>17 %</b>	<b>38 %</b>	<b>19 %</b>	<b>10 %</b>	<b>2 %</b>

Indication de lecture : dans le cluster 3, le plus souvent en moyenne 36 % des auditions d'une liste sont réservés à des agents en position supérieure (N1), alors que dans la population totale, seuls 17 % des personnes entendues sont des N1.

Un second ensemble de listes traduit une démarche plus clairement tournée vers une activité de circulation d'informations entre l'administration centrale et les maîtres d'œuvre des politiques publiques. L'activité d'audition est tenue dans les frontières du mille-feuille administratif. Le cluster 3 interroge largement (84 auditions en moyenne), s'orientant principalement vers l'encadrement supérieur, les élus de la République et leurs subalternes au sein des services déconcentrés et décentralisés. Cet ensemble très restreint (neuf listes) est propre à PIGAC et traduit la construction spécifique d'une coordination des politiques culturelles sur les territoires, reflet d'un maillage de l'action des directions régionales des affaires culturelles et des collectivités, où les élus ont affirmé leur poids face à l'État [Moulinier, 2002 ; Dubois & al., 2017]. Le rapport consacré à l'évaluation des procédures de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des monuments historiques<sup>1</sup>, dont la distribution se rapproche le plus de la moyenne de référence du cluster 3, en donne un exemple éclairant. Les 105 auditions se distribuent entre l'administration centrale, où les inspecteurs entendent des membres du cabinet, du secrétariat général et de la direction générale des Patrimoines, et les territoires (à travers quatre régions) où ils vont à la rencontre de directeurs régionaux des Affaires culturelles et de leurs chefs de services (conservation régionale des Monuments historiques, services territoriaux de l'Architecture et du patrimoine) ainsi que de maires de communes de la région, de chefs de services départementaux ou municipaux du tourisme. Le cluster 4 est pour sa part plus focalisé encore sur les services prenant en charge la mise en œuvre des politiques de l'État, puisque les 64 auditions réalisées en moyenne se répartissent entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les organisations bénéficiant du soutien de l'État, dans lesquels les sommets de la hiérarchie sont surreprésentés (35 % des auditions contre 27 % de N1 dans la population totale), aux côtés des subalternes et des personnes hors hiérarchies (les consultants représentant 27 % en moyenne des auditionnés, contre 19 % dans la population générale). Par exemple, le rapport de l'IGAENR relatif aux applications informatiques de gestion se concentre principalement sur les difficultés de mise en œuvre d'une application spécifique utilisée par les établissements et les services déconcentrés pour gérer la scolarité des élèves du 1<sup>er</sup> degré<sup>2</sup>. Le rapport vise à élaborer un certain nombre de recommandations qui répondraient au défaut de coordination constaté par les inspecteurs entre le « pilotage stratégique » et « la conduite opérationnelle » du projet<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Jean-François de Canchy et Véronique Hespel, « Mission d'appui à l'évaluation MAP des procédures de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des monuments historiques » (Paris, Inspection générale des affaires culturelles, 2013).

<sup>2</sup> Philippe Forstmann, Mireille François, Alain Gombert, Patrice Guy, Les applications informatiques de gestion : conception, production et mise en œuvre, rapport IGAENR n° 2007-100, décembre 2007.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 6.

Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, cette approche exploratoire des régularités dans la composition des listes permet de mettre en valeur ce qui rapproche les deux services d'inspection – ce double rôle de coordination des services et de confinement des problèmes – tout en éclairant des variantes possibles de ces rôles en fonction des secteurs considérés. Alors que l'IGAC est davantage tournée vers la pacification des tensions politiques en incluant la consultation des syndicats et la coordination des politiques culturelles à l'échelle territoriale, l'IGAENR est davantage ancrée dans le contrôle des établissements et la coordination intra-administrative.

En conclusion, il faut souligner que si la méthodologie employée ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des tâches qui composent l'inspection, elle permet néanmoins d'objectiver le travail ordinaire des inspecteurs généraux ministériels à partir d'un point de référence unique : la manière dont ils rendent compte de leurs rencontres avec les inspectés en les plaçant sur des listes qu'ils incluent dans leurs rapports. Les listes des personnes auditionnées constituent une archive des interactions auxquelles le travail d'inspection a donné lieu. Comme toutes les archives, elle ne donne qu'une vision partielle de leur travail, mais elle permet néanmoins d'approcher la diversité des activités qui composent le travail d'inspection en ne s'en tenant pas aux seules descriptions qu'en donnent les inspecteurs eux-mêmes. Les listes permettent ainsi d'accéder, sous une forme matérielle, scripturaire, à une représentation de la distribution de la parole légitime dans chaque mission d'inspection. La littérature sur les effets du *new public management* pourrait laisser penser que le travail accru de coordination qui résulte de la séparation des fonctions de pilotage, de mise en œuvre et d'évaluation est délégué à des instruments de contrôle de l'action publique toujours plus abstraits et plus complexes, au détriment de formes plus anciennes comme l'inspection qui reposent sur des interactions directes entre individus. Notre étude montre au contraire que les services d'inspection continuent d'assurer ce rôle de coordination et que leurs méthodes de travail ne semblent pas transformées en profondeur par les réformes managériales de l'action publique. Deuxième point, la littérature sur la construction des problèmes publics a particulièrement insisté sur le rôle des mobilisations et des mouvements sociaux, le cadrage par le droit, la science et l'expertise, mais les pouvoirs publics sont rarement présentés comme des acteurs initiateurs. Notre étude montre que les inspecteurs généraux contribuent au confinement des problèmes traités dans les rapports, et ce quelle que soit l'échelle du problème, dans un espace proprement administratif selon la logique sectorielle des découpages ministériels, matérialisé par la liste. Être présent sur la liste - ou en être absent - c'est avoir été reconnu par l'administration comme un représentant autorisé d'intérêts légitimes – ou au contraire avoir été considéré comme un acteur non consensuel, trop éloigné des modalités administratives de formulation des problèmes et des recommandations pour les solutionner. Les listes traduisent également le fait que les inspections générales sont à la recherche d'une nouvelle forme de légitimité qui repose moins sur leur autorité administrative que sur leur capacité à auditionner un grand nombre de personnes, en s'affichant comme des médiateurs du débat public. Ils tentent ainsi de se positionner comme des garants de la légitimité démocratique des décisions politiques [Blondiaux & Sintomer, 2002 ; Nonjon, 2005 ; Legris Revel & al., 2007], en faisant de l'inspection une activité d'expertise et de consultation [Delmas, 2001].