

Les métiers du contrôle et de l'inspection

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat général

Observatoire des missions et des métiers

Les métiers du contrôle et de l'inspection

Etude réalisée par :

Jacques Bec
Chargé d'inspection de l'apprentissage
DRAF PACA et Corse

Alfred Gros
Adjoint au SERFOB-DRAF Auvergne

François Granier
Responsable des études, OMM

Jean-Jacques Renault, CGAAER
Président de GEFE

- Novembre 2007 -

Dédicace

Cette étude est dédiée à Sylvie Trémouille, agent du service de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole et à Daniel Buffière, agent de la caisse de mutualité sociale agricole, assassinés lors d'un contrôle dans le département de Dordogne le 2 septembre 2004. Leur mémoire a dicté nos travaux et galvanisé notre détermination pour faire évoluer la conception et la réalisation des contrôles au ministère de l'agriculture et de la pêche. Puissent les recommandations que nous formulons écarter à jamais le retour d'un tel drame.

Sommaire

Remerciements	9
Avant propos	11
Résumé	13
Introduction	17
Chapitre I : Identification de la problématique et choix de méthode	19
I. La problématique centrale.....	19
A – La place importante des contrôles au sein des activités du ministère	19
B – Le contrôle fait exister effectivement la politique publique	19
C – Le contrôle est l'épreuve de vérité de la règle : il en teste la légitimité, l'efficacité et la faisabilité au risque de l'échec.....	20
D – Le contrôle engendre une forte tension psychologique	21
II. Hypothèses.....	22
A – Première hypothèse : « Il existe une culture commune du contrôle, transversale aux secteurs d'activité »	22
B – Deuxième hypothèse : « La mise en œuvre de pratiques professionnelles de contrôle/inspection s'inscrit dans un continuum ».....	23
C – Troisième hypothèse : « une partie du contrôle (« front office ») est visible pour le contrôlé et une autre partie (« back office ») est invisible »	24
D – Quatrième hypothèse : « un processus de professionnalisation existe ».....	25
III. Méthodologie.....	25
A – Choix d'une approche intégrée du système de contrôle/inspection.....	25
B – Confrontation des observations transversales aux domaines spécifiques	26
C – Vérification des conclusions auprès de tous les agents.....	27
D – Consolidation et recueil des recommandations.....	28
Chapitre II : Données recueillies et première analyse	29
I. Présentation raisonnée des matériaux recueillis	29
A – Synthèse des entretiens.....	29
B – Travaux de groupe	50
C – Enquête générale auprès des agents	54

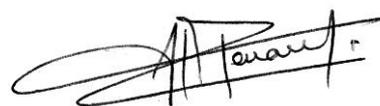
II. Les questions-clés que posent les matériaux recueillis	73
A – La question de la méthodologie	74
B – La surabondance des textes	75
C – La stratégie de contrôle.....	77
D – Les cultures de contrôle.....	80
E – La « juste distance » du contrôleur	81
F – Le « face-à-face ».....	83
G – La légitimité locale du contrôle.....	84
H – Le suivi des procès-verbaux	84
I – Les savoir-faire et pratiques.....	85
J – La coproduction des normes	86
Chapitre III : Du système actuel aux scénarios pour demain.....	89
I. Le contrôleur dans la relation bilatérale avec le contrôlé	90
A – Critères déterminants de l'activité de contrôle-inspection	90
B – Postures et objets spécifiques : essais de typologie.....	92
C – Cinq paradoxes apparents.....	102
II. Cette relation s'inscrit dans un ensemble traversé de tensions	107
A – Le système de contrôle et ses composantes	107
B – Le fonctionnement du système tel qu'il est décrit par les acteurs révèle cinq facteurs de tension	113
III. Un système en évolution : scénarios et modèles types d'inspection	124
A – Un « scénario de la continuation » : résistance du « modèle historique » du contrôle.....	127
B – Trois scénarios de « rupture » :	130
Chapitre IV : Recommandations	137
I. A l'intention de tous les acteurs du système de contrôle.....	138
II. A l'intention des contrôleurs-inspecteurs.....	142
III. A l'intention des agents encadrant des équipes de contrôle-inspection.....	149
IV. A l'intention des directions d'administration centrale.....	156
V. A l'intention du secrétariat général et des institutions de formation	165
VI. Le suivi de l'étude	189
Conclusion.....	191
ANNEXES	193

Remerciements

Le président du comité de pilotage de l'étude adresse un remerciement très sincère aux sept mille agents du ministère impliqués dans les activités de contrôle pour l'accueil qu'ils ont réservé à l'équipe chargée de l'étude et pour leur participation active à tous les stades des travaux. Outre le formidable encouragement qu'elle a représenté pour l'équipe, l'implication des agents a contribué à maintenir de bout en bout un caractère opérationnel à la démarche et les productions auxquelles nous sommes arrivés sont largement le fruit de cette collaboration.

Un grand merci également à Magali Bochow pour son travail de mise en forme de ce rapport.

*Le président du GEFE
« Les métiers du contrôle et de l'inspection »*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Jacques Renault', with a stylized flourish at the end.

Jean-Jacques RENAULT

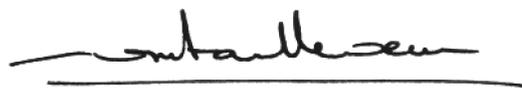
Avant propos

Cette étude a pour origine une proposition formulée par le conseil d'orientation de l'Observatoire des Missions et des Métiers (O.M.M.), en novembre 2004. En effet, compte tenu de l'importance du contrôle et de l'inspection dans l'activité des agents du ministère, des évolutions profondes en cours en modifient les conditions d'exercice et la mise en place du "Paquet hygiène" et de la conditionnalité pour l'attribution des aides de la Politique Agricole Commune (P.A.C.) élargissent la problématique des contrôles.

Cette proposition a rencontré la volonté du ministre d'améliorer la réalisation des contrôles dans deux directions : rationaliser les interventions de l'État auprès des contrôlés et améliorer les conditions d'intervention des agents du ministère.

En abordant le sujet sous l'angle du métier, cette étude complète les actions engagées par ailleurs, notamment les travaux du Comité d'Hygiène et de Sécurité Ministériel (C.H.S.M.) sur la maîtrise des risques liés aux contrôles.

*Le Président de l'observatoire
des missions et des métiers*



Constant LECOEUR

Résumé

La bonne application des lois est un enjeu fondamental pour une démocratie. Les autorités publiques impliquées dans leur mise en œuvre ont donc une position centrale dans le bon fonctionnement de notre société.

La variété et la diversité des politiques de contrôle portées par le ministère en charge de l'agriculture place celui-ci dans une position éminente. Nombre de celles-ci sont en outre le résultat de négociations communautaires ou internationales. Elles font de chacun de nous un « *citoyen du monde* ». Enfin, elles possèdent souvent une forte dimension symbolique. Que l'on pense à celles relatives à notre alimentation ou à la préservation de notre environnement...

Dans nos sociétés modernes, où l'individu affirme toujours plus sa singularité, les actions de contrôle génèrent souvent une forte tension psychologique entre le contrôlé et le contrôleur. C'est assurément la partie la plus médiatisée.

Cependant, la situation concrète de contrôle sous-tend une dimension socio-politique majeure. Le contrôle est l'épreuve de vérité de la règle : il en teste la légitimité, l'efficacité et la faisabilité au risque de l'échec ou pire du drame humain.

Quelles furent les quatre hypothèses formulées en aval de la pré-enquête ?

- Il existe une culture commune du contrôle, transversale aux secteurs d'activité : travail, emploi et apprentissage - politiques sanitaires - environnement - gestion de la « *Politique Agricole Commune* ».
- La mise en œuvre de pratiques professionnelles de « *contrôle – inspection* » s'inscrit d'une part dans un continuum institutionnel - de la conception de la politique de contrôle à la mise en œuvre des sanctions par le juge - et d'autre part dans la pratique professionnelle des personnels et des équipes.
- Une partie du contrôle est visible pour le contrôlé, c'est le « *front office* » mais une autre partie, le « *back office* », est invisible ; or, celle-ci aurait souvent un rôle déterminant dans la bonne réalisation des contrôles.
- Un processus de professionnalisation des personnels peut être repéré et qualifié.

Quels ont été les quatre principes méthodologiques retenus pour l'enquête ?

- Choix d'une approche intégrée du système de « *contrôle – inspection* »,
- Confrontation des observations recueillies auprès d'une centaine d'interlocuteurs (entretiens individuels) et de quatre « *groupes – métiers* »,
- Vérification des conclusions auprès de tous les agents (Cf. questionnaire électronique adressé à tous les agents du MAP),
- Recueil d'axes de progrès et consolidation des recommandations.

Quels ont été les questionnements mis en évidence ?

L'analyse des propos recueillis a mis en évidence dix questions majeures qui peuvent être ordonnées de la manière suivante :

◆ En amont du contrôle :

- La question de la méthodologie,
- La surabondance des textes,
- La stratégie de contrôle,
- Les différences de culture de contrôle.

◆ Lors du contrôle :

- La « *juste distance* » du contrôleur par rapport au contrôlé,
- Le « *face-à-face* » avec le contrôlé,
- La légitimité du contrôle dans le contexte local.

◆ En aval du contrôle :

- Le suivi des procès-verbaux : processus et procédure,
- La capitalisation des savoir-faire et des pratiques,
- La production locale de normes.

Quelles postures professionnelles ?

Trois postures « *majeures* » ont pu être identifiées et validées : celle de censeur, celle de médiateur et celle de pédagogue. Elles sont complétées par trois postures « *dérivées* » : celle de facilitateur, celle d'animateur et celle de conseiller. En outre, il a pu être mis en évidence qu'à partir d'une « *intelligence de la situation* », l'agent public avait tout intérêt à appréhender son action en mobilisant ces différentes postures afin de conférer à ses interventions plus de pertinence.

Quelles évolutions pour le système ?

Le système identifié peut pour partie perdurer. Le modèle classique du contrôle très focalisé sur la relation « *contrôlé – contrôleur* » résiste. Nous pourrions donc assister à une prolongation des logiques d'action actuelles fut-ce au prix d'une mobilisation d'énergie coûteuse et pas nécessairement très efficace. Le développement significatif du contentieux apparaît lié à cette option.

A contrario, trois scénarios en « *rupture* » sont envisagés et analysés.

Le premier verrait se développer des dispositifs d'autocontrôle renvoyant les services à des contrôles de second niveau. Il impliquerait des contrôles distanciés et générerait sans doute une perte de sens pour les acteurs de terrain.

Le second scénario serait marqué par une montée de la fonction de régulation par des collectifs d'inspecteurs assurant les harmonisations souhaitées par un grand nombre d'interlocuteurs des services publics.

Le troisième serait caractérisé par la co-production de normes territoriales. Celles-ci, nées de débats et négociations locales entre acteurs concernés, auraient l'obligation de se conformer à des lois-cadres et/ou des conventions internationales.

Quelles recommandations ?

L'optimisation de la mise en œuvre des politiques publiques par des inspections effectuées en aval passe impérativement par une approche systémique. Toute action isolée prendrait le risque de voir ses effets s'étioler rapidement.

Il est essentiel que l'ensemble des acteurs concernés aient une claire conscience des marges de manœuvre mais aussi des limites du système existant. Il apparaît crucial de raisonner et évaluer la mise en œuvre des politiques de contrôle plutôt qu'engager à l'identique des moyens dans des actions. La mutualisation des centres opérationnels et la mise en place de conférences informatiques peuvent soutenir significativement les équipes aujourd'hui trop souvent confrontées à l'isolement.

Des recommandations spécifiques et opérationnelles, qu'il conviendra d'articuler entre elles, sont formulées respectivement à l'intention des contrôleurs-inspecteurs, des agents assurant l'encadrement d'équipes de contrôle, à l'intention des directions techniques d'administration centrale et enfin à celle du secrétariat général et des instituts de formation.

Des propositions de suites à la présente étude sont formulées notamment pour assurer la production de supports méthodologiques dont un manuel général de méthode et des « *vade mecum* » sectoriels. Enfin, est proposée la création d'un centre de ressources afin de consolider et d'assurer l'actualisation des données méthodologiques.

En conclusion....

L'approche transversale, parti pris initial, s'avère pleinement justifiée : elle donne à voir de dimensions transverses significatives qui n'occulent pas les spécificités des domaines respectifs.

Les travaux de terrain ont mis en lumière un système de contrôle légitime. Celui-ci est essentiel dans la régulation sociale. Cependant, le système s'avère traversé par plusieurs fractures : Administration centrale – Services déconcentrés, encadrement – agents de terrain... Dès lors, une meilleure régulation passe par plus d'information en amont pour donner du sens aux administrés et aux agents, moins de prescriptions verticales pour les agents (lois, circulaires...) et plus de relations transversales pour hiérarchiser les priorités et consolider les pratiques.

Introduction

- Le contexte : pourquoi cette étude ?

Les activités de contrôle et d'inspection s'inscrivent dans un environnement externe et interne en évolution profonde.

Comme toutes les administrations publiques, le ministère de l'agriculture et de la pêche voit sa culture administrative se transformer avec l'arrivée de nouveaux concepts de pilotage par la performance, d'évaluation et de nouveaux outils de programmation et de communication. Comme les autres ministères, et peut-être plus que d'autres encore, il s'interroge sur l'étendue de ses missions et sur l'importance à donner en leur sein à ce qu'il est convenu d'appeler le domaine « régalién ». L'attente sécuritaire des citoyens y est ressentie autant qu'ailleurs.

A ces traits communs s'ajoutent des caractéristiques propres que l'étude a dû aussi prendre en compte. Il est d'abord marqué par une très grande diversité de ses missions et par une multiplicité encore plus grande des domaines de contrôle couverts par ses agents. Il présente aussi la particularité de mettre en œuvre des politiques publiques engendrant un corpus étendu de références normatives complexes superposant le niveau national, le niveau européen (la P.A.C.) et le niveau international (dans le secteur sanitaire notamment).

Il faut ajouter à cela d'une part les enjeux financiers et budgétaires d'une bonne application des dispositifs de contrôle afin d'éviter les apurements communautaires et, d'autre part, le phénomène général de rejet des contrôles par les citoyens qui trouve ici une traduction privilégiée dans des domaines très administrés en raison des enjeux qu'ils recouvrent et où les acteurs sont la plupart du temps des personnes physiques directement impliquées dans l'activité économique. A cet égard, le drame survenu en Dordogne a agi en révélateur, libéré la parole des contrôleurs et des contrôlés et ouvert le débat sur les problèmes liés au contrôle.

Ces caractéristiques expliquent le besoin ressenti par les personnels d'analyser les modalités d'exercice des métiers du contrôle et de l'inspection (cf. notamment les interrogations formulées par les représentants des personnels dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité). Elles expliquent aussi la décision du ministre de lancer une réflexion visant à mieux cerner à l'avenir les missions de contrôle et à améliorer les conditions de réalisation des contrôles, et ce au bénéfice de tous : État, administration, agents et citoyens.

- la commande :

Compte tenu des observations qui précèdent, la commande visait à dresser un état des lieux des métiers du contrôle et de l'inspection, c'est-à-dire à décrire les emplois-types tels qu'on les observe aujourd'hui, analyser en quoi ils sont déterminés par les cadres juridiques dans lesquels ils s'inscrivent et identifier les éléments actuels qui annoncent ou traduisent une évolution.

Elle visait aussi à replacer les données recueillies dans une vision prospective c'est-à-dire à énoncer des hypothèses d'évolution des systèmes en place.

Enfin, ces réflexions devaient aboutir à des recommandations pour les concepteurs des politiques de contrôle, les services de contrôle et les acteurs de la gestion des ressources humaines.

- le cahier des charges :

Adopté par le comité de pilotage dont il fixe la composition, le cahier des charges précise le champ de l'étude, les angles sous lesquels les métiers du contrôle et de l'inspection doivent être abordés ainsi que la méthode retenue. Il est joint en annexe au présent rapport (Cf. annexe 2). Pour appréhender au mieux toutes les composantes du métier il a retenu une définition large et considère comme activité de contrôle *l'optimisation de la mise en œuvre des politiques publiques par le moyen que constitue la fonction de contrôle*. Sont en conséquence exclues les activités de contrôle tournées vers l'intérieur du ministère (audits, inspection des services, contrôle de légalité des établissements publics sous tutelle). La liste positive des activités entrant dans le champ ainsi défini ayant été établie par le C.H.S.M., cette étude a retenu le même périmètre. Cette liste est annexée au cahier des charges. Ce champ couvre l'activité d'environ 7000 agents du ministère, tous statuts confondus, affectés à la mise en œuvre des politiques publiques considérées, soit directement soit indirectement, que ce soit pour le compte du ministère de l'agriculture et de la pêche proprement dit ou pour le compte d'un autre ministère par délégation de gestion (polices de l'environnement). C'est leur métier que l'on a essayé de cerner et d'analyser en examinant au passage, lorsque cela apparaissait pertinent, l'impact des normes juridiques et des instructions de l'administration centrale et celui de la relation avec le Parquet.

Chapitre I

Identification de la problématique et choix de méthode

I. La problématique centrale

La problématique a été précisée au cours de la phase préliminaire de l'étude. Plusieurs points ont successivement été mis en évidence.

A – La place importante des contrôles au sein des activités du ministère

La réflexion a d'abord révélé la place importante tenue par les activités de contrôle dans l'action du ministère alors que celui-ci est perçu a priori comme une administration d'intervention, dispensatrice de moyens incitatifs visant au développement des activités agricoles et agroalimentaires.

La simple lecture comparée de la liste des activités de contrôle et des attributions du ministère montre l'importance du contrôle et de l'inspection dans l'action ministérielle quotidienne. Importance encore accrue lorsqu'on se rappelle que les agents du MAP réalisent en outre des contrôles pour le compte du ministère chargé de l'Environnement. Ainsi, hors enseignement agricole, plus d'un agent sur deux dans les services déconcentrés participe à des activités de contrôle. Ne serait-ce que par cette dimension et la multiplicité de situations quelle recouvre, l'étude présentait un caractère original par rapport aux études précédentes.

B – Le contrôle fait exister effectivement la politique publique

La réflexion a par ailleurs rapidement fait émerger le fait que l'activité de contrôle n'est pas une activité administrative ordinaire. Cette activité présente en effet des traits originaux qui découlent de son rôle dans la vie des institutions et dans le bon fonctionnement de notre société. Des contrôles dépend l'application effective des lois. En somme, d'un point de vue institutionnel, l'action du pouvoir exécutif conditionne la bonne application des lois édictées par le pouvoir législatif. Une règle n'existe concrètement que lorsque les contrôles vérifient qu'elle est appliquée, faute de quoi elle reste lettre morte. Sans forcer

beaucoup le trait on pourrait affirmer qu'il n'existe pas de politique publique sans contrôle. L'enjeu des contrôles pour la démocratie est donc primordial. Cela confère à l'activité de contrôle une portée particulière et aux agents qui l'exercent une responsabilité essentielle.

C – Le contrôle est l'épreuve de vérité de la règle : il en teste la légitimité, l'efficacité et la faisabilité au risque de l'échec

Au fond, et dans le prolongement des considérations qui précèdent, le contrôle s'avère être l'épreuve de vérité pour la règle. Quelles que soient les circonstances qui ont amené à l'édicter et le soin apporté à sa mise en place, c'est lors du contrôle qu'elle se révèle. La phase de contrôle constitue ainsi une sorte de banc d'essai intransigeant. Ce banc d'essai des normes réalise un triple test. En premier lieu, il vérifie la légitimité de la norme dans le corps social. Une règle dont le bien fondé n'est pas évident encourt le risque de rester ignorée voire d'être rejetée par ceux auxquels elle est destinée. Ils vont alors chercher à opposer une résistance, souvent collective, au contrôle qui va rendre sa réalisation plus délicate. En second lieu, même si la norme est considérée *a priori* comme légitime, elle peut s'avérer impuissante à produire les effets attendus. Une norme improductive est perçue comme une charge injustifiée par les contrôlés qui vont se montrer d'autant plus réticents aux contrôles que la perturbation qui en résulte pour eux est importante. Enfin, en troisième lieu, le contrôle vérifie la faisabilité de la norme. Une norme inapplicable parce que mal conçue ou appliquée à une réalité trop complexe pour être appréhendée ne peut être mise en œuvre et *a fortiori* son application contrôlée. Dans tous les cas où la légitimité, l'efficacité ou la faisabilité de la norme sont en cause le contrôle est rendu plus difficile. Ajoutons que ces défauts interagissent les uns sur les autres : une norme perçue comme illégitime perd rapidement son efficacité et son application devient impossible, ce qui, en retour, en accroît l'illégitimité. Un cercle vicieux se met en place dont la maîtrise échappe au contrôleur/inspecteur. La portée du test de la norme à la faveur du contrôle prend une dimension d'autant plus importante que l'évaluation des politiques publiques – autre manière d'en tester la solidité – reste peu développée ; même si, avec la mise en place récente de nouveaux programmes et dispositifs nationaux et européens (Loi organique sur les lois de finances, Programmes de développement rural, etc.), la question de l'évaluation devient centrale.

Le moment du contrôle est donc le moment de vérité. Cette épreuve concentre sur les épaules de l'agent de contrôle une responsabilité particulière qui façonne largement l'exercice de son activité.

Cette dimension pose de façon implicite le problème des régulations à mettre en œuvre en cas de dysfonctionnement (préoccupation largement abordée, comme nous le verrons plus loin, par agents et responsables).

D – Le contrôle engendre une forte tension psychologique

Les caractéristiques originales rappelées ci-dessus placent les acteurs de la relation de contrôle dans une tension psychologique forte. Cette tension est une donnée fondamentale du métier. Essayons d'en cerner plus précisément les mécanismes profonds.

Les deux acteurs principaux du contrôle – le contrôleur et le contrôlé – s'inscrivent dans un système dont ils ne sont que deux modestes rouages. On reviendra ultérieurement sur la description de ce système (Cf. chapitre III in infra). Dans ce système ils jouent leur rôle à un moment précis, pas toujours maîtrisé. Ils sont comme deux électrodes produisant une étincelle susceptible de générer une explosion si les paramètres de la réaction leur échappent. Or, le déroulement du contrôle dont ils sont acteurs est surdéterminé par plusieurs facteurs qui peuvent en faciliter ou en compliquer la réalisation.

Certains de ces facteurs structurent la relation : la qualité de la règle, comme on vient de le rappeler au paragraphe précédent, en fait partie ainsi que les représentations¹ respectives des deux acteurs. En matière de représentations on doit relever d'entrée de jeu le décalage croissant qui s'est installé entre ces acteurs depuis plusieurs décennies. L'administration vit encore largement avec la vision historique de l'administré qu'il convient de « civiliser » par la contrainte selon le tripode « 1. nul ne doit ignorer la loi, 2. tout citoyen est un fraudeur potentiel, 3. L'autorité publique doit toujours avoir le dernier mot, au besoin par la force ». C'est l'image surannée de l'État qui ne peut se tromper, dans une société simple à administrer. Évidemment, ce cliché est maintenant dépassé et, en face, le contrôlé exprime des attentes nouvelles vis-à-vis de la puissance publique, dans une société devenue plus complexe. Ce décalage va accroître la difficulté du dialogue entre les acteurs du contrôle. Observons que tous les facteurs structurant la relation en conditionnent la clarté et l'objectivité.

D'autres facteurs interviennent également, qui sont liés au contexte. Le moment du contrôle est à cet égard déterminant : un contrôlé aux prises avec des soucis graves, quelle qu'en soit la cause, abordera la relation avec une fermeture psychologique importante que le contrôleur devra savoir gérer. La posture fondamentale du contrôlé constitue un autre facteur important qui conditionne la relation psychologique. Le contrôlé peut se focaliser, par exemple, sur le profit économique au mépris des risques. Le risque d'affrontement dans la relation en sera accru. Le contexte médiatique peut aussi créer un climat social accroissant la tension lors des contrôles.

La relation de contrôle s'apparente donc à une réaction chimique très complexe dont la maîtrise des paramètres s'avère délicate. C'est dans un tel cadre que

¹ Le terme de « représentation » est ici utilisé dans sa définition psycho-sociale (image portée collectivement par un groupe d'acteurs socioprofessionnels, construite historiquement et culturellement).

s'inscrit la mise à l'épreuve de la norme, moment privilégié de l'existence de celle-ci. Cette mise à l'épreuve focalise la tension psychologique entre les acteurs. On comprend alors la difficulté de maîtriser de tels ingrédients dans un tel contexte.

II. Hypothèses

Cette première perception de la problématique d'ensemble des contrôles a conduit à la formulation d'hypothèses fondamentales que l'étude se propose de vérifier. Elles sont au nombre de quatre.

A – Première hypothèse : « Il existe une culture commune du contrôle, transversale aux secteurs d'activité »

Les agents des services de contrôle maîtrisent relativement bien les techniques et les normes juridiques propres à leur domaine spécifique d'activité, aspects sous lesquels les métiers du contrôle sont le plus souvent abordés. C'est l'importance qu'ils accordent à ces critères qui les fait se revendiquer comme différents d'un domaine à un autre (inspection du travail, services vétérinaires, contrôles P.A.C., etc.). On a fait l'hypothèse que, au-delà de ces critères de différenciation, les aspects les plus importants de l'activité de contrôle tournaient en fait autour de *la relation de contrôle*, le face-à-face entre le contrôleur et le contrôlé, et que ces aspects constituaient un « cœur de métier » en devenir, commun à tous les agents.

Plusieurs considérations militent en faveur d'un tel choix. D'abord le point de départ de tout contrôle, quelle que soit la politique publique concernée, est une règle à faire appliquer. Ensuite la relation de contrôle comporte dans tous les cas une dimension psychologique forte, engageant des personnes physiques, et est ponctuée par une sanction en cas de manquement à la règle. Quel que soit le domaine également, l'agent de contrôle est investi d'une autorité qui dépasse sa personne ; il agit au nom d'abstractions – l'État, l'intérêt général – qu'il incarne dans un moment et un lieu donnés, souvent chez l'administré. En outre, les personnes contrôlées par les différents services de contrôle du ministère sont souvent les mêmes et appartiennent dans leur grande majorité aux secteurs agricole et agroalimentaire. Ces similitudes se trouvent confortées d'une part par les doléances exprimées par les agents sur la difficulté d'exercer leur métier, identiques d'un secteur à l'autre si l'on fait abstraction de quelques spécificités mineures (Cf. les travaux du C.H.S.M. sur les risques liés aux contrôles par exemple) et d'autre part par les évolutions en cours qu'ils décrivent dans une large mesure en des termes identiques. La nouvelle orientation donnée aux services de la protection des végétaux depuis quelques années et plus récemment le développement des activités de contrôle au sein des directions

départementales de l'agriculture et de la forêt avec la mise en place des contrôles P.A.C. ont rapproché l'activité de ces services de celle des autres structures déconcentrées considérées comme plus « régaliennes » (D.D.S.V.) et achevé de convaincre de l'intérêt d'une approche transversale.

L'enjeu d'une telle approche était en effet de dépasser les spécificités techniques et juridiques et les représentations qu'elles induisent pour appréhender une dimension du métier peu étudiée et susceptible de déboucher sur des améliorations importantes dans la manière d'aborder les contrôles.

B – Deuxième hypothèse : « La mise en œuvre de pratiques professionnelles de contrôle/inspection s'inscrit dans un continuum »

Ce continuum est autant d'ordre institutionnel que dans les pratiques professionnelles.

1. Le continuum d'ordre institutionnel : de la conception de la politique publique à la mise en œuvre des sanctions par le juge

L'intervention du contrôleur/inspecteur s'inscrit dans une chaîne d'intervenants qui commence avec la conception des politiques de contrôle et s'achève avec la régulation opérée par le juge. A noter que dans les cas de sanctions administratives, le juge intervient au second degré en cas de recours contentieux. On ne peut donc comprendre l'activité de contrôle qu'en la replaçant dans cet ensemble. On a vu précédemment que la qualité intrinsèque de la règle à appliquer conditionne le contrôle. On peut aller plus loin et affirmer que la qualité des instructions délivrées par l'autorité administrative centrale pour la mettre en œuvre – appréciée notamment par rapport à leur volume, leur clarté et leur cohérence –, autrement dit le pilotage des services de contrôle, le conditionne tout autant. De même, et à l'instar de la règle qui reste lettre morte si aucun contrôle n'en vérifie l'application effective, le contrôle lui-même reste en grande partie stérile s'il ne s'inscrit pas dans une démarche d'ensemble définie avec le procureur de la République et susceptible de déboucher sur des sanctions judiciaires. Étudier l'acte de contrôle conduit donc à examiner ses interactions avec les processus situés en amont (l'élaboration des normes et la conception des politiques de contrôle) et ceux situés en aval (phase judiciaire).

2. Continuum dans la pratique professionnelle

On définit le contrôle comme l'application de procédures visant à relever des écarts entre le prescrit et le réalisé et l'inspection comme une démarche d'analyse et d'interprétation en référence à un corpus. Si le contrôle peut s'analyser comme un métier qui mobilise des savoirs et des savoir-faire normés, définis par une autorité hiérarchique, l'inspection relève d'un « art ». Elle s'analyse plutôt comme une pratique professionnelle où l'analyse du contexte précis et le regard de pairs y jouent un rôle significatif.

Par rapport à ces définitions le continuum se rencontre à deux niveaux : dans l'itinéraire professionnel des agents et dans leur pratique professionnelle. On observe en effet que le parcours des agents qui connaissent un développement de carrière va du contrôle à l'inspection. De même, leur action quotidienne combine contrôle et inspection de manière intime, parfois pour le traitement d'un même dossier et souvent de manière inconsciente. Cela induit l'idée qu'il n'existe pas deux métiers distincts d'inspecteur et de contrôleur mais uniquement des postures professionnelles présentes à des dosages variables suivant les individus, les attributions, le stade professionnel, les dossiers traités, etc.

C – Troisième hypothèse : « une partie du contrôle (« front office ») est visible pour le contrôlé et une autre partie (« back office ») est invisible »

C'est une évidence, le contrôlé qui subit un contrôle n'a pas eu connaissance, loin s'en faut, des modalités de sa préparation. On ne fait pas uniquement référence ici aux contrôles inopinés qui, par construction, visent l'effet de surprise. On vise plus globalement tous les processus « silencieux » qui ont précédé le contrôle ou qui le suivront, depuis l'élaboration de la norme par le législateur, la définition de ses modalités d'application par l'administration centrale, la conduite des contrôles sous la houlette du supérieur hiérarchique du contrôleur/inspecteur, jusqu'aux voies et moyens retenus par l'agent de contrôle pour procéder au contrôle et pour en organiser les suites, etc. C'est cette « obscurité » pour le contrôlé qui lui fait qualifier l'administration de lointaine et tatillonne, tandis que la partie visible incarne, elle, l'autorité régaliennne. Pour prendre une image, le plat servi sur la table de l'administré a été concocté dans l'arrière cuisine à l'abri des regards. Ce qui se passe dans les bureaux est, à tort ou à raison, source de suspicion, d'incompréhension, de contestation par le contrôlé. On fait l'hypothèse que cette donnée du fonctionnement de l'administration conditionne la relation de contrôle.

D – Quatrième hypothèse : « un processus de professionnalisation existe »

Cette hypothèse est une conséquence de celle formulée précédemment sur le continuum dans les pratiques professionnelles. On suppose que le contrôleur qui acquiert de l'expérience apprend à maîtriser la démarche d'inspection, plus complexe, plus globale et plus ouverte. Le parcours de certains contrôleurs du travail illustre bien cette progression dans laquelle l'agent se détache d'un référentiel formel (le contrôle) pour aller vers un référentiel informel (l'inspection), démarche qui s'accompagne d'un changement dans les attributions avec le traitement de dossiers plus complexes ou concernant des entreprises de plus grande taille. Mais, plus fondamentalement, le parcours d'un inspecteur est assez similaire à celui d'un contrôleur. On ne naît pas inspecteur. L'inspecteur débutant maîtrise bien les référentiels de contrôle. Il ne maîtrise pas « l'art » de l'inspection qui ne s'acquiert qu'à la longue, par la pratique et l'expérience. Ce processus de professionnalisation est susceptible de se rencontrer dans tous les secteurs. C'est ce que l'étude se proposait de vérifier.

III. Méthodologie

A – Choix d'une approche intégrée du système de contrôle/inspection

Les motifs qui conduisaient à faire l'hypothèse de l'existence d'une culture transversale à tous les domaines de contrôle, en particulier le fait que les services interviennent sur la même population, ajoutés au fait que l'acte de contrôle s'inscrit dans un système, impliquaient une approche intégrée. Cette approche a prévalu tant en interne qu'en externe. Bien entendu les agents de contrôle, leurs représentants syndicaux et leur hiérarchie immédiate ont été largement entendus mais on a étendu l'enquête à l'ensemble des acteurs de la chaîne administrative aussi bien en direction de l'administration centrale, donneur d'ordres, des établissements publics sous tutelle, qu'en direction des autres administrations avec lesquelles les services coopèrent et, au-delà, en direction du juge qui décide des suites des contrôles. De même, ont été entendus tous les acteurs externes à l'administration : les contrôlés, au premier chef, mais également les organisations professionnelles et les chambres consulaires, les représentants des « bénéficiaires » des contrôles à travers les représentants des salariés agricoles et de l'agroalimentaire, les associations de consommateurs, les associations pour la protection de l'environnement. Ainsi ont été saisis non seulement le vécu et les représentations des agents de contrôle mais aussi les attentes, les représentations et les insatisfactions des contrôlés et celles des bénéficiaires ainsi que le point de vue du juge qui régule ce système. Cette approche, qui s'est réalisée en trois temps : une phase d'entretiens « individuels », une phase d'entretiens « sur le terrain » et une phase d'enquête,

a permis de mieux cerner les éléments qui contribuent à modeler les activités de contrôle.

Pour réaliser les entretiens sur le terrain il était nécessaire d'identifier un département dans lequel tous les acteurs précités pouvaient être rencontrés aisément, voire réunis, et qui soit représentatif de l'ensemble des départements qui constituent le champ d'intervention du ministère. Le département de la Vienne a été choisi car il réunissait ces conditions – présence de toutes les problématiques de contrôle à une échelle suffisante – et offrait en outre l'avantage d'être chef-lieu de région et donc d'héberger les services régionaux du ministère (protection des végétaux et inspection de l'apprentissage). Tous les acteurs mentionnés ci-dessus ont été rencontrés et des ateliers d'agents des services de contrôle organisés. Ces ateliers réunissaient des agents de contrôle et des cadres tant du ministère de l'agriculture et de la pêche proprement dit que des administrations de contrôle voisines.

Les questions posées aux personnes rencontrées en entretien portaient sur les pratiques professionnelles « au quotidien », les ressources mobilisées pour assurer les missions, les « situations difficiles » (causes, appuis sollicités, acteurs ressources, suites données, etc.), les critères explicites et implicites d'évaluation des actions conduites, les coopérations intra ou inter-services, les relations avec le Parquet, les évolutions identifiées, attendues, redoutées, etc. dans la mise en oeuvre des politiques de contrôle.

B – Confrontation des observations transversales aux domaines spécifiques

Pour vérifier la pertinence de l'hypothèse de l'existence d'une culture transversale il convenait de réaliser des entretiens sectoriels afin de recueillir des éléments de preuve susceptibles de confirmer ou d'infirmier ce choix, mais aussi de relever les données traduisant d'éventuelles nuances propres à chaque secteur.

Compte tenu des réalités ministérielles quatre secteurs s'imposaient d'évidence par leur cohérence interne :

- le secteur de l'inspection du travail et de l'emploi (couvrant les ITEPSA) ;
- le secteur sanitaire et phytosanitaire (couvrant les DDSV et les DRAF/SRPV) ;
- les contrôles P.A.C. (couvrant principalement les DDAF/SEA)
- le secteur « environnement » c'est-à-dire les polices de l'eau, de la forêt, de la chasse et de la pêche, la police des installations classées (politiques relevant pour une grande part de l'autorité du ministère en charge de l'environnement et dont les agents du MAP assurent les contrôles par délégation de gestion).

Trois départements témoins ont été choisis pour conduire les entretiens et organiser des ateliers qui allaient permettre de corroborer les données recueillies dans la Vienne :

- le département de l'Ain pour les contrôles P.A.C. ;
- le département du Gard pour l'inspection du travail et de l'emploi ;
- le département de Vendée pour les secteurs « sanitaire » et « environnement ».

C – Vérification des conclusions auprès de tous les agents

Compte tenu des enjeux de l'étude il était nécessaire de s'assurer que les données recueillies et l'interprétation qui en était faite reflétaient bien une situation générale, commune à tous les services. En particulier, il importait de vérifier si les spécificités éventuellement détectées dans tel ou tel secteur ou sur tel ou tel aspect particulier se retrouvaient au niveau global.

Une enquête générale auprès de tous les agents impliqués dans les activités de contrôle a donc été conduite. Cette enquête a été réalisée par voie électronique. Les agents concernés ont reçu un message les invitant à répondre aux questions contenues dans un formulaire mis en ligne et accessible au moyen d'un lien hypertexte (Cf. formulaire en annexe 5). L'enquête avait été annoncée à tous les responsables hiérarchiques concernés par un message circulaire émis une semaine avant et les invitant à communiquer l'information aux chefs de service et aux agents placés sous leur autorité. Parallèlement un message défilant a été émis sur l'Intranet du ministère au moment de l'ouverture de l'enquête.

La population concernée a été divisée en deux groupes correspondant aux zones de congés scolaires, chacune ayant reçu le message à la période la plus faste. Un message de rappel, unique, a été émis pour l'ensemble de la population, quelques jours avant la fermeture du serveur hébergeant l'enquête. Le formulaire est resté en ligne pendant cinq semaines.

Tous les agents participant de près ou de loin aux activités de contrôle étaient invités à répondre. L'anonymat des répondants et des structures était protégé. Des dispositions avaient été prises pour assurer la sécurité des réponses et interdire les interventions intempestives.

Un logiciel spécialisé a été utilisé pour construire le questionnaire, gérer sa mise en ligne et traiter les données recueillies². Le questionnaire comportait également des questions à visée prospective. Deux types de questions, fermées

² L'utilisation du logiciel a été grandement facilitée par l'appui que l'équipe chargée de l'étude a reçu de Monsieur Dominique Braive, ingénieur à la DGAL. Ses compétences ont permis une exploitation approfondie des données recueillies et nous ont épargné beaucoup de temps. Qu'il en soit remercié.

et à échelle, ont été posées aux agents. Une question ouverte invitait in fine ceux qui le souhaitent à s'exprimer soit sur les thèmes abordés par le formulaire pour compléter leurs réponses soit sur tout autre point de leur choix se rapportant à l'étude. Près de la moitié des répondants ont fait usage de cette possibilité (1149 sur 2817).

Cette démarche a conféré une grande force aux constats et aux conclusions formulés par l'équipe chargée de l'étude.

D – Consolidation et recueil des recommandations

Plusieurs solutions se sont offertes à nous pour dresser la liste des recommandations, l'un des points les plus attendus mais aussi le plus délicat à traiter. Celle qui est apparue la plus pertinente et la plus légitime a consisté à proposer aux agents ayant participé aux ateliers dans les quatre départements sélectionnés de se retrouver à nouveau dans une configuration proche de la précédente mais en ayant, au préalable, assisté à la restitution des trois premières phases de l'étude.

A partir de thèmes soulevés par chacun des participants, les agents ont été invités à proposer des mesures opérationnelles de nature à débloquent des situations, améliorer des dispositifs, des organisations, faciliter le travail des contrôleurs et des inspecteurs, initier de nouvelles méthodes de travail...

Cette dernière étape de terrain s'est avérée indispensable pour consolider les principales conclusions de l'étude et récolter le matériau nécessaire afin de bâtir une liste de recommandations concrètes, d'ores et déjà validées par les agents en charge des missions de contrôle et d'inspection.

Chapitre II

Données recueillies et première analyse

Avertissement : les données restituées ci-après ne constituent pas un référentiel ministériel, qui pourrait être perçu comme la norme à appliquer par les services de contrôle. Elles ne sont que l'écho des positions exprimées par l'ensemble des acteurs rencontrés, lesquelles reflètent les débats qui traversent le champ de l'étude.

I. Présentation raisonnée des matériaux recueillis

La présentation ci-après suit une progression de l'individu (entretiens) vers l'ensemble de la communauté de travail (enquête générale) en passant par des groupes d'acteurs (ateliers).

A – Synthèse des entretiens

La phase de pré-enquête mise en œuvre lors du premier trimestre 2006 et la phase d'enquête réalisée entre juillet et octobre 2006 ont permis de rencontrer près de 132 interlocuteurs³. Ces entretiens réalisés avec un canevas sinon similaire du moins très proche : même protocole, durée comprise entre une heure et une heure trente... constituent un corpus d'une grande richesse.

Si la phase de pré-enquête nous a permis d'identifier les contours et de mieux comprendre l'environnement dans lequel s'exerçaient les missions de contrôle et d'inspection, la phase d'entretiens sur le terrain, dans les départements de la Vienne, de la Vendée, du Gard et de l'Ain, nous a révélé les véritables enjeux dissimulés derrière la relation contrôleur / contrôlé. A l'issue de cette étape, il a été possible de mettre en évidence les problématiques que soulevait l'ensemble de la démarche de contrôle et de bâtir le questionnaire de l'enquête générale auprès des agents du ministère.

³ Ces 132 entretiens se répartissent en 49 entretiens lors de la pré-enquête et 83 entretiens lors de l'enquête. Un tableau en annexe détaille l'origine socioprofessionnelle des personnes rencontrées (Cf. annexe 6)

En rendre compte avec une absolue fidélité constitue une gageure tant nos interlocuteurs, particulièrement intéressés par notre démarche, ont exprimé leurs points de vue, leurs analyses, leurs propositions... non seulement avec un fort investissement cognitif mais souvent avec un engagement personnel significatif. La synthèse que nous présentons frustrera assurément le lecteur. Celui-ci n'accédera que bien partiellement à la finesse de maints propos et la garantie de confidentialité conférée à tous nos interlocuteurs rend difficile la restitution d'exemples.

Les paragraphes ci-après se proposent de mettre en évidence les lignes de force qui structurent les propos de huit groupes d'acteurs. Après avoir donné la parole aux personnels assurant des missions de contrôle et d'inspection, nous rendrons compte des propos recueillis auprès de « *contrôlés* » et plus particulièrement d'acteurs du monde agricole et rural mais aussi de « *bénéficiaires* » de politiques de contrôle : représentants de salariés, associations de défense des consommateurs et de protection de milieux naturels...

Puis nous livrerons les propos et analyses de responsables qui soit assurent au niveau local l'encadrement d'agents dédiés à des missions de contrôle et d'inspection, soit sont en charge de structures centrales. Enfin, nous rendrons compte d'entretiens conduits auprès de magistrats.

1. Les personnels

a) Les représentations de l'activité

Pour une majorité d'agents, la distinction « *contrôle versus inspection* » ne s'impose pas d'emblée. Ce qui prime à leurs yeux c'est l'exercice d'une « *mission d'État* », « *d'une mission régalienn*e »... qu'ils exercent en référence à « *des lois, des décrets, des normes, des textes, des circulaires...* ».

Dans le secteur de l'inspection du travail, les missions de contrôle font plutôt référence à « *des approches documentaires, du travail sur pièces, au bureau* » alors que l'inspection implique « *un déplacement, une visite sur place, une activité dans les locaux de l'employeur, sur une exploitation...* ».

Ce distinguo ne recoupe donc pas la différence statutaire « *contrôleur / inspecteur* » qui bien que souvent explicitée n'est que peu mobilisée dans l'activité réelle des services sous l'autorité du ministère en charge de l'agriculture. La taille modeste de ces unités est le plus souvent mise en avant pour justifier une activité organisée de manière plus collégiale que hiérarchique.

Dans le secteur vétérinaire, l'activité des services en abattoir joue un rôle central dans la construction de la vision du métier. Ceci tient au nombre d'agents qui y sont engagés, au caractère emblématique de ces missions dans « *la protection*

des consommateurs », « *la santé publique* »... et par le fait que rares sont les agents qui n'y ont pas été affectés, surtout en début de carrière.

Dès lors, ces activités acquièrent incontestablement un statut de « *mission de référence* » et nombre d'autres activités de contrôle seront ainsi définies moins par leur contenu propre que par ce qui les différencie de cette mission tout à la fois historique et emblématique.

Pour nombre de personnels, « *les consignes, c'est les techniciens ... Les saisies, c'est les inspecteurs* ». Cette représentation doit être naturellement nuancée et référée à la taille de la structure auprès de laquelle s'exercent ces missions. L'organisation effective des missions, la présence d'inspecteurs titulaires ou d'inspecteurs vacataires, l'hyper spécialisation des postes ou au contraire des dispositifs favorisant la polyvalence dans et hors de l'abattoir⁴ infléchissent les propos.

L'exercice de ces missions fonde une conscience professionnelle qui n'apparaît pas affectée par le poids de certaines tâches fussent-elles : « *exigeantes car conduites dans des conditions difficiles : le froid, l'humidité, le bruit* », « *leur caractère routinier, les cadences...* ».

Nombre de personnels jeunes, bénéficiant d'une formation élevée aspirent à des emplois diversifiés mais refusent globalement « *des mises en cause des missions régaliennes par des délégations mal contrôlées* ».

Leurs collègues des services de la protection des végétaux formulent des propos plutôt en rupture avec les pratiques traditionnelles de ces entités qui furent durant plusieurs décennies dédiées au conseil, à la vulgarisation des bonnes pratiques agronomiques... Même si certains agents affirment avoir quelques difficultés à s'y engager, les missions de contrôle sont perçues positivement : « *Nous sommes garants de la santé humaine, de la qualité, de la préservation de l'environnement et pas uniquement au service des agriculteurs* ».

Dans les unités en charge de la politique agricole commune, le poids des procédures, les très nombreux changements affectant la réglementation, leur caractère perçu parfois comme « *opaque* », « *hyper bureaucratique* », l'impact de sanctions qui apparaît à certains agents comme « *très lourd au regard d'erreurs factuelles et non de délits commis intentionnellement* » génèrent une vision massivement marquée du sceau du contrôle. La majorité des agents se désolent de cette situation et évoquent le caractère désincarné, voire « *incantatoire* » du discours sur « *la simplification des procédures* ».

⁴ Nous faisons ici référence par exemple à des postes de travail de techniciens intégrant sur un même emploi du temps hebdomadaire de contrôle « sur chaîne » et des visites auprès d'éleveurs ou d'ateliers de transformation artisanaux.

Contrôles sur dossiers et contrôles de terrain sont globalement peu différenciés. Dans les deux cas, les tâches demandées : « *identifier des différences, des erreurs, pointer sur des listings, cliquer...* » sont perçues comme : « *peu valorisantes, parfois frustrantes, générant des tensions qu'il est difficile de contrôler ... même si parfois on comprend les agriculteurs !* ». Rares ont été nos interlocuteurs à ne pas nous narrer dans le détail des situations qualifiées par eux « *d'ubuesques* ».

En écho à un univers perçu comme déshumanisé car de plus en plus virtuel, les personnels adoptent, plus ou moins consciemment, des postures d'aide. Aussi, valorisent-ils assez systématiquement et quel que soit leur statut, « *des actions d'information en amont des campagnes* », « *d'explication lors du dépôt des dossiers* »... voire la prise en charge directe d'une formalité administrative au bénéfice d'agriculteurs désemparés par « *la complexité d'une procédure, les changements dans les réglementations...* ».

Dans les domaines de l'environnement (Cf. *chasse, forêt, eau...*), l'activité régalienne est très largement inscrite dans l'histoire et la culture des unités. Travailler avec le code forestier ou le code rural constitue une pratique très intégrée et souvent valorisée.

Les agents qui y sont affectés évoquent, plus que leurs autres collègues, les procès-verbaux dressés aux contrevenants. Les suites réservées par le Parquet sont à leurs yeux cruciales. Elles semblent conditionner une part significative de la reconnaissance professionnelle attendue, voire de leur utilité sociale. Cette reconnaissance semble d'autant plus importante que certains agents considèrent leurs supérieurs hiérarchiques comme étant « *trop éloignés du terrain* », « *accaparés par des procédures, des comptes-rendus, des réunions...* » et donc peu conscients des enjeux environnementaux auxquels eux-mêmes sont très souvent particulièrement attachés.

Une dimension « militante », parfois sous-jacente, semble constituer une spécificité dans ce secteur et se caractérise par une forte implication des agents de contrôle.

b) Des attentes de reconnaissance et de légitimité en évolution

Très majoritairement les personnels dédiés à la mise en œuvre d'activités de contrôle et d'inspection expriment un besoin significatif d'être identifiés comme légitimes. Il est donc nécessaire de rappeler leur rôle de garant de l'intérêt général et du « bien vivre ensemble ». La reconnaissance de l'utilité sociale, parfois exprimée de manière implicite, constitue une dimension transverse aux différents domaines.

Être reconnu se fonde pour une part essentielle sur le fait d'être un agent investi d'une mission publique, officielle, attachée à une structure inscrite dans le paysage social. Cependant, cet ancrage traditionnel est perçu comme en évolution. En effet, si la production de normes a historiquement été le fait de la puissance publique : lois, décrets ... celle-ci tend à devenir aussi l'apanage du privé avec le rôle croissant de conventions-cadre entre donneurs d'ordre et sous-traitants, de cahiers des charges spécifiques... qui prennent une place croissante.

De ce point de vue la mise en œuvre, dans les IAA et chez un nombre croissant d'agriculteurs de démarche qualité, référentiels issus de la grande distribution, réseau FARRE, ... conduit les entreprises à s'inscrire dans un processus de respect des cahiers des charges. L'audit, la procédure de certification s'apparentent alors au contrôle, les dispositions réglementaires étant souvent moins contraignantes que celles résultant de ces référentiels privés. L'intervention des agents de l'Etat bénéficie alors de cette culture de l'évaluation et du contrôle mis en œuvre pour le respect de normes privées.

Ces données déplacent les pratiques professionnelles des contrôleurs et inspecteurs et les conduisent à reconstruire leur légitimité d'origine. Celle-ci n'est plus seulement une « donnée » portée par l'autorité publique mais aussi une construction sociale à laquelle ils sont souvent associés.

Dans le fonctionnement des équipes, la reconnaissance professionnelle ne saurait dès lors être exclusivement conférée par l'encadrement qui légitimerait les actions réalisées car conduites dans le cadre « *de la loi, des directives ministérielles...* ».

Si cette dimension demeure importante, la reconnaissance du citoyen, de l'utilisateur, de l'administré... semble prendre une place croissante. Or, celle-ci s'exprime par des voies que l'institution ne maîtrise que partiellement. En outre, elle ne possède pas nécessairement les outils pour que ces manifestations soient traduites opérationnellement. Quid d'une évaluation annuelle d'activité, de la carrière... d'un agent qui tiendrait compte de l'appréciation des citoyens sur l'action qu'il a menée, par exemple en faisant aboutir effectivement la protection d'un site naturel ou ayant facilité la mise en œuvre d'une réglementation particulièrement complexe ?

c) Métier et profession : des processus différenciés de reconnaissance

L'analyse des propos recueillis permet de mettre en évidence deux processus « types » de reconnaissance. D'une manière certes schématique, le premier éclaire la voie privilégiée par les personnels œuvrant plutôt dans une logique de

contrôle alors que le second permet de mettre en lumière celui dans lequel s'engagent les agents se référant plutôt à une logique d'inspection.

Le contrôleur construit sa légitimité dans un processus de capitalisation à partir d'un référentiel préexistant : on voit émerger des « *gens de métier* ». Ce processus se matérialise par une série de faits, de pratiques... que le groupe valide, fait vivre et auquel il se réfère :

- L'entrée dans le « *métier* » s'effectue le plus souvent par la voie d'un tutorat, formalisé ou implicite, assuré par « *un référent, un ancien* » identifié par l'institution mais aussi reconnu par le groupe.
- Le « *contrôleur de métier* » a recours à des normes réglementaires strictes. Il s'accommode d'une autonomie limitée dans l'action et privilégie un mode d'action de type « *stimulus – réponse* » en écho aux normes.
- L'éthique de métier valorise le contrôleur qui observe et rapporte fidèlement les faits.
- Face à des difficultés de mise en œuvre d'une mission de contrôle, le contrôleur accordera beaucoup de crédit à la pratique partagée de son groupe de référence. La « *norme commune* » dégagée par la pratique collective s'apparente aux régulations des corporations d'antan.
- La rémunération du « *contrôleur de métier* » évolue globalement en rapport avec son ancienneté car celle-ci est corrélée à sa « *maîtrise* » qui s'acquiert avec le temps.
- La légitimité s'affirme dans une aire d'activité définie et s'inscrit dans un territoire donné.

L'inspecteur construit sa légitimité dans un processus de *professionnalisation* fondé sur une série de dimensions :

- L'entrée dans la profession s'effectue par la voie d'une formation professionnelle identifiée qui délivre un diplôme, un titre... d'où un statut social symbolique significatif.
- « *L'inspecteur professionnel* » se distingue par le recours à des références scientifiques, à des normes techniques... et pas seulement à des supports réglementaires.
- « *L'inspecteur professionnel* » revendique une autonomie professionnelle adossée à un code de bonne conduite, une charte.... Cette éthique professionnelle affirmée est parfois placée sous l'autorité, souvent implicite, d'un ordre professionnel de référence.
- Cette position professionnelle rend possible une position de monopole de la pratique : certaines activités ne pourront être exercées que par les

membres de la profession à l'exclusion de toute autre personne y compris d'éventuels supérieurs hiérarchiques.

- Une rémunération dont une fraction est fonction de la valeur du service rendu à la société est perçue comme légitime.
- Les normes de référence des « *inspecteurs professionnels* » ont vocation à s'internationaliser ; un tel processus doit être entendu comme une manifestation explicite de leur reconnaissance par la société.
- Il situe plus souvent son action dans une perspective tactique, voire stratégique (par opposition au contrôleur qui se situe *a priori*, dans une perspective opératoire concrète).

Ces deux processus de reconnaissance professionnelle sont des démarches complémentaires et non exclusives l'une de l'autre. C'est toujours en fonction des cultures professionnelles, de l'histoire des services, des ressources mobilisables et des contextes sociaux que tel ou tel groupe de « *contrôleurs – inspecteurs* » privilégiera telle ou telle dynamique ou mettra en œuvre une combinaison « *ad hoc* » de ces deux processus.

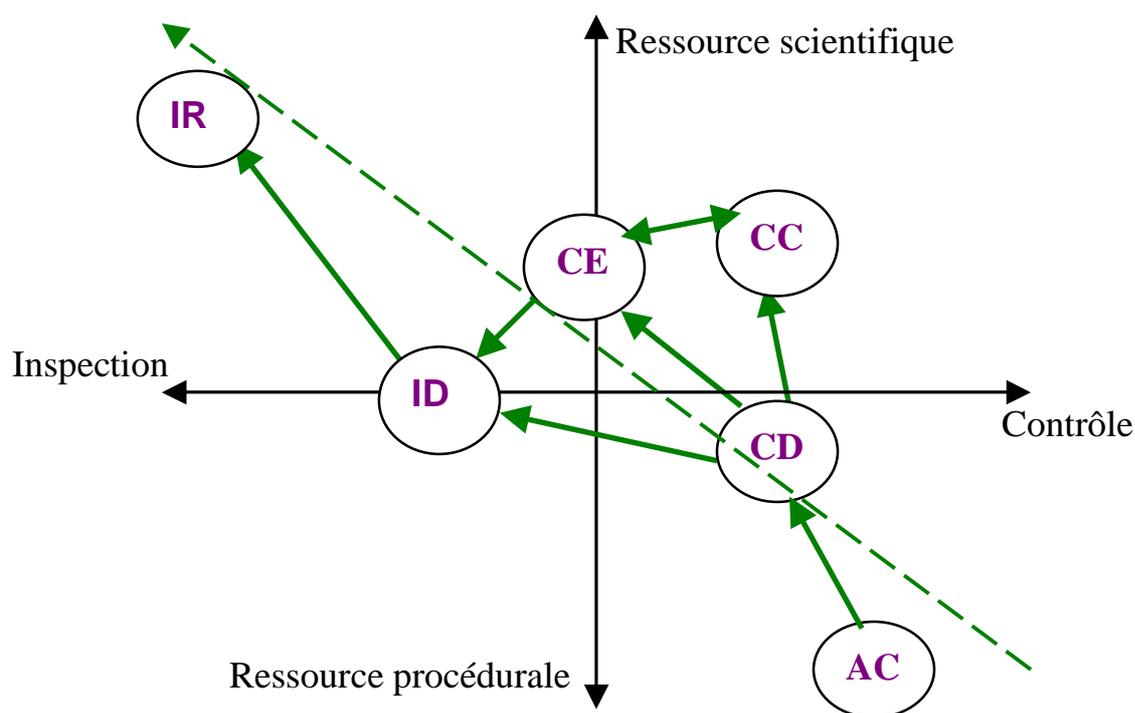
d) Un parcours professionnel morcelé

Toujours de manière schématique et sous l'angle non plus de la reconnaissance mais de la pratique professionnelle, les métiers du contrôle et de l'inspection peuvent, selon certains personnels, et c'est l'une de nos hypothèses initiales, s'inscrire dans un continuum.

En effet, pour l'encadrement, les pratiques professionnelles des contrôleurs et des inspecteurs mettent en évidence un corpus commun rendant possible le passage d'un domaine à un autre (donc l'existence de passerelles effectives). Ils démontrent ainsi l'existence d'un parcours professionnel linéaire.

Cette représentation est envisagée avec plus de réserve par les contrôleurs. En fait, il est difficile d'identifier un ou plusieurs point de passage et/ou de rupture entre les positionnements professionnels que nous avons identifiés : l'agent administratif en unité de contrôle (AC), le contrôleur « débutant » (CD), le contrôleur « confirmé » (CC), le contrôleur « en évolution » (CE), l'inspecteur « débutant » (ID) et l'inspecteur « référent » (IR).

Aussi, plutôt qu'un véritable parcours professionnel identifié, il semble que les questions statutaires, de mobilité, voire de doctrine ministérielle, agissent comme des facteurs bloquants. On observe alors plutôt l'existence de tronçons d'itinéraire qui se succèdent ou se juxtaposent.



Le schéma qui découle de ce constat, construit sur la base de deux axes, l'un se rapportant au statut, et l'autre ayant trait au type de ressource professionnelle mobilisée, montre bien la diversité des parcours envisageables. Nous effectuerons un examen plus approfondi de certains de ces aspects en formulant des recommandations en matière de gestion des ressources humaines.

2. Les « contrôlés »

Pour appréhender de la manière la plus objective possible les perceptions de « contrôlés », il est apparu plus rigoureux de déléguer le recueil de points de vue de professionnels agricoles à des personnes dont le lien institutionnel était très sensiblement plus distancié que celui des trois chargés d'études. Notre option a été de confier à trois élèves ingénieurs de l'École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes le soin de réaliser, dans le cadre de leur ultime année de formation, une enquête auprès d'un panel de vingt-huit élèves d'Ille et Vilaine⁵. Ce groupe a pu être identifié avec l'appui de la direction départementale des services vétérinaires (D.D.S.V.). Tous ces élèves avaient reçu dans les douze mois écoulés la visite d'un agent de la D.D.S.V. au titre des contrôles du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

⁵ L'encadrement des élèves ingénieurs a été assuré par Madame Caroline Lelaidier, Inspectrice de Santé Publique Vétérinaire et enseignante à l'ENSA de Rennes, à laquelle nous renouvelons ici nos remerciements. Le lecteur souhaitant consulter ce rapport le trouvera sur le site de l'OMM, www.omm.agriculture.gouv.fr

a) Les perceptions

Pour vingt-trois agriculteurs sur vingt-huit les contrôles se sont bien passés car selon eux :

- le contrôleur a été compréhensif et compétent (10 agriculteurs sur 23) ;
- l'agriculteur pense être en règle (9) ;
- il n'y a pas eu de conséquence négative (9) ;
- l'agriculteur juge qu'il a été lui-même réceptif, « *il y a mis de la bonne volonté* » (4) ;
- l'agriculteur est resté calme par peur d'être « *marqué à l'encre rouge* » (2) ;
- l'agriculteur a été prévenu et s'est donc bien préparé (2) ;
- l'agriculteur était habitué aux contrôles (1).

A contrario, les contrôles se sont mal passés pour cinq agriculteurs sur vingt-huit car selon eux :

- les conséquences étaient négatives (4 agriculteurs sur 5) ;
- le contrôleur était « *borné et incompetent* » (2) ;
- l'agriculteur ne connaissait pas les critères d'évaluation (2) ;
- l'agriculteur n'a pas été entendu quand il a voulu se justifier (1).

b) Pistes évoquées par les éleveurs enquêtés pour améliorer les contrôles

Les données suivantes correspondent à la réflexion des agriculteurs enquêtés quant à la possibilité d'améliorer le déroulement des contrôles. Leurs « recommandations » se distribuent sur quatre axes :

- créer un environnement propice au bon déroulement du contrôle ;
- Savoir se remettre en question ;
- Retrouver de la cohérence ;
- Privilégier l'information pour diminuer l'appréhension.

➤ Premier axe : Créer un environnement propice au bon déroulement du contrôle

« *Plus de souplesse pour le choix des dates de contrôle* » et « *la possibilité pour les contrôleurs de reporter le contrôle au vu d'un élément de taille indisposant l'agriculteur* ». Ces deux principes ont souvent fait irruption dans les échanges avec les agriculteurs.

Le contrôleur est l'un des éléments moteurs du bon déroulement du contrôle. « *Faire preuve d'ouverture* », « *de souplesse* », « *de diplomatie* », « *de compréhension* », « *d'adaptabilité* », voire « *d'humanité* »... nombreux sont les termes qui ont été rapportés pour désigner les qualités que doivent avoir les contrôleurs en plus du savoir-vivre. Ce qui est attendu est, semble-t-il, une subtile combinaison de souplesse et de rigueur !

Les « *contrôleurs – inspecteurs* » doivent être capables de comprendre le système d'exploitation de l'agriculteur, afin de s'adapter à la situation et ne pas seulement être « *des robots cochant des cases* ». Ceci remet sur le devant de la scène le fait que les agents publics doivent posséder des compétences techniques et relationnelles et ne pas être de simples opérateurs.

« *Il est important de différencier les fraudeurs de ceux qui se trompent* », telle est l'une des revendications émises par les agriculteurs. En effet, qui n'a jamais entendu : « *Les paysans sont des fraudeurs* » ?

L'Habeas corpus Act, voté par le Parlement anglais en 1679, qui stipule que toute personne arrêtée par un puissant doit être présentée dans les trois jours devant un juge, était-il trop avant-gardiste ? En effet, aujourd'hui au vingt et unième siècle, dans les exploitations, la présomption d'innocence ne devrait-elle pas être la règle ?

➤ Deuxième axe : Savoir se remettre en question

Pour autant, le contrôle ne concerne pas un seul acteur. En effet, en percevant une aide, cela implique que l'agriculteur s'engage sur le contenu du contrat. Le contrôle en apporte la preuve et, à ce titre, il est nécessaire. Il permet d'affirmer aux yeux du monde que l'agriculteur est un acteur conscient et responsable, que le contrat qu'il a signé n'est pas « *un chiffon de papier* » servant à « *déguiser l'aumône de l'État* ».

Ceci est en général admis par la majorité des agriculteurs enquêtés. Cependant, ils sont conscients que cette réalité ne l'est pas dans toutes les fermes de France et qu'une minorité d'agriculteurs « *rôleurs, tricheurs et manquant de bonne volonté peuplent les territoires ruraux* ».

Il est donc totalement normal de « *taper sur les doigts des fraudeurs* » qui décrédibilisent la profession. Certains soulignent l'importance pour les agriculteurs de remplir eux-mêmes leurs documents administratifs afin de pouvoir discuter et expliquer leur démarche auprès du contrôleur.

Respect et discussion des deux côtés sont la règle pour le bon déroulement du contrôle.

➤ Troisième axe : Retrouver de la cohérence

Les agriculteurs ont affirmé avec force : « *Nous sommes des professionnels !* ». Ils déclarent « *savoir comment travailler* » et certains n'apprécient pas que des directives européennes (Politique Agricole Commune) leur dictent leur conduite. Ils soulignent aussi « *la nécessité de l'évolution des normes par rapport à la réalité du terrain* ». De même, une relative stabilité de ces normes est demandée afin de faciliter la connaissance de la réglementation. Dans cette recherche de logique, beaucoup insistent sur le fait que la sanction doit être bien appropriée à la gravité de la faute et émettent le souhait d'une harmonisation des pratiques de contrôle au niveau européen.

Enfin, une coordination de la communication et des actions entre les différents corps de contrôle demeure à leurs yeux une priorité pour diminuer leur charge de travail.

➤ Quatrième axe : Privilégier l'information pour diminuer l'appréhension

Nombreux sont les agriculteurs qui ont révélé ne pas maîtriser la réglementation actuelle. Ils aimeraient recevoir une formation pour la connaître et être sensibilisés aux déclarations P.A.C. Néanmoins, ils notent qu'une partie de l'information est disponible et sont conscients qu'ils n'ont pas toujours eu ou pris le temps de s'informer.

Ils encouragent la mise en place d'un contrôle « *blanc* », dispositif incitatif, permettant de progresser, plutôt qu'un système répressif bloquant les initiatives. Cependant, les contrôles « *directive nitrates* » et « *conditionnalité* », qui sont une sorte de contrôles blancs, ne sont pas forcément appréciés de tous...

Ils demandent aussi une reconnaissance du travail bien fait. Le contrôle devrait aussi servir à vérifier qu'on va dans la direction fixée et permettre des réajustements nécessaires. A ce titre, il devrait s'inscrire dans une logique d'apprentissage. Le contrôleur serait ainsi un accompagnateur du projet et pas seulement un vérificateur d'un programme ou d'un plan.

3. Les organisations professionnelles agricoles et les chambres consulaires

a) Les perceptions

D'une manière générale les référentiels professionnels des contrôleurs et des inspecteurs sont perçus comme très proches. Rares sont nos interlocuteurs qui identifient des différences. Pour nombre de socioprofessionnels, la distinction qui serait la plus pertinente serait à faire entre contrôles et évaluations.

Si les contrôles ne sont pas remis en cause car légitimes « *au regard de la loi* », « *du contrat social* », une majorité de socioprofessionnels déplorent que l'administration ne soit pas efficiente en matière d'évaluation : « *Elle n'a pas d'indicateurs pertinents et ne cherche plus à comprendre !* ».

L'un d'eux a une position plus tranchée et affirme : « *L'inspection, c'est vieillot, cela n'a pas d'utilité !* ».

Plusieurs de nos interlocuteurs considèrent que les services de contrôle s'éloignent d'une position centrée sur la finalité des contrôles et privilégient la seule forme. Ainsi l'un d'eux déclare : « *Il y a dix ou quinze ans, l'administration réfléchissait sur la finalité de l'aide et avait une vision globale de ses dispositifs d'aide. Maintenant, elle vérifie si le dossier contient le bon papier et ne va pas plus loin.* »

Ce discours est très illustratif du questionnement des agents sur le sens de leur action. La perte de sens (sous une apparence de cohérence renforcée de l'action) est vécue douloureusement par les agents de terrain (comme une négation de leur compétence et de leur champ de responsabilité) et constitue probablement un facteur majeur de démotivation et de frustration.

Dès lors, la figure du contrôleur efficient pour les responsables socioprofessionnels du secteur agricole se dessine aisément. Il convient selon eux que le contrôleur sache expressément « *pourquoi telle ou telle réglementation a été mise en place plutôt que de se préoccuper uniquement si tel ou tel papier est le bon...* ». Ils stigmatisent en écho les pratiques de plusieurs organismes publics qui, par ces pratiques, font « *pression inutilement sur les professionnels agricoles* ».

Enfin, la mise en place annoncée des Droits à Paiement Unique (D.P.U.) lors de la réalisation des entretiens a constitué une thématique récurrente. La quasi-totalité de nos interlocuteurs considéraient cette disposition avec anxiété. « *Il y a actuellement une grande détresse de certains paysans. Avec les DPU, des conditions vont s'aggraver et les contrôles risquent d'engendrer des situations désespérées...* ». Cette crainte est d'autant plus grande que quelques agriculteurs restent encore à l'écart des réseaux d'information : « *sans réseau, sans soutien syndical, tout peu déraiper* ». C'est cette population qui, selon eux, est aujourd'hui la plus fragile et là où les efforts doivent se concentrer de la part des organisations professionnelles et syndicales mais aussi de l'État.

- b) Les attentes : harmonisation européenne, professionnalisme et discours sur « *le guichet unique* »

Nombre de socioprofessionnels ont parfaitement intégré que les réglementations constituent depuis plusieurs années un élément central dans les logiques économiques du « *marché unique* ». Aussi sont-ils particulièrement attentifs aux positions prises par les autorités administratives françaises. Pour la plupart, ils considèrent que, bien souvent, « *La France lave plus blanc que blanc* » en matière de réglementation. A leurs yeux, elle ferait de la surenchère, par exemple en matière de réglementation sur les signes officiels de qualité et d'identification des animaux. Aussi appellent-ils de leurs vœux une authentique harmonisation européenne du contrôle des normes.

Cette requête est à leurs yeux d'autant plus justifiée qu'ils considèrent que le nombre de contrôles s'est accru depuis 1993. Ils observent que, si les grandes entreprises ont commencé à se doter de services « *Qualité* » opérationnels, les très petites entreprises, « *malgré l'arrivée de jeunes qualifiés dans ce domaine, font quant à elles de leur mieux... avec la compréhension des services vétérinaires* ».

Dans le secteur agroalimentaire, le « *Paquet hygiène*⁶ » marque, pour nos interlocuteurs, une nouvelle étape. Ils notent expressément un changement du fond du discours. L'un d'eux résume clairement un point de vue partagé : « *L'incitation devient obligation et le subjonctif devient impératif. Mais les petites entreprises vont-elles s'en sortir ? A priori, tout ce dispositif est trop lourd pour elles !* »

Dans ce contexte, nos interlocuteurs considèrent que les nouvelles exigences impliquent des investissements en matière d'hygiène. Certains considèrent que leur coût est « *prohibitif et qu'en outre eux ne font pas l'objet d'aides* ». Considérant par ailleurs que la certification par des organismes privés a aussi un coût élevé, ils souhaitent la mise en œuvre d'une politique publique qui valorise les filières et soit appuyée par des contrôles assurés par les services de l'État. « *C'est un besoin pour l'image de la filière* » déclare en synthèse un socioprofessionnel du secteur agroalimentaire.

Les représentants des professionnels agricoles souhaitent, dans leur majorité, pouvoir nouer des relations stables avec les agents des services du ministère en charge de l'agriculture et des établissements publics qui lui sont proches. Pour nombre d'entre eux, les « *contrôleurs tournent tous les deux ans, c'est trop rapide, ils n'ont pas le temps de se former.* ». Parallèlement, plusieurs d'entre

⁶ « Paquet Hygiène » désigne la réglementation européenne en matière sanitaire révisée récemment.

eux regrettent dans les services la présence d'agents vacataires « *formés à la hâte* » et à qui sont confiés des contrôles.

L'un de nos interlocuteurs considère que les services n'auraient qu'à gagner en constituant « *des brigades de contrôle professionnalisées pour chaque filière en charge d'un suivi plus fin des conventions d'attribution des aides et de l'action au sens global.* ».

Assez unanimement, ils considèrent qu'un « *bon contrôleur* » doit « *avant tout savoir interpréter les textes et avoir une bonne technicité* ».

A propos de la mise en place de « *guichets uniques* », visant à simplifier les contrôles administratifs, les socioprofessionnels rencontrés tiennent un discours plutôt ambivalent : s'ils adhèrent à un tel projet, ils manifestent cependant le souhait d'être contrôlés par un agent disposant d'une connaissance précise de leur situation et de l'objet du contrôle...

4. Les organisations syndicales de salariés agricoles

a) Les perceptions

L'image de l'action des services d'inspection du travail propres au ministère chargé de l'agriculture s'avère nette. Il s'agit d'unités, certes de taille modeste - trop au dire des représentants des salariés rencontrés - mais dont la disponibilité et la compétence sont reconnues. Les distinctions de grade et plus largement celle tenant au contrôle ou à l'inspection ne font pas écho.

Ce qui est valorisé tient pour l'essentiel à leur présence sur les « *questions chaudes comme des heures supplémentaires régulièrement non payées, des conditions de logement indignes...* », c'est-à-dire là où « *des employeurs de mauvaise foi doivent être recadrés* ». L'un d'eux déclare à ce propos « *Il fut un temps où les employeurs se considéraient comme investis d'un pouvoir absolu... on en voit encore, même si c'est plutôt à présent une minorité.* »

Nos interlocuteurs reconnaissent que le taux de syndicalisation demeure modeste dans le secteur agricole, en progression dans celui de l'agroalimentaire. Dès lors, la présence active des services d'inspection constitue pour nombre de salariés « *une carte ultime face à des situations limites* ». Aussi, valorisent-ils l'action de contrôleurs ou d'inspecteurs sur des situations qui, quoique individuelles, permettent de favoriser des prises de conscience salutaires.

Nos interlocuteurs ont par ailleurs mis en avant la nécessité pour les services de l'État de légitimer les dispositions réglementaires alors que certains organes de presse professionnels diffusent des messages qu'ils qualifient de « *néo-poujadiste* ». Ainsi l'un d'eux déclare : « *Nous avons à combattre ensemble*

l'idée que les charges sociales sont des charges. Quand un agriculteur perçoit 100 au titre de la MSA, le plus souvent il a contribué par ses versements à 20 ! Cotiser, c'est un coût, mais c'est aussi l'ouverture de droits... »

b) Attentes : vigilance et aide dans les négociations

Les représentants des salariés agricoles mettent en avant un fait souvent occulté : le nombre de salariés en agriculture augmente alors que celui des exploitants est en constant recul. Même si majoritairement les nouveaux emplois sont plutôt créés dans des exploitations où oeuvrent plusieurs salariés, ils soulignent qu'en majorité les salariés agricoles demeurent isolés et donc plus exposés que ceux des secteurs industriel et tertiaire. A leurs yeux, il serait donc très préjudiciable pour ces salariés que la vigilance des services d'inspection s'émousse.

Si les représentants des salariés observent une élévation constante du niveau de formation des salariés et des employeurs, ce qui est pour eux un facteur particulièrement positif, ils considèrent que les services doivent demeurer auprès des parties en présence pour favoriser des négociations au plus près des situations de travail.

Ainsi, l'un d'eux attend « *Que les consignes d'hygiène et de sécurité soient de mieux en mieux connues et respectées. Je pense aux salariés de l'aviculture qui travaillent sans masques... Toucheront-ils leurs retraites ?* »

Pour les organisations syndicales, contrôleurs et inspecteurs doivent bénéficier d'un soutien hiérarchique réel et efficace. Lorsque des pressions politiques se manifestent, le travail de médiation des inspecteurs s'avère souvent déterminant. Ils observent enfin que dans les situations les plus tendues, la concertation entre les services de l'État « *règle beaucoup de malentendus* ».

5. Associations de consommateurs et de protection de l'environnement

a) Perceptions

Nos interlocuteurs, tout en mettant en avant les progrès voire les victoires obtenues au terme de leurs actions, ne cachent pas les « *marges de progrès à réaliser en France où les mouvements associatifs ne sont pas encore à la hauteur de ceux de l'Europe du Nord* ». En écho, un responsable administratif œuvrant souvent avec ces entités déclare : « *La structuration des associations de consommateurs ? L'émiettement français actuel n'est pas satisfaisant, c'est même selon moi un handicap* »

Les associations de consommateurs adoptent souvent une position qui combine affirmation du « *droit des citoyens à la sécurité comme un droit fondamental* » et attente de transparence dans l'action des entreprises et des services de l'État.

Que l'action publique soit menée dans une optique de contrôle ou d'inspection paraît peu essentiel à leurs yeux. Certes, elles insistent souvent sur la demande de contrôles et parfois leur nombre. Il serait cependant hasardeux, pensons-nous, de réduire leurs attentes à une approche purement quantitative. Cette demande de contrôle pourrait aussi exprimer une attente de présence effective (probablement multiforme) sur un domaine, complexe par nature, qui nécessite une collaboration entre les acteurs de terrain et l'administration. En quelque sorte, la demande exprimée, visant le court terme, pourrait contenir un message à l'intention de l'administration l'invitant à prouver par son action de contrôle sa légitimité d'acteur à intervenir à plus long terme sur ces problématiques, aux côtés des autres acteurs publics (collectivités locales).

Est central par contre, que l'agent public soit « *en mesure d'expliquer une non conformité à un professionnel. Est légitime un homme de terrain qui connaît l'agriculteur ou l'artisan et qui sait replacer le problème identifié dans son contexte* ».

Associations et services publics expriment une unité de vue quant à la mise en œuvre des contrôles. Ils considèrent que le contrôle doit, sauf rares exceptions, être toujours inopiné.

Dans le secteur des activités cynégétiques et de la pêche, le rôle des services du ministère en charge de l'agriculture est particulièrement attendu. Les responsables des fédérations de chasse considèrent que les agents des DDAF sont les mieux placés pour formaliser et faire respecter les plans de chasse. Aussi, regrettent-ils parfois que d'autres structures publiques s'avèrent moins présentes sur le terrain notamment dans la lutte contre le braconnage. Pour eux, sur des sujets dont ils regrettent parfois des « *médiatisations passionnelles* », les représentants de l'État doivent demeurer « *des arbitres incontestés* ».

b) Des attentes d'expertises et de médiations au service de l'intérêt général

Même si nos interlocuteurs affirment avoir le souci constant de suivre les questions techniques et les réglementations propres à leurs différents secteurs, ils ont bien conscience que leurs ressources propres ne sont pas toujours à la hauteur des nouveaux enjeux scientifiques ou de l'internationalisation des normes. Dès lors, ils souhaitent que les agents publics « *assurent des veilles scientifiques, expliquent des évolutions particulièrement cruciales pour la société...* ».

Le « *dire de l'État* » est expressément attendu car en son absence, les nécessaires médiations seraient, selon eux, compromises. Un responsable opérationnel d'une association de protection de milieux fragiles résume cette

position : « *L'administration ne doit pas être timide ! Sans quoi, des lobbies locaux ou nationaux s'empareront des débats et c'est l'intérêt général qui sera perdu de vue...* ».

6. Agents encadrant des équipes de contrôle et d'inspection

a) Des mises en œuvre différentes

Rares sont les cadres en charge d'équipes au niveau local qui formalisent des différences entre contrôles et inspections. Par contre, il apparaît que ces responsables sont sensibles à la nature des publics concernés. Le fait que l'action publique soit conduite dans une PME ou sur une exploitation agricole n'est nullement anodin. Les contrôles effectués dans le cadre de la PAC sont identifiés comme particulièrement emblématiques : « *Le contrôleur rentre chez l'agriculteur, dans sa cuisine, les documents vont être étalés sur sa table à manger. L'émotion est plus grande... le contrôle peut alors signifier sanction et donc pénalité. L'avenir de la famille est en jeu.* »

A *contrario*, un contrôle en entreprise est perçu comme plus « neutre », il s'effectue dans des bureaux, sur une société qui possède *a priori* une marge de manœuvre financière.

Le « *modus operandi* » des contrôles s'avère, selon les services, différent. Certains énoncent expressément que seul le mode inopiné est efficace et constitue la modalité cardinale de leur action : « *Le contrôle est toujours inopiné, sauf quand il s'agit d'un rendez-vous avec le PDG d'une entreprise pour un premier contact. La dimension inopinée est la base de l'action de notre service... Elle ne sera pas modifiée* ».

A l'opposé, pour d'autres entités, cette modalité est perçue comme inopérante voire contre-productive : « *Le contrôle inopiné n'apporte rien, l'agriculteur ne peut modifier la structure de son exploitation en 48 heures !. Dans la réalité, l'avertissement du passage du contrôleur est une garantie que le contrôle sera de meilleure qualité : l'agriculteur est présent, moins stressé car prévenu, le contrôleur est moins tendu...Le contrôle de la norme, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, engendre des crispations* ».

Dans nombre de services, les contrôles sont conduits à partir de plans régionaux ou nationaux qui définissent des thématiques et sont complétés par des actions ponctuelles à l'initiative d'agents « *connaissant particulièrement bien leur terrain* ». Cependant, il apparaît que la programmation des contrôles devient de plus en plus planifiée, voire mise en œuvre sur la base de critères d'analyse de risques. Ainsi un responsable déclare : « *La mise en place de l'outil informatique a permis d'apporter de la transparence et de programmer les*

inspections. Des bilans peuvent maintenant régulièrement être faits en interne sur le travail des agents et en externe sur les mises aux normes réalisées par les entreprises ».

Pour certains de responsables opérationnels, l'action des services serait aujourd'hui marquée par un souci, parfois excessif, de « *précaution* » qui conduirait à « *sur-contrôler* » afin d'éviter toute mise en cause relayée en outre par des médias. A leurs yeux, cette évolution serait souvent contre-productive car elle distrairait des moyens qui seraient mieux valorisés dans des actions d'information et de prévention. D'autres cadres considèrent ces évolutions, « *cette procéduralisation, voire cette judiciarisation* » comme des processus inéluctables, « *des phénomènes de société* » à l'encontre desquels les services ne peuvent guère s'opposer.

Il y aurait de plus, aux yeux de certains d'entre eux, et du fait des nouvelles modalités de gestion de l'administration et de l'évolution du contexte (LOLF, management par objectif, pression aux contrôles européens), une dérive sur le quantitatif ne prenant pas en compte ou insuffisamment le travail qualitatif quotidien.

b) Des propositions en écho à des attentes sociétales exigeantes

Tout en étant conscient des cloisonnements intra-administratifs et des logiques d'action propre à chaque ministère, nombre de responsables appellent de leurs vœux une coordination des contrôles afin de « *transcender les vieilles habitudes qui prennent le dessus y compris dans les missions inter-services ou les pôles de compétence* ».

Cette position est argumentée tant par des considérations liées aux moyens de plus en plus contraints de l'État que par la volonté de mettre en oeuvre une action explicitement concertée. Un haut responsable synthétise : « *L'information circule mal, un système d'alerte devrait être mis en place dans certains secteurs, il pourrait s'appeler : Charte de coordination* ».

Comment ces cadres définissent-ils le « *bon professionnel des missions de contrôle et d'inspection* » ? En analysant les propos recueillis, un triptyque apparaît.

Le contrôleur – inspecteur se doit d'abord et en toute circonstance de faire preuve d'une probité absolue : « *Il ne doit en aucune manière se faire acheter!* ». Il convient ensuite qu'il mette en place les dispositions réglementaires dans leur intégralité : « *Il incarne dans son action les principes républicains d'égalité devant la Loi* ». Enfin, il est attendu qu'il assure toute action de communication, notamment à partir de ses connaissances techniques et réglementaires, pour

convaincre du bien fondé des dispositions qu'il a en charge de faire appliquer : «*En aucun cas les contrôles ne doivent être conçus comme du pur flicage !* ».

L'ensemble de nos interlocuteurs sont pleinement conscients des attentes sociales dont leurs services sont l'objet. Dans une société qui refuse de plus en plus tout aléa et où le risque « *Zéro* » est devenu implicitement une norme, ils considèrent que leur première mission consiste « *à sans cesse donner du sens au travail quotidien. C'est indispensable pour la dynamique des équipes* ».

L'un d'entre eux, particulièrement préoccupé par les enjeux sociétaux que son service est amené à traiter, déclare « *Il convient de procéder à des arbitrages intelligents et partagés... La LOLF peut nous y aider si elle ne tombe pas dans la bureaucratie* ».

7. Responsables au niveau central

a) Orientations et perceptions

Quels que soient leurs domaines d'attributions, les responsables rencontrés s'accordent sur deux priorités. Ils insistent d'une part sur la nécessaire harmonisation des actions publiques sur l'ensemble du territoire. D'autre part, ils souhaitent que chaque agent ait pleinement présent à l'esprit que l'application des normes ne doit pas être conduite mécaniquement mais au contraire avec un sens aigu d'une juste proportionnalité aux faits constatés.

Ils conviennent que ces deux objectifs peuvent être en tension et qu'il incombe aux structures centrales d'accompagner les services déconcentrés. Au-delà des dispositions organisationnelles telles que des mises en réseau, des centres de documentation, des « *recueils de bonnes pratiques* »... dont la réalisation appartient aux directions d'administration centrale, tous nos interlocuteurs ont mis l'accent sur l'importance d'une légitimation affirmée des actions de contrôle par l'autorité ministérielle.

A des degrés certes divers, ces responsables insistent sur la nécessaire clarification des missions des personnels en charge d'inspection et de contrôle. Sans que soient écartées, bien au contraire, des actions d'information à visée pédagogique, ils considèrent qu'il n'appartient pas aux services de s'engager dans des activités de conseil surtout quand celles-ci conduisent à recommander un dispositif technique ou un opérateur économique.

Si certains explicitent des différences entre une posture de contrôle – constater des faits et les rapporter fidèlement – et une posture d'inspection – percevoir des événements dans leur globalité et agir avec « *l'intelligence de la situation* » –

c'est largement la seconde pratique qui est considérée comme la plus pertinente par ces responsables.

b) Prospective et points de vigilance

Parmi tous nos interlocuteurs, les cadres en poste au niveau central s'avèrent être ceux qui identifient avec le plus d'acuité l'évolution du registre des normes. Ils observent l'importance croissante des « *normes privées* » et le recul du primat historique, voire absolu, de la loi. Cette évolution leur apparaît inscrite dans le mouvement général de nos sociétés qui accordent une place plus conséquente au contrat. Et s'ils ne manifestent aucune appréhension particulière à l'égard de ce processus, ils ont conscience que les missions de contrôle et d'inspection confiées aux échelons de terrain seront *de facto* plus complexes. Aussi, souhaitent-ils que des personnels, bien au fait de leur mise en œuvre au niveau local, soient associés à leur élaboration.

C'est sans doute en lien avec cette perception du futur et de leur représentation du rôle général de l'État que ces cadres considèrent que le modèle de l'inspecteur généraliste s'avère être plus probant qu'un modèle centré sur la mobilisation d'experts spécifiques, modèle identifié parfois comme « *anglo-saxon* ». Pour eux, l'inspecteur de demain devrait être capable, certes de solliciter un ou des spécialistes pour appréhender des questions impliquant un haut degré de scientificité, mais il lui incombera, dans tous les cas, d'élaborer une analyse intégrée, base de ses recommandations.

Enfin, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont fait part d'un ultime point de vigilance. Ils sont particulièrement conscients du fait que les missions d'inspection exigent, pour être menées à bien, un haut niveau de professionnalisme. Celui-ci se forge dans l'expérience du quotidien et exige du temps. Ils s'inquiètent donc du départ en retraite annoncé d'un nombre significatif d'agents confirmés. Aussi, souhaitent-ils que l'on se préoccupe de préserver la « *mémoire des services* ». Le développement du tutorat, la mise en commun des « *bonnes pratiques* »... sont présentés comme des actions à mettre en œuvre sans tarder.

8. Procureurs de la République

a) Perceptions

Les procureurs de la République rencontrés considèrent unanimement que les services du ministère en charge de l'agriculture sont en responsabilité de domaines cruciaux pour l'ordre public. Dès lors, ils regrettent que leurs interlocuteurs s'imaginent que des affaires de pollution, de denrées avariées, de

fraude délibérée sur la qualité de produits... puissent être perçues comme « secondaires » par les parquets.

Ces considérations amènent les procureurs de la République à regretter que nombre de services déconcentrés hésitent à travailler avec eux en amont des délits. Pour les représentants du ministère de la Justice, il convient au contraire de promouvoir localement des coopérations actives entre les services techniques de l'État et le Parquet. Ils appellent ainsi de leurs vœux la définition locale d'objectifs clairement identifiés afin de conduire des actions exemplaires, « *des actions à visée pédagogique sur lesquelles il conviendra de mettre un coup de projecteur* »...

Ils insistent sur le sens de ces actions, la coordination d'acteurs, la transversalité entre les services de l'Etat, le développement de critères communs et au delà une harmonisation des approches et des comportements vis-à-vis du contrôle.

Aussi déplorent-ils que certains services soient engagés dans des politiques de transmission de procès-verbaux trop systématiques.

L'un d'eux déclare très explicitement : « *Faire du procès-verbal pour du procès-verbal, ce n'est pas intéressant. C'est le qualitatif que l'on met autour qui doit retenir l'attention !* »

C'est donc l'identification des critères devant déclencher prioritairement l'action publique qui apparaît alors à leurs yeux comme essentielle.

b) Points de vigilance

Pour nos interlocuteurs, il serait probant que les services du ministère en charge de l'agriculture, mais aussi d'autres entités œuvrant dans des domaines proches, inscrivent leurs politiques de contrôle et d'inspection dans une logique à quatre temps : informer, prévenir, mettre en demeure, sanctionner. Cette gradation, fondée sur la pédagogie, base sans laquelle il est ensuite difficile d'agir, constitue la meilleure ligne d'action.

Les procureurs de la République insistent sur l'indispensable amélioration de la qualité des procès-verbaux. Ils regrettent des erreurs de forme qui invalident des procédures alors que des infractions significatives avaient été expressément constatées et techniquement parfaitement décrites.

Les procureurs notent enfin une augmentation de la remise en cause de l'autorité publique notamment au travers du nombre croissant d'outrages, de rebellions... Cette évolution peut affecter à la longue la détermination des agents publics. Aussi insistent-ils sur l'indispensable soutien dû aux contrôleurs et inspecteurs. A leurs yeux, la hiérarchie de proximité ne doit en aucun cas hésiter à porter plainte. Par ailleurs, ces hauts fonctionnaires considèrent que les services sont

pleinement justifiés à solliciter l'appui des forces de l'ordre dès lors qu'ils considèrent que leurs interventions peuvent engendrer un risque significatif pour les agents.

. . . Un premier essai de synthèse :

Entre contrôle et inspection, la grande majorité des personnes rencontrées ne s'accordent pas sur une définition partagée. Même à l'intérieur des services où néanmoins des repères formels, tels les grades, existent, une acception commune n'émerge pas. *A contrario*, et particulièrement pour les « contrôlés » et les « bénéficiaires des contrôles », des repères par secteur d'activité : inspection du travail, hygiène alimentaire, défense de l'environnement, PAC... semblent prévaloir.

Les personnels dédiés à ces missions se réfèrent encore très largement, voire exclusivement à la mise en œuvre de « normes publiques » ; l'émergence de « normes privées », si elle est observée ici où là, n'apparaît que rarement comme une dimension significative.

L'exercice des missions de contrôle et d'inspection s'avère tendu : la légitimité de l'action publique est l'objet, chez un nombre limité d'interlocuteurs, de contestations.

Cet état de fait, combiné avec la complexification des normes unanimement identifiée, conduit les personnels à s'engager dans des processus collectifs de consolidation de leurs pratiques. Des logiques de « métier » et de « professionnalisation » se développent. Elles participent largement à l'acquisition et à l'actualisation de savoirs et de savoir-faire techniques et juridiques. Ceux-ci constituent la ressource essentielle que services et agents privilégient assez largement pour conduire leur activité avec une « intelligence des situations ».

B – Travaux de groupe

1. Bref rappel du dispositif

Dans chacun des quatre départements retenus⁷, nous avons proposé que soit organisée une séquence réunissant un panel d'agents dédiés à la mise en œuvre des politiques de contrôle et d'inspection. Chacune de ces réunions, d'une durée de trois heures, a accueilli entre neuf et quatorze personnes en poste tant en DDSV, qu'en DDAF et en DRAF. Les travaux ont été conduits selon la

⁷ Ain, Gard, Vendée et Vienne.

technique dite de « *tempête sous le cerveau* »⁸ qui permet de recueillir les points de vue de chaque participant, de mettre en évidence les convergences et différences au sein de groupes et de favoriser l'émergence d'une vision sinon partagée du moins majoritairement validée, notamment en classant par ordre de priorité décroissante les propositions formulées.

2. Principaux résultats

- Quelles réflexions sur l'activité de contrôle telle qu'elle est vécue aujourd'hui ?

Pour les agents présents, l'activité même de contrôle revêt différentes acceptions. Certains intègrent les activités « *supports* » telles que courriers, démarches « *Qualité* », auto-formation..., d'autres se limitent aux « *visites terrain* ».

L'actualisation des connaissances est essentielle aux yeux d'une large majorité. En effet, il s'agit pour tout agent public d'être parfaitement opérationnel lors d'un contrôle mais aussi d'être capable d'expliquer convenablement à son interlocuteur les suites du contrôle.

Le passage d'un contrôle d'une obligation de moyen (ex: en IT : vérifier, en cas travail en hauteur, l'existence et la conformité d'un garde corps) à une obligation de résultat (faire en sorte qu'il n'y ait pas de chute) suppose de la part de l'AC une connaissance pointue des solutions techniques (harnais de sécurité antichute, filet de retenue, recours à une nacelle élévatrice...) cohérente avec le processus de travail et les contraintes techniques et organisationnelles auxquels est assujéti l'employeur... Il y a là un saut qualitatif considérable pour l'AC dont les compétences professionnelles dépassent alors nécessairement la connaissance des lois et règlements.

Selon nos interlocuteurs, la préparation et le traitement du contrôle, les démarches « *Qualité* » et le travail avec les autres organismes de contrôle peuvent occuper jusqu'à deux tiers du temps de travail. Dès lors, nombre d'agents déclarent que les contrôles sur le terrain n'occupent en moyenne que 25% à 30 % de leur temps de travail contre 60 à 70 % il y a quelques années. Ce constat est massivement dressé par des agents en poste en DDSV hors postes en abattoirs.

⁸ Parfois dénommée « *brain storming* ». Nous l'avons combinée avec la technique dite « *Métplan* » qui permet de visualiser les propositions formulées individuellement et de procéder à des regroupements thématiques. Pour une présentation détaillée, on pourra consulter :

http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/cadre/goweb/Cadre_GO_Brain%20storming.htm
et http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/cadre/goweb/Cadre_GO_Metaplan.htm

Un technicien synthétise cette évolution : « *Dans l'année, je ne fais plus que 20 à 25 visites sur le terrain* ».

Plus largement, les personnels considèrent que les dimensions logistiques prennent souvent une telle importance que « *l'objet se vide de sa matière technique et que le contrôle perd du sens* ». Ainsi, nombre de personnes affectées en service d'économie agricole considèrent que « *le lien avec l'agriculteur se réduit car il n'y a plus de place pour l'information, le conseil...* »

Pour les agents, les contrôles sont bien acceptés quand l'interlocuteur considère le contrôleur comme crédible, c'est-à-dire quand l'agent public est capable d'expliquer la norme dans ses fondements techniques et/ou économiques. Cette exigence fonde, selon eux, la place cruciale de l'auto-formation qui permet d'être reconnu comme un « *spécialiste* ».

Être capable d'évaluer l'urgence, la pertinence, la faisabilité... d'une action de contrôle est l'apanage du « *contrôleur spécialiste* ». En outre, les personnels considèrent que l'évaluation du risque implique l'identification de critères qui ne peuvent être déterminés que grâce à un échange constant avec leurs interlocuteurs ou/et leurs représentants. Or, nombre d'agents font le constat que ces échanges se réduisent. Aussi, l'augmentation de ce qu'ils dénomment assez unanimement « *des contrôles du type purs et durs* » apparaît comme le facteur central de la multiplication des contentieux. Les agents notent aussi dans leur ensemble que les personnes qui font l'objet de contrôles hésitent de moins en moins à attaquer l'administration. La majorité des personnels sollicités s'accordent pour considérer qu'on observe une « *judiciarisation des relations* », processus qu'ils déplorent massivement.

Aussi, et en toute logique, les agents présents considèrent que le procès-verbal symbolise l'échec des relations entre les services de l'État et les usagers.

- Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

La première difficulté soulevée dans les quatre groupes peut être identifiée comme une double injonction reçue en ces termes : « *Faites beaucoup de contrôles, soyez rigoureux mais agissez de telle sorte qu'il n'y ait pas de situation de blocage* ».

Dès lors, de nombreux échanges de vues ont eu pour objet le « *modus operandi* » des contrôles : contrôles inopinés et/ou contrôles programmés ?

Au-delà de critères techniques avancés en faveur de l'une ou de l'autre option, il est apparu que la réponse ne devait pas être formulée sans prise en compte du contexte local. Plus largement, les personnels ont mis en avant que de larges campagnes d'information rendaient plus efficaces des contrôles programmés et, si nécessaire, des contrôles inopinés.

Un contrôleur synthétise cette analyse : « Avec de l'information en amont, alors le précepte « Nul n'est censé ignorer la loi » devient crédible, sinon qui d'entre nous peut dire cela ? ».

Parmi les autres difficultés évoquées à des degrés moindres, citons :

- Les changements incessants des textes qui sont source d'erreurs chez des contrôlés et qu'il convient de clairement distinguer « *de fraudes caractérisées* »,
- La routine, la fatigue... sur les chaînes dans les abattoirs,
- Le poids de « *certaines lobbies* » parfois relayés par des médias locaux,
- La médiocre coordination des contrôles notamment dans le domaine de la conditionnalité des aides, de la protection de milieux naturels fragiles...,
- La présence de vacataires insuffisamment formés et souvent démunis pour expliquer les suites éventuelles des contrôles sur le terrain,
- La télédétection qui réduit les échanges et génère des tensions,
- ...

- Comment faire face aux évolutions, quelles propositions ?

Très majoritairement, les personnels ayant pris part aux travaux de groupe ont concentré leurs propositions autour de la dialectique de l'indispensable harmonisation nationale, voire européenne, et de l'adaptation de la mise en œuvre des politiques de contrôle aux contextes locaux.

S'ils valident pleinement la production de supports élaborés par le niveau national, ils observent que très souvent et quel que soit le domaine concerné, les services sont amenés à traiter des « *particularismes locaux* ».

Deux axes de progrès complémentaires ont été largement mis en avant.

Pour les agents, il convient d'une part de valoriser, voire de multiplier, les échanges avec leurs supérieurs hiérarchiques directs. Le croisement des points de vues, des analyses, des références... constitue le plus souvent une option qui permet de traiter un contrôle dans l'égalité et dans l'équité. Pour les contrôleurs, ces échanges seront d'autant plus efficaces que l'encadrement effectuera lui-

même quelques contrôles terrain et assurera une veille réglementaire et technique.

D'autre part, ils considèrent que l'échelon régional s'avère être, dans la très grande majorité des cas, un niveau optimal pour harmoniser l'activité des services et les pratiques de contrôle. La mise en place de « *groupes d'échanges de pratiques* » réunissant des contrôleurs mais aussi symétriquement des responsables de services a été dès lors largement plébiscitée.

3. En synthèse

Les agents ayant pris part à ces groupes ont très spontanément mis en avant au terme de ces séquences les nombreuses situations et problématiques communes. Au-delà de la diversité des objets et situations de contrôle, des références réglementaires propres à chaque secteur, des pratiques singulières de tel ou tel service... les participants ont valorisé les dimensions transverses. Nombreux furent ceux qui nous ont fait part de l'intérêt d'avoir pu aborder des questions professionnelles avec des collègues confrontés à des problématiques globalement similaires.

Nous avons ainsi mis expressément en évidence que les contrôleurs avaient exprimés un fort besoin d'identifier, grâce à un dispositif excluant toute évaluation normative, des pratiques professionnelles partagées.

C – Enquête générale auprès des agents

Les résultats chiffrés sont récapitulés en annexe 6.

1. Les répondants

L'enquête a reçu un excellent accueil auprès des agents. Sur une population estimée à 7 000 personnes environ plus de 2800 réponses ont été enregistrées soit un taux de réponse de 40%. La population des répondants présente les principales caractéristiques suivantes :

- une majorité d'hommes (53%) par rapport aux femmes (47%) ;
- l'activité professionnelle dominante est constituée par les agents réalisant des contrôles itinérants (31%) devant les agents encadrant une équipe de contrôle (15%), ceux traitant des dossiers dans un service de contrôle (14%), ceux exerçant des fonctions d'appui (12%) et ceux assurant le contrôle permanent en abattoir (9%) ; près de 20% déclarent exercer une activité autre ; cette proportion importante a conduit à rechercher quelles catégories d'agents pouvaient se ranger sous cette rubrique et surtout s'ils

présentaient une originalité par rapport aux autres catégories ayant répondu. Les investigations réalisées ont permis de vérifier qu'ils ne formaient pas un ensemble homogène qui n'aurait pas trouvé sa place parmi les items proposés. Par ailleurs, et c'était le plus important pour la solidité de nos travaux, cette population exprime un avis parfaitement conforme à la moyenne nationale sur toutes les questions.

- l'ancienneté dans l'activité professionnelle « actuelle » est dominée par les plus de 10 années (38%), devant les plus de 5 ans (9%), les agents dont l'ancienneté est comprise entre 3 et 5 ans (18%), entre 2 et 3 ans (9%), entre 1 et 2 ans (9%) et de moins d'un an (7%) ;
- le secteur sanitaire est majoritaire (39%), devant les « secteurs » « eau et installations classées » (17%), « P.A.C. » (13%), « forêt, chasse, pêche » (6%) et « travail, emploi, apprentissage » (5%) ; confirmant le commentaire formulé ci-dessus pour l'activité professionnelle le domaine « autre » représente 20% des réponses ;
- concernant le statut, les agents titulaires de catégorie B sont prépondérants (51%), devant les agents titulaires de catégorie A (26%), les agents titulaires de catégorie C (14%), les agents vacataires de toute durée (7%) et les agents en CDI (3%).

Ces chiffres reflètent bien la réalité des effectifs connue par ailleurs au ministère, notamment au niveau de la gestion des ressources humaines, et n'appellent pas de commentaire particulier.

2. Présentation des réponses brutes aux questions

Les réponses aux questions dessinent une réalité parfois éloignée des représentations traditionnelles. Nous les présentons ci-après en suivant l'ordre dans lequel elles ont été posées aux agents. Sans livrer à ce stade une analyse approfondie, on présente aussi à la suite du résultat brut quelques enseignements issus du croisement des réponses avec les caractéristiques des répondants qui apportent un éclairage complémentaire.

Le formulaire s'inscrivait dans le prolongement des entretiens et des ateliers. Il visait à recueillir l'avis de tous les agents afin de valider des éléments perçus comme majeurs ou des axes d'évolution déterminants de l'activité de contrôle. Chaque question reprend l'un des thèmes identifiés au cours de la première phase.

- ✓ Les réticences de la société aux contrôles : phénomène durable ?

Question 1. La première question visait à vérifier la manière dont les contrôles sont perçus dans l'opinion. On observe en effet depuis quelques

années que des fractions croissantes de la société française sont réticentes aux contrôles assurés par les agents publics. La question était de savoir si cette tendance se poursuivra. Les agents interrogés ont une perception très nette de cette réticence (plus de 82 % d'entre eux) : 33% sont tout à fait d'accord avec cette perception, 49% plutôt d'accord. Ils sont d'avis que cette tendance se poursuivra dans les années à venir. Cette position est notamment partagée par les agents chargés de contrôles itinérants qui l'expriment avec une nuance d'accentuation en plus (84%).

Question 2. Le rejet des contrôles les rend évidemment plus délicats à réaliser. La seconde question abordait cet aspect en tentant d'identifier les ressources que les agents peuvent mobiliser pour gérer cette situation : des textes plus clairs et plus précis, le soutien non équivoque de leur hiérarchie, des échanges fréquents entre pairs pour améliorer la maîtrise des contrôles ou bien encore un appui explicite des citoyens qui en sont bénéficiaires.

Plus de 52% des agents répondent qu'ils souhaitent des textes clairs, avant de citer le soutien de leur hiérarchie (24%), le soutien des citoyens (15%) et celui des pairs (9%). A noter que les échanges entre pairs sont mentionnés plutôt par les femmes, les contrôleurs itinérants et les agents vacataires travaillant dans le secteur de la P.A.C.

Cette répartition des réponses pose clairement la question de l'ambiguïté des règles applicables, nombreuses, complexes et mouvantes. Elle confirme les propos souvent entendus au cours des entretiens. On reviendra sur ce sujet plus loin.

✓ Le suivi des procès-verbaux : fond ou forme ?

Question 3. L'enquête réalisée auprès d'agriculteurs contrôlés a montré combien l'issue du contrôle en déterminait la perception par l'administré. Les procureurs ont par ailleurs rappelé l'intérêt d'inscrire les procès-verbaux dans une démarche concertée avec le Parquet. Or, précisément, la question des suites données aux P.V. fait débat parmi les agents de contrôle : certains pensent que l'issue de la procédure dépend de la qualité du procès-verbal (solidité des éléments de fond et présentation sous une forme juridique appropriée) alors que d'autres semblent considérer cet aspect comme relativement peu déterminant et penser que l'importance de l'infraction et des faits relevés joue le rôle décisif. Il a donc été jugé opportun d'interroger la communauté de travail sur ce point.

La majorité des agents (plus de 64%) mettent l'accent sur l'importance du contenu des procès-verbaux plutôt que sur leur présentation. C'est plus vrai des femmes que des hommes, des contrôleurs itinérants et des agents appartenant

aux domaines d'activité du « travail-emploi » et la « forêt-chasse ». Par contre, les agents chargés des fonctions d'appui aux activités de contrôle et les agents de catégorie C estiment que la présentation doit primer sur le contenu.

✓ Le travail inter administratif : coordination ou intégration ?

Questions 4 et 5. Les administrés qui voient défiler les agents de contrôle de tous les services de l'État dénoncent l'incohérence de l'action administrative. Sensible à cette interpellation et confrontée par ailleurs à des enjeux de plus en plus transversaux, l'administration multiplie les approches inter-services pour tenter de faire émerger une culture commune de contrôle, soit au moyen de procédures de coordination (bases de données partagées, commissions de coordination, missions inter-services, etc.) soit par des fusions de services. Il est donc intéressant de mesurer l'adhésion des agents à de telles innovations organisationnelles.

La préférence des agents va nettement en faveur des modes d'organisation qui préservent les structures, perçus très positivement (84% les approuvent) plutôt qu'aux rapprochements de services : 41% pensent qu'ils remettent en cause les spécificités de chacun et nuisent finalement à l'efficacité de leur action.

La réticence aux rapprochements est moindre chez les agents d'encadrement, les agents titulaires de catégorie A et les personnes ayant peu d'ancienneté. *A contrario*, la crainte d'une perte de spécificité et d'efficacité des services est beaucoup plus présente chez les personnels de catégorie B, en particulier ceux ayant une ancienneté de plus de dix ans et davantage chez les hommes que chez les femmes. Les rapprochements entre services ne sont pas non plus souhaités par les agents des domaines du « travail-emploi » et de la « forêt-chasse », contrairement aux personnels affectés à la gestion des dossiers P.A.C.

✓ Des compétences bien identifiées : quels savoir-faire mobiliser?

Question 6. La perception d'une évolution importante des activités de contrôle incitait à interroger les agents sur les savoirs et les savoir-faire qu'ils vont devoir utiliser plus particulièrement au cours des années à venir.

Selon les personnes interrogées la mise en oeuvre des contrôles passera principalement par la maîtrise de la relation (savoir-faire relationnels 39%) et de la technicité du domaine (savoirs scientifiques et techniques 38%). Les savoirs et savoir-faire juridiques n'arrivent qu'en troisième position (22%). Cette réponse surprend lorsqu'on sait que l'essentiel de l'activité de contrôle consiste à vérifier la bonne application de règles de droit et à mettre en oeuvre des procédures juridiques. Les réponses prouvent que la nature de l'activité n'est pas

perçue comme juridique d'abord, ou, en tous cas, que la dimension juridique doit être confortée et légitimée par une approche relationnelle efficiente.

Les savoir-faire relationnels sont particulièrement mentionnés par les agents de catégorie C (48%). Les savoirs techniques sont plutôt prônés par ceux de catégorie B, contrôleurs et inspecteurs sédentaires (54%) comme itinérants (46 %), notamment dans le domaine sanitaire (53 %). Les savoirs et savoir-faire juridiques sont, quant à eux, mis en avant par les agents titulaires de catégorie A et surtout par les agents exerçant leur activité dans le domaine du travail et de l'emploi (48%).

- ✓ La mobilité des agents et la distance du contrôleur par rapport au contrôlé

Question 7. L'indépendance du contrôleur est au centre des préoccupations et justifie, de la part des instances de gestion des ressources humaines, les règles de mobilité géographique. Les agents ont donc été interrogés sur cette question de la recherche d'équilibre entre objectivité et connaissance du terrain. Leurs réponses s'équilibrent à peu près : 38% pensent qu'il faut rester longtemps sur le même poste (bien connaître le contexte), 34% considèrent qu'il faut rester dans le même département mais en changeant régulièrement d'activité et 27% qu'il faut rester dans le même domaine, mais changer régulièrement de département.

Plus les agents ont de l'ancienneté, plus le désaccord sur l'intérêt de la mobilité géographique est marqué. Les « jeunes titulaires » sont, en revanche, plus disposés à changer de département que leurs aînés de même que les agents de catégorie A et ceux qui encadrent une équipe de contrôle. Les cadres sont donc plus facilement prêts à changer de secteur géographique.

Les agents exerçant leurs missions dans les domaines du « travail-emploi » et de la « forêt-chasse » privilégient, quant à eux, fortement (48 %) le maintien sur un même poste (intérêt limité de la mobilité), la question de l'objectivité n'étant *a priori* pas préoccupante.

Il se dégage de ces réponses une préoccupation plus grande pour la connaissance du contexte local – facteur de réussite des contrôles - que pour l'indépendance du contrôleur ou la diversification des expériences : plus de 71% optent pour les réponses passant par un maintien dans le même département.

Ce résultat est cependant à interpréter, nous semble-t-il, en intégrant les logiques de vie des agents (installation pérenne pour raisons familiales dans un département par exemple).

- ✓ La solitude du contrôleur

Question 8. Lors des contrôles, notamment itinérants, les agents sont souvent seuls. Même si c'est dans une moindre mesure, cette solitude peut aussi

concerner l'agent qui intervient sur des dossiers de contrôle depuis son bureau. Comment, dès lors, sécuriser la relation avec le contrôlé, maîtriser la phase terrain du contrôle et sa complexité technique ? Trois voies étaient proposées aux agents interrogés pour y parvenir : inscrire le contrôle dans une stratégie du service, le préparer soigneusement par une analyse du contexte du dossier ou disposer de solides savoirs et savoir-faire.

L'analyse du contexte du dossier arrive en tête, presque à égalité avec les savoir et savoir-faire (45% contre 42%), loin devant la stratégie du service (12%).

Les hommes expriment une préférence pour les savoirs et savoir-faire. Alors que les agents de catégorie C et ceux chargés des fonctions d'appui mettent en avant l'analyse du contexte, les contrôleurs itinérants et ceux ayant une ancienneté supérieure à 10 ans privilégient les savoir-faire. Cela est particulièrement vrai pour ceux de ces derniers affectés dans le domaine sanitaire.

✓ L'homogénéité des contrôles

Question 9. La question de l'homogénéité des contrôles d'un bout à l'autre du territoire revient souvent. Faut-il conduire des contrôles qui collent à la lettre des textes sans se soucier du contexte dans lequel ils interviennent ou, au contraire, s'imprégner de l'esprit de la loi et chercher à faire en sorte qu'elle soit respectée par les administrés en fonction du contexte ? Une légère majorité (54%) penche pour cette dernière conception tandis que 45% privilégient la lettre des textes de préférence au contexte. Derrière ce clivage se profile celui qui sépare les tenants des procédures (application stricte des textes au moyen notamment de grilles de contrôle uniformisées) et les tenants d'une approche plus contextuelle privilégiant les postures d'inspection au sens où nous l'avons définie.

✓ La finalité des contrôles

Question 10. Un autre débat qui traverse les services de contrôle et marque ses relations avec la sphère politique qui pilote l'action administrative est celui des résultats des contrôles. Schématiquement on distingue deux positions : l'une est calée sur les finalités à long terme des politiques publiques, l'autre sur les résultats à court terme. Derrière la première se profile une approche plus pédagogique des contrôles alors que la seconde renvoie à une approche plus répressive. Pour les premiers c'est l'élévation générale du niveau de la société (par exemple en matière de sécurité sanitaire) qui compte d'abord alors que pour les autres c'est la performance des services de contrôle et le compte rendu qui pourra en être fait aux citoyens-contribuables. Les agents ont donc été sondés sur ces deux approches.

Leur réponse est tranchée : 95% pensent qu'on doit privilégier la qualité à long terme plutôt que le résultat à court terme.

Cette position fait écho aux autres questions du formulaire qui, indirectement, posaient la question de la qualité des contrôles de préférence au nombre : la coordination administrative, l'importance respective de la forme et du fond des procès-verbaux, les critères de réussite des missions de contrôle.

- ✓ Une perception très critique des instructions de l'administration centrale

Question 11. La question de la qualité dégradée des instructions de l'administration centrale ayant été souvent abordée au cours des entretiens individuels ou des ateliers, le formulaire sondait les répondants sur l'appréciation qu'ils portent sur ces instructions. Leurs réponses interpellent fortement : au total plus de 80% sont insatisfaits⁹ :

- plus de 49% estiment qu'il est difficile de percevoir dans les circulaires et notes de service ce qui est essentiel à faire respecter par les administrés ;
- plus de 21% les qualifient d'incomplètes ; cette position est plus marquée par les personnes en charge du contrôle administratif ayant peu d'ancienneté (entre 1 et 2 ans) affectés dans le domaine de la P.A.C. (27 %) et par les femmes plutôt que les hommes, ce qui est sans doute redondant avec la caractéristique précédente ;
- plus de 11 % n'utilisent pas ces instructions parce qu'ils les trouvent mal adaptées à leurs besoins ; comme l'avaient montré les entretiens, les hommes les jugent plutôt mal adaptées et sont tentés de ne pas les appliquer. La différence est aussi marquante entre d'une part les agents de catégorie C et ceux exerçant des fonctions d'appui et d'autre part les agents de catégorie A et ceux qui encadrent les équipes de contrôle : les premiers sont tentés de ne pas appliquer les instructions (plus de 17%) alors que les seconds sont d'avis contraire (moins de 8 %) ;
- au final 16% seulement des agents interrogés considèrent que ces textes répondent bien à leurs besoins ; les agents appartenant au domaine sanitaire sont plus nombreux à estimer les textes adaptés (20%) contrairement à leurs collègues affectés dans le secteur P.A.C.

⁹ Pour bien interpréter les réponses il faut rappeler que les répondants avaient à classer par ordre d'importance décroissante (Cf. formulaire joint en annexe) des propositions qui leur permettaient soit d'exprimer une satisfaction vis-à-vis des instructions diffusées soit une insatisfaction et dans ce dernier cas les propositions étaient organisées par motif. Seules les réponses de rang 1 ont été retenues pour établir le taux de réponse ; les chiffres d'insatisfaits doivent donc être additionnés pour comparer avec le nombre de satisfaits. Le rapport est de l'ordre de 80/20.

✓ L'amélioration de l'efficacité des missions de contrôle dans le futur

Question 12. On a tenté de cerner la représentation qu'ont les agents de l'évolution de leurs missions. Une question portait sur les facteurs d'amélioration de leur efficacité. Trois voies étaient proposées pour y parvenir : la préparation des contrôles (recueil de données sur le contexte, information préalable des contrôlés, coordination inter administrative, etc.), la communication (afin d'expliquer au grand public et aux professionnels les finalités et les démarches de contrôle en les informant sur les résultats visés et sur les modalités concrètes de contrôle qui seront mises en oeuvre) ou enfin l'analyse de risque (pour servir de référence à l'élaboration des stratégies de contrôle).

Une majorité (52%) pense que l'amélioration passera par la communication. La préparation des contrôles vient en deuxième position (29%) devant l'analyse de risque (19%).

Sans se démarquer nettement de cette position, les cadres et les agents de catégorie A comme ceux du domaine sanitaire se montrent toutefois plus sensibles aux stratégies de contrôle fondées sur l'analyse de risque (25% d'entre eux le pensent) ce qui met en évidence le travail réalisé dans ce secteur et la sensibilité des cadres sur la question des risques.

L'importance accordée à la place de la communication dans l'exercice futur des missions de contrôle préfigure un nouveau type de relation avec les contrôlés et incite à s'interroger sur la pertinence du « modèle classique » d'inspection et de contrôle axé principalement autour de la répression.

✓ La finalité des politiques publiques

Question 13. Les évolutions en cours dans certains domaines (environnement par exemple) semblent dessiner une nouvelle conception de l'énonciation des règles applicables. La loi se borne à fixer des lignes générales et laisse aux acteurs le soin d'en définir les modalités d'application concrètes en fonction des spécificités locales objectives (on pourrait citer l'exemple, ancien, des conventions collectives du travail pour illustrer cette pratique). Les contrôleurs ont alors pour mission de veiller au respect des règles ainsi définies après avoir favorisé leur mise au point. Les agents étaient donc invités à se prononcer sur celle des deux voies qui, à leur avis, assurerait le mieux l'atteinte des finalités des politiques publiques.

Les deux tiers d'entre eux s'inscrivent contre une telle évolution et pensent que les lois générales doivent définir précisément ce qui doit être respecté, un tiers seulement étant d'avis contraire. A noter que les secteurs de l'environnement

(« eau, installations classées », « forêt, chasse, pêche ») expriment exactement la même position alors que c'est plutôt dans ces domaines qu'on voit poindre une nouvelle approche de l'élaboration des règles. Quant au secteur « travail, emploi, apprentissage » il est encore plus catégorique puisque 75% des réponses sont en faveur de textes clairs.

Cette position marquée est à mettre en relation avec les observations recueillies au cours des entretiens sur les difficultés des contrôles inhérentes aux textes applicables. Elle est aussi à rapprocher de l'importance accordée à la place de la communication dans le futur. A travers ces réponses un message est adressé par les agents de terrain aux concepteurs des politiques de contrôle selon lequel la « consigne » n'est plus intelligible et le modèle classique d'inspection n'est plus adapté.

3. Les réponses à la question ouverte

Question 14. Afin de laisser un espace de liberté aux répondants, au-delà des questions fermées et à échelle, une dernière question leur donnait la parole dans ces termes : « Au regard de la thématique générale de l'étude et de vos activités professionnelles présentes, quels commentaires, avis, recommandations... souhaitez-vous faire en complément ? ».

Comme on l'a précisé 1149 agents sur 2817 réponses ont fait usage de cette faculté. Certains commentaires emblématiques formulés sont cités dans le texte du présent rapport en regard des sujets auxquels ils se rapportent pour les illustrer.

La richesse des réponses et leur volume ont posé la question de leur exploitation. A raison d'une demi page dactylographiée en moyenne par réponse – certaines vont bien au delà - ce sont pas moins de 400 à 500 pages que nous avons recueillies. Cette contribution témoigne de l'intérêt des agents pour l'étude dont les réponses couvrent tous les thèmes. Le logiciel de traitement de l'enquête a permis de sélectionner les réponses « les plus riches », sur la base d'une analyse linguistique, et de les traiter systématiquement. L'analyse confirme les réponses apportées aux autres questions de l'enquête et, plus généralement, nos propres analyses à partir de l'ensemble des données recueillies y compris lors des entretiens.

Pour illustrer la richesse des réponses voici trois commentaires parmi d'autres choisis en raison de ce qu'ils abordent toute une série de sujets :

« La base du contrôle passe par 5 axes principaux : 1 - des textes clairs et précis sur les contrôles, les points à contrôler et à respecter et les suites à

donner. Ces textes pourraient être présentés aux contrôleurs lors de réunions préparatoires inter régionales. 2 - le soutien total de la hiérarchie (du ministre au chef de service) et une affirmation politique claire de la nécessité des contrôles notamment auprès des usagers, des organismes professionnels et des concitoyens. 3 - une solide et véritable formation quant aux missions de contrôle, ce qui nécessite aussi des remises à niveau régulières (la majorité des formations sur ce sujet sont largement incomplètes et trop succinctes). 4 - des moyens mis à disposition des contrôleurs tant d'un point de vue matériel qu'informatique ou humain (binôme obligatoire). 5 - une plus grande cohésion entre les services et/ou les directions avec la mise en commun de moyens et la création de véritables cellules de contrôle regroupant aussi bien les SEA, que la MISE ou encore la DDSV, ceci afin d'assurer plus d'efficacité et ne pas laisser un service assurer seul l'ensemble de la gestion du contrôle et les conséquences de ces derniers. (...) »

Agent titulaire de catégorie B

« Après plus de 30 années de missions de contrôle (vétérinaire, ICPE, eau) je constate : 1/ que les agents d'encadrement censés organiser les contrôles ont peu ou pas d'expérience en matière de contrôle (...) 2/ que les formations aux missions de contrôle sont quasi inexistantes... 3/ que beaucoup d'agents de contrôle manquent d'expérience et n'ont pas toujours une "culture de contrôle" qui leur permette de bien réagir aux diverses situations de plus en plus conflictuelles 4/ que les missions de contrôle sont de plus en plus nombreuses et exaspèrent les administrés, d'où les drames constatés 5/ qu'à l'instar des situations dans les banlieues, où l'État de droit n'est plus respecté, les administrés ont de moins en moins le respect des agents de l'administration. 6/ que les textes sont diversement interprétés et appliqués selon les départements en fonction des "cuisines, doctrines locales" et états d'âme des agents et surtout de leur hiérarchie et qu'au final les instructions de l'administration sont peu ou pas suivies... 7/ que les agents de contrôle sont mal protégés, que le Parquet a une fâcheuse tendance à minimiser et à classer les affaires et que les juges (quand les plaintes aboutissent) sont trop cléments. 8/ que les peines (quand elles sont prononcées) infligées aux usagers en infraction sont insuffisantes et démotivent les agents de contrôle 9/ qu'au lieu d'encombrer le Parquet et les tribunaux avec des PV [débouchant sur des] contraventions, il serait plus efficace de mettre en place un système de paiement des contraventions immédiat par timbre amende, comme pour les infractions routières et tant pis si les avocats auront moins "d'affaires à plaider". 10/ l'efficacité doit primer sinon on n'aboutit à rien ! »

Agent titulaire de catégorie B

« 1) pour les jeunes sortis d'école, quelle que soit la catégorie, les supérieurs les lâchent trop vite dans la nature (les écoles ne forment pas aux relations

notamment avec les mauvais coucheurs et ne permettent pas aux inexpérimentés, sans connotation péjorative de ma part, de prendre du recul). (...) 2) la formation aux relations publiques (négociation, autorité, conflit) est indispensable pour la crédibilité des services de contrôle. Cas par exemple des jeunes femmes que des professionnels masculins d'un certain âge pensent pouvoir "dominer" 3) il est utile de rester un certain temps dans un même poste pour bien connaître le terrain et pouvoir construire sur le long terme sinon les professionnels attendent la valse des inspecteurs (« on a bien le temps de voir ce que dira le suivant ») d'où le problème de crédibilité des services mais il est aussi intéressant d'occuper plusieurs postes successifs dans le même domaine d'activité pour enrichir et approfondir ses expériences 4) Importance du soutien de la hiérarchie et du préfet avec une volonté clairement affichée de faire appliquer et respecter la loi par tous sans faire passer en priorité le politique pour la motivation et crédibilité des agents. 5) Importance d'avoir une administration centrale qui puisse répondre aux préoccupations réglementaires des inspecteurs dans un contexte de plus en plus flou, notamment en hygiène alimentaire, en vue d'harmoniser au niveau national les pratiques. Trop de personnes dépensent de l'énergie dans leur coin pour réfléchir à des procédures sans mutualisation ou partage des idées et documents. 6) Importance fondamentale de la formation continue pour rester en phase avec les professionnels et crédibles ; 7) améliorer encore la synergie avec d'autres organismes de contrôle pour limiter le sentiment des inspectés de trop de lourdeur administrative et échanger des données sur les vrais « filous » qui connaissent les failles du système ; 8) Nécessaire information et communication auprès des professionnels sur ce qu'on attend d'eux par rapport à la réglementation et sur la finalité des contrôles. Travail de collaboration quand tout se passe bien. »

Agent titulaire de catégorie A

Au delà des confirmations qu'elle nous apportait, la lecture des réponses à la question 14 a cependant appelé notre attention sur un point particulier : il s'en dégage une préoccupation par rapport au fonctionnement de la chaîne hiérarchique qui va du ministre à l'agent de contrôle sur le terrain. Cette préoccupation traduit les interactions qui relient les différents acteurs de la mise en œuvre des politiques de contrôle et donc le caractère collectif de celle-ci. Elle se retrouve quel que soit le niveau hiérarchique des agents comme en témoignent ces deux exemples :

« La politique de contrôle programmée par notre proche hiérarchie a fortement dérivé sur une logique « contrôle instant T » et sanction administrative ou pénale systématique, avec seule appréciation de cette même hiérarchie proche. Les critères d'appréciation de la hiérarchie semblent choisis en fonction - soit d'une ambition personnelle de cette hiérarchie, souhaitant démontrer son

efficience à travers un certain nombre de PV, de mises en demeures, de fermetures administratives... - soit de justifier des dotations financières selon les critères ci dessus. Cette chasse aux procédures isole complètement les agents des administrés et les administrés de l'administration. L'objectif affiché du service n'est plus de faire prospérer des entreprises "saines" dans notre cas, mais simplement de contrôler et, in fine, risquer d'arriver à une fermeture pure et simple de celles qui ne le sont pas, ou, en tous les cas, qui n'entrent pas dans le moule de contrôle défini par choix de la proche hiérarchie. »

Agent de contrôle en abattoir

« Je pense que si les contrôles restent indispensables pour éviter les distorsions d'application des textes et le respect du traitement des citoyens de façon équitable, il est capital que les agents qui les réalisent soient à la fois valorisés dans leurs actions, suivis par leur hiérarchie (au plus haut niveau et sans équivoque) et préparés à ce contexte (pédagogie, savoir-faire relationnel, communication, voire formation en Analyse transactionnelle, etc.) ; en effet, on s'adresse à des populations soit fragilisées soit très réticentes et auxquelles leurs instances professionnelles adressent le plus souvent un discours infantilisant ou régressif.. Il faut rétablir la confiance entre les différentes catégories de citoyens, contrôleurs, contrôlés, éleveurs, responsables, consommateurs, professionnels... et surtout éviter les discours lénifiants ou l'hypocrisie... De plus, ce genre de "métiers" pourraient de temps en temps être fort utilement occupés par des cadres A+, afin qu'ils prennent la mesure des conséquences des textes et l'importance des qualités professionnelles exigées à ce stade! L'application de la règle des 3 « P » (progressivité, pédagogie et pragmatisme) est tout à fait acceptable si les conséquences liées aux accidents ou incidents dans ce genre de pratique sont traitées rapidement et de façon exemplaire ... La pratique de "l'arbre des possibles", telle que prônée récemment dans une lettre de monsieur le ministre, aussi séduisante soit-elle sur le plan intellectuel, ne permettra pas d'apaiser de façon assez rapide les tensions générées par ces agressions (verbales ou autres) et est même de nature à les potentialiser... (retour sur place des agents, etc.) ; une réflexion par échange de pratiques entre contrôleurs et agriculteurs devrait être lancée au plan national pour dédramatiser ce contexte et agir en transparence. »

Agent titulaire de catégorie A

4. Présentation de quelques situations professionnelles caractéristiques

La question que se poseront sans doute beaucoup de lecteurs affectés dans un service de contrôle est celle de savoir comment se situe « leur » domaine d'activité parmi l'ensemble des réponses. Comme on l'a dit en première partie

(méthodologie de l'étude) on s'est attaché à comparer les données d'ensemble à celles de chacun des grands secteurs du ministère pour s'assurer de la validité de notre hypothèse centrale. L'enquête était une occasion privilégiée de le faire.

Or, l'analyse des résultats ne montre aucune différence notable entre les réponses de tel ou tel secteur et l'ensemble des réponses. Seules quelques nuances ont été relevées que l'on va présenter ci-après. La population enquêtée présente donc une bonne homogénéité quant à son profil professionnel.

Par ailleurs, la richesse et le nombre des réponses à l'enquête autorisaient des approfondissements. La taille des échantillons lorsqu'on croise plusieurs critères reste en effet suffisante - souvent de l'ordre de plusieurs centaines de réponses - pour permettre des déductions fiables. On a ainsi pu vérifier si des situations professionnelles caractéristiques, ou identifiées généralement comme telles dans le ministère, présentaient des particularités notables par rapport à la moyenne des réponses nationales.

Six situations professionnelles, définies principalement par rapport à l'activité et au statut, ont fait l'objet de ces vérifications, à savoir :

- les agents titulaires de catégorie B, masculins, exerçant dans le domaine sanitaire et comptant plus de dix ans d'ancienneté (259 réponses correspondent à cette définition) ;
- les agents titulaires de catégorie C, féminins, exerçant des fonctions d'accueil du public ou de logistique (168 réponses) ;
- les agents titulaires de catégories B et C exerçant des fonctions d'instruction de dossiers dans un service de contrôle (307 réponses) ;
- les agents titulaires de catégorie A encadrant une équipe de contrôle (367 réponses) ;
- les agents vacataires (190 réponses) ;
- les agents exerçant des fonctions de contrôle - inspection sédentaire en abattoir (256 réponses).

Après une présentation rapide des quelques particularités observées dans chacun des grands secteurs de contrôle, on trouvera ci-après un relevé des principaux traits qui distinguent chacun des six groupes ainsi constitués au sein de l'ensemble national.

a) Secteur « travail, emploi, apprentissage »

Ce secteur est composé de femmes dans une légère majorité (54%), exerçant une activité de contrôle itinérant (58%) - l'accueil du public représente néanmoins près de 20%. Cette population compte une ancienneté importante (49% ont plus

de dix ans d'ancienneté). Elle comprend 44% d'agents de catégorie A et 32% de catégorie B.

Le groupe se distingue de l'échantillon national sur quelques points dont certains reflètent une coloration juridique plus marquée ainsi que l'histoire récente des services :

- une perception plus forte des réticences au contrôle (89% contre 82%) ;
- une attente à l'égard de la hiérarchie pour asseoir la légitimité locale des contrôles lorsqu'elle est mise en cause (plus de 37% contre 24%) ; il faut voir sans doute dans ces deux premiers traits une traduction du choc subi par les agents lors de l'assassinat de leur collègue en 2004 ;
- une importance plus grande attachée au contenu des P.V. de préférence à leur présentation (74% contre 64%) ;
- une plus grande réticence à l'égard du travail inter administratif : seulement 67% jugent la coordination positivement (contre 84% pour l'échantillon national) et 55% pensent que les rapprochements portent atteinte à la spécificité et à l'efficacité des missions (contre 42%) ; faut-il voir dans ces chiffres un refus des fusions de services amorcées dans certains départements ?
- les savoirs mobilisés en priorité demain seront plutôt juridiques (45% contre 22%) que techniques (15% contre 38%) ;
- les instructions de l'administration centrale sont plutôt moins utilisées que par leurs collègues des autres secteurs (plus de 13% contre 11%) ;
- ils font moins confiance à la communication pour améliorer demain l'efficacité des missions (45% contre 52%) et croient davantage dans la préparation des contrôles (33% contre 29%) ;
- enfin, pour eux, la réalisation des finalités des politiques publiques passe par des textes précis plutôt que par des cadres généraux (75% contre 65%).

b) Secteur « eau, installations classées »

Ce secteur est composé d'hommes à 61%, assurant principalement des activités de traitement de dossiers (29%) et de contrôle itinérant (25%). Cette population est plutôt moins ancienne que la moyenne (les « plus de 10 années » représentent 27% contre 38% pour l'échantillon national). Elle comprend 49% d'agents titulaires de catégorie B.

Elle présente beaucoup de traits communs avec l'ensemble ; les quelques points originaux relevés concernent :

- les savoirs qui seront mobilisés demain : une place légèrement plus importante est faite au juridique (29% contre 22%) et une place moindre au technique (31% contre 38%) ;

- une importance plus grande accordée à la préparation des contrôles pour réussir les missions sur le terrain (50% contre 45%) ;
- une moindre utilisation des circulaires de l'administration centrale (13% contre 11%).

c) Secteur « forêts, chasse, pêche »

Ce secteur est principalement masculin (65% d'hommes) exerçant des activités variées (38% se rangent dans les fonctions « autres », c'est-à-dire ne correspondant ni à du contrôle itinérant ou sédentaire, ni au traitement de dossiers, ni à des fonctions d'appui). Les agents de catégorie B sont majoritaires (52%) et l'ancienneté élevée (59% ont plus de dix années).

Le secteur présente quelques particularités propres :

- il estime que le contenu des P.V. compte davantage que leur présentation (à 51% contre 43% pour l'échantillon national) ;
- il est acquis à la coordination inter-services (87% contre 84%) mais réfractaire au rapprochement de services (55% contre 41%) ;
- l'exercice des missions demain fera appel à des compétences bien équilibrées entre savoirs relationnels (40%) techniques (31%) et juridiques (28%) (moyenne nationale : 39%, 38% et 22%) ;
- l'objectivité des contrôles est conciliable avec le maintien dans le même poste pour 47% des répondants (38% pour l'échantillon national) ;
- la préparation des contrôles et la communication sont les deux facteurs d'amélioration de l'efficacité des missions demain (respectivement 34% contre 29% et 54% contre 52%).

d) Secteur « P.A.C. »

Ce secteur a connu un développement récent avec la réforme de la P.A.C. Il présente une relative homogénéité : 52% d'hommes, 38% d'agents de catégorie B ; un peu plus du quart de moins de deux années d'ancienneté dans l'activité (la population est bien distribuée dans toutes les strates d'ancienneté du formulaire d'enquête). On pouvait s'interroger, compte tenu de la nature de l'activité (contrôles de régularité de dossiers de primes et non mise en œuvre d'une police comme les autres secteurs), sur son positionnement par rapport aux problématiques abordées. Or, les réponses présentent une grande similitude avec celles des autres secteurs. Seuls quelques points ressortent en légère accentuation :

- d'abord les agents concernés ont une perception tout aussi aiguë des réticences de la société aux contrôles ;

- pour assurer la maîtrise des contrôles en cas de légitimité locale défaillante ils font davantage confiance aux échanges entre pairs (15% contre 9% pour l'échantillon national) ;
- ils sont d'accord pour la coordination administrative (89% contre 84%) et plutôt moins réticents que la moyenne par rapport aux rapprochements de services (65% contre 57% ne les jugent pas négatifs) ;
- ils mobiliseront demain des savoirs relationnels (53% contre 39%), avant les savoirs techniques (29% contre 38%) et juridiques (17% contre 22%) ;
- ils portent sur les circulaires de l'administration centrale un jugement plus sévère (12% seulement contre 16% considèrent qu'elles répondent bien à leurs besoins) ;
- ils font confiance à la communication pour améliorer demain l'efficacité des contrôles (plus de 60% contre 52%).

e) Secteur « sanitaire »

Ce secteur représente plus du tiers de l'échantillon national. Il est légèrement masculin (55%), et composé en majorité d'agents de catégorie B (62%) chargés de contrôles itinérants (45%). L'ancienneté est importante : 44% ont plus de dix années dans le domaine d'activité.

Comme on pouvait s'y attendre, ce secteur accorde une place importante à la technicité :

- les savoirs de demain seront d'abord techniques (53% contre 38%), avant d'être relationnels (31% contre 39%) et juridiques (16% contre 22%) ;
- la réussite des missions sur le terrain passe d'abord par les savoirs (50% contre 42%) avant la préparation des contrôles (40% contre 45%) ;
- ils sont légèrement moins critiques que leurs collègues à l'égard des circulaires de l'administration centrale (20 % estiment qu'elles répondent bien à leurs besoins contre 16% pour l'échantillon national) ;
- mais, surtout, ils font une place importante à l'analyse de risque pour accroître demain l'efficacité des missions (25% contre 19%), ce qui semble constituer un facteur distinctif car le seul secteur à accorder cette place à ce facteur.

Ayant présenté de façon synthétique les différents secteurs de contrôle, envisageons maintenant les situations professionnelles caractéristiques que nous avons citées en préambule.

f) Agent titulaire B, homme, sanitaire, plus de dix ans d'ancienneté :

Près des deux tiers des représentants de ce groupe exercent une activité de contrôleur - inspecteur itinérant (62%). Ils se démarquent de l'ensemble sur les points suivants :

- l'importance de la technicité : pour eux les savoir-faire scientifiques et/ou techniques seront à l'avenir déterminants (53% le pensent alors que l'échantillon national met en avant les savoir-faire relationnels à 39%) ;
- les conditions de réussite de leurs missions reposent sur les savoirs (51%) plutôt que sur la préparation des contrôles (45% de l'échantillon national) ; autrement dit ils font davantage confiance à leur capacité technique et scientifique pour gérer la situation qu'aux vertus d'une bonne préparation du contrôle ;
- l'ancrage dans le terrain : l'équilibre entre objectivité et bonne connaissance du terrain passe pour eux d'abord par un maintien dans le même poste (50% contre 38% pour l'échantillon national) ;
- le besoin de règles claires et précises à appliquer : ils sont plus nombreux à considérer que les instructions de l'administration centrale rendent difficile la perception de l'essentiel (56% contre 49%), pensent que les finalités des politiques publiques seront mieux assurées par des textes précis (70% contre 65%) ; pour autant ils considèrent que des textes précis ne sont pas le moyen privilégié de renforcer la légitimité locale des contrôles (50% le pensent, soit un taux de réponse légèrement inférieur à celui de l'échantillon national : 52%)

g) Agent titulaire C, femme, accueil du public et logistique :

Ce groupe compte une ancienneté relativement élevée (49% ont plus de dix années) et exerce des activités variées autour des services de contrôle (43% se déclarent « autres » à la rubrique « fonctions exercées »). Ses réponses aux questions du formulaire d'enquête sont dans la moyenne nationale, jusqu'à la perception de la réticence de la société aux contrôles. Quelques traits mineurs soulignent leur profil :

- une adhésion à la coordination administrative légèrement supérieure à la moyenne ;
- une importance plus grande accordée demain au relationnel dans les savoirs qui seront mis en œuvre (45% contre 39%) ; cette position va de soi s'agissant d'un groupe d'agents souvent en contact avec le public accueilli dans les services ;

- la place de la préparation pour améliorer demain l'efficacité des contrôles (58% contre 45%), préparation qui passe, selon eux, par une meilleure lisibilité des textes et une formation préalable ;
- une moindre importance – relative – de la communication (50% contre 52%), ce qui est inattendu venant d'un groupe plutôt au contact du public.

h) Agent titulaire B ou C, instruction de dossiers de contrôle :

L'essentiel du groupe est composé d'agents de catégorie B (près de 80%). Le profil qui se dégage de leurs réponses est très proche de l'échantillon national. Seule nuance à souligner, leur perception plus aiguë de la réticence de la société vis-à-vis des contrôles : 42% sont tout à fait d'accord avec cette idée contre 33% au plan national.

i) Agent titulaire A chargé d'encadrement :

Ce groupe réunit des agents plutôt masculins (57%), intervenant dans le secteur sanitaire pour la moitié d'entre eux et comptant plus de dix ans d'ancienneté pour le quart d'entre eux. Il présente plusieurs traits intéressants par rapport à l'échantillon national et par rapport aux agents qu'ils encadrent :

- une position plus ouverte à l'égard des rapprochements de services : ils sont 57% à penser qu'ils ne remettent pas en cause les spécificités et ne nuisent pas à l'efficacité de l'action (contre 44% pour l'échantillon national et 39% pour le premier groupe ci-dessus, composé d'agents qu'ils encadrent) ;
- la place de la technicité : comme le premier groupe, mais dans une moindre mesure (près de 40% contre 53%) ils pensent qu'elle sera de plus en plus importante dans les savoirs mis en oeuvre alors que l'échantillon national place en premier les savoirs relationnels ; comme le premier groupe également ils font confiance à la technique plutôt qu'à la préparation des contrôles pour réussir les missions ;
- un plébiscite de la mobilité : près de la moitié (48%) optent pour le changement régulier de département pour assurer l'objectivité des contrôleurs - inspecteurs, réponse opposée à celle du premier groupe qui, comme on l'a vu, plébiscite l'ancrage dans le terrain ;
- une confiance plutôt limitée dans les vertus de la communication autour des contrôles : seulement 41% d'entre eux pensent qu'elle est le moyen privilégié d'améliorer l'efficacité des contrôles (en retrait par rapport à l'échantillon national – 52% - et même par rapport au premier groupe – 49%) ;

D'une manière générale les réponses des cadres révèlent un écart avec celles des agents de contrôle-inspection,

j) Agent vacataire

Ce groupe est constitué en majorité de femmes (62%). Près du tiers de cette population exerce des fonctions d'inspection sédentaire en abattoir. Il est intéressant de noter qu'un peu plus de la moitié – seulement, oserait-on écrire – des vacataires est affectée dans le secteur sanitaire. Cette information corrige la représentation traditionnelle selon laquelle les services d'inspection sanitaire ont l'apanage du recours aux vacataires ; près de la moitié des vacataires aujourd'hui (44%) sont donc affectés dans d'autres services. Ajoutons que 21% des agents de ce groupe déclarent avoir une ancienneté comprise entre trois et cinq ans...

Rappelons, comme l'ont révélé les entretiens et les ateliers, que ces agents expriment une forte attente statutaire vis-à-vis de l'institution. Quelques traits, parfois inattendus, se dégagent des avis exprimés par les agents vacataires :

- la place des textes applicables : ils sont moins persuadés que les autres agents (43% contre 52%) que des textes clairs et précis seraient de nature à renforcer la légitimité locale des contrôles ;
- les compétences mises en oeuvre : ils rejoignent, et même dépassent, l'échantillon national pour mettre en avant l'importance des savoir-faire relationnels quand leurs collègues titulaires (Cf. premier groupe et groupe des cadres) privilégient les savoir-faire techniques ;
- la préparation des contrôles : ils sont 48% à penser qu'elle est la condition de réussite des contrôles quand leurs collègues titulaires choisissent les savoirs techniques ;
- la place de la communication : ils la mettent au premier rang pour améliorer l'efficacité des contrôles (54% contre 52% pour l'échantillon national) assez loin devant les agents qui les encadrent (41%) et même devant leurs collègues titulaires (49%).

k) Agent de contrôle-inspection sédentaire en abattoir

Ce groupe est constitué en légère majorité d'hommes (58%), agents titulaires de catégorie B (plus de 71%) et comptant plus de dix ans d'ancienneté (plus de 39%).

Compte tenu de la spécificité de la position de ces agents – en permanence au contact du contrôlé, avec des conditions de travail physiquement difficiles - leur avis est intéressant non seulement lorsqu'il traduit une différence par rapport à l'échantillon national mais aussi lorsqu'il est identique alors qu'on s'attendrait à une divergence :

- Ils ont une perception tout aussi aiguë que les autres agents de la réticence croissante de la société aux contrôles : 51% à comparer aux 49% de l'échantillon national et de la nécessité d'aborder autrement la problématique du contrôle et ses objectifs avec les intéressés ;
- Ils expriment une ouverture en faveur de la coordination inter – administrative (64% contre 52%) ; cette position interpelle quand on connaît l'isolement des agents affectés en abattoir par rapport à leur service de rattachement (la DDSV) ; on peut s'interroger sur le message contenu dans leurs réponses : s'agit-il de mieux travailler avec d'autres administrations ou plus simplement de mieux articuler la relation DDSV- équipes en abattoir ? Cette deuxième interprétation semble validée par certains propos critiques relevés ;
- Comme leurs collègues assurant le contrôle itinérant ou l'encadrement ils accordent une place plus grande aux savoir-faire techniques ;
- L'objectivité des contrôles : ils privilégient le maintien longtemps dans le même poste (43%), traduisant probablement par cette position les dispositions qu'ils doivent prendre pour concilier les contraintes professionnelles et la vie personnelle ;
- La confusion des instructions de l'administration centrale : ils sont plus nombreux que la moyenne (plus de 53% contre 49%), rejoignant en cela leurs collègues itinérants (Cf. premier groupe), à considérer que les instructions rendent difficile de percevoir l'essentiel ;
- La place de la communication : ils sont plus convaincus que la moyenne (56% contre 52%) et surtout que leurs collègues itinérants (49%) et les cadres (41%) de l'importance de la communication pour améliorer à l'avenir l'efficacité des missions de contrôle ; cette position est remarquable s'agissant d'agents témoignant d'une conscience aiguë de l'enjeu de leur mission pour la santé de leurs compatriotes ;
- Précision des textes : ils se démarquent nettement de tous les autres groupes et de l'échantillon national en pensant que les finalités des politiques publiques seront mieux assurées par des textes qui fixent seulement des principes et laissent au niveau local le soin d'en définir les modalités d'application (plus de 66% sont de cet avis alors l'échantillon national a une position **opposée** pour 65% de même que leurs collègues itinérants ou cadres respectivement 70% et de 68%).

II. Les questions-clés que posent les matériaux recueillis

La compilation de tous les éléments recueillis aussi bien lors des entretiens qu'à l'occasion des ateliers ou encore dans le cadre de l'enquête générale auprès de tous les agents a fait ressortir un certain nombre de points majeurs, transversaux, structurant fortement la chaîne des activités de contrôle. Au nombre d'une dizaine, ces points permettent d'ordonner la réflexion pour tenter de comprendre

en quoi chaque question est fondamentale, en quoi les réponses recueillies l'éclairent et à quels éléments déjà connus elle renvoie. Quand on les répertorie, ces points-clés s'articulent naturellement en suivant une progression chronologique décrivant l'activité de contrôle : les uns concernent la préparation des contrôles, d'autres leur réalisation sur le terrain et les derniers leur suivi. Ces points sont les suivants :

- avant le contrôle : la méthodologie préconisée, la surabondance des textes applicables, la stratégie de contrôle et les cultures de contrôle dominantes ;
- pendant le contrôle : la « juste distance » du contrôleur, le face-à-face, la légitimité locale du contrôle ;
- après le contrôle : le suivi des procès-verbaux, les savoir-faire et pratiques et la coproduction des normes.

On peut donc procéder à une première décantation des données en suivant ce fil conducteur.

A – La question de la méthodologie

Deux écoles semblent se dessiner au sein des services de contrôle à propos de la méthodologie à mettre en oeuvre. Schématiquement l'une met l'accent sur la procédure, l'autre sur le processus. Contre toute attente ces écoles ne correspondent ni à des secteurs d'activité – dont la nature influencerait sur l'approche – ni à des générations d'agents de contrôle – dont la formation ayant évolué aurait déterminé deux visions opposées de l'acte de contrôle - ni à une répartition statutaire contrôleur/inspecteur. Elles correspondent plutôt à une conception globale de la démarche de contrôle selon la représentation que l'on se fait de son rôle d'agent de contrôle, de l'acte de contrôle lui-même, des finalités des politiques publiques dont on a la charge, etc.

Les tenants de l'approche procédurale focalisent sur la posture de censeur qu'occupe l'agent public chargé de réprimer les écarts à la règle. Pour eux, un agent de contrôle n'a pas à se poser de question par rapport à la situation qu'il observe ; il est mandaté pour faire en sorte que les administrés respectent la règle et pour les y contraindre si ce n'est pas le cas. Interpréter les situations est pour eux faire preuve de subjectivité et ouvre la porte à la partialité. Ils sont également préoccupés de l'uniformité des réponses apportées par les services en tout point du territoire. La seule voie pour que tous les administrés soient traités de la même manière passe par des grilles de contrôles uniformisées débouchant sur des verdicts identiques en tout lieu et en tout temps. Le développement de l'assurance qualité dans les services a, dans une certaine mesure, encouragé une évolution dans cette direction. Les partisans de cette approche considèrent

qu'elle représente la méthode d'avenir pour maintenir l'objectivité. Elle est aussi une parade à la judiciarisation croissante de la société qui voit des agents mis en cause dans l'exercice de leurs fonctions.

Les tenants de l'approche par processus ont une vision systémique des situations impliquant une prise de distance *a priori* et la recherche d'une posture adaptée au cas observé. Ils focalisent sur la posture d'évaluation. Pour eux un agent de contrôle est un interprète de la règle qui en fait une application raisonnée par rapport à la situation observée, laquelle dépend de facteurs multiples et complexes. L'important à leurs yeux est la finalité de la politique publique qu'ils ont la charge de mettre en oeuvre. La diversité des situations implique des réponses différentes pour obtenir un même résultat final de la part de l'ensemble des administrés.

B – La surabondance des textes

Cette question est récurrente. Elle apparaît aussi fondamentale. Le constat n'est pas nouveau. Les textes que l'administration doit faire appliquer, voire qu'elle élabore elle-même, sont nombreux, variés, changeants et souvent compliqués. À cela s'ajoute, pour l'ITT, la création de normes par les partenaires sociaux, ce qui est excellent dans le principe mais parfois désordonné dans la mise en œuvre.

Les agents de contrôle comme l'encadrement soulèvent cette difficulté, quel que soit le secteur d'intervention concerné : « *On est noyé dans les textes* », « *On ne peut pas tout appliquer* ».

La volonté de l'administration centrale d'expliquer la norme et d'offrir des outils d'application aux agents (manuels de procédure, circulaires interprétatives, instructions, etc.), loin de faciliter leur tâche, s'avère contre-productive et peut même contribuer à brouiller encore plus le message.

L'agent se retrouve soit enfermé dans un « *carcan* » conduisant à appliquer les directives à la lettre, sans réfléchir, se comportant en simple vecteur du contrôle, soit obligé de reconstruire ses propres outils de référence en se fondant sur l'esprit des textes, au risque de mal interpréter la norme, se comportant alors en acteur stratège.

Dans tous les cas la situation est de plus en plus mal vécue et interpelle sur le bon fonctionnement des institutions de notre société.

Les contrôlés dénoncent le même phénomène dans les mêmes termes. Ils comptent sur les agents de contrôle pour les aider à clarifier le sens de la norme. Ils se déclarent incapables de respecter toutes les normes dans leur moindre détail car il s'en trouve toujours une qui leur a échappé de bonne foi. Ils dénoncent d'autant plus cette dérive normative qu'ils amalgament normes publiques et normes privées : cahiers des charges liés aux signes de qualité, à l'appartenance à un groupement de producteurs, à un contrat d'intégration, aux

règles imposées par la grande distribution, contrôles qualité, etc. En pratique, certains ne font pas de différence entre un contrôleur laitier et un agent du ministère de l'agriculture et de la pêche.

S'agissant d'une question persistante nous avons tenté d'en objectiver les termes afin de mieux la cerner. Or, il n'est pas aisé de réunir des éléments statistiques sur un tel sujet compte tenu que le champ des codes – première source d'information – ne coïncide pas avec le périmètre des ministères. A titre d'exemple, les agents de contrôle du secteur sanitaire appliquent des règles issues de trois codes : le code rural, le code la consommation et le code de la santé publique, pour ne citer que les principaux.

Une première idée du volume de normes « produites » par le ministère de l'agriculture et de la pêche est néanmoins fournie par Légifrance qui recense en 2006, pour ce département, 8587 articles en vigueur (2418 législatifs et 6169 réglementaires), soit environ 10% du total de tous les ministères.

Un autre ordre de grandeur nous est fourni par le Conseil d'État. Dans son rapport annuel pour 2006 il aborde longuement la question de l'inflation normative à tous les niveaux. Il cite l'exemple du code du travail – appliqué par les agents du secteur « travail-emploi » dans notre étude - qui comprend 2000 pages. Or, cette masse, déjà impressionnante, croît régulièrement. Le Conseil d'État indique que les 9000 lois et 120 000 décrets en vigueur en 2000 ont vu s'ajouter en moyenne 70 lois, 50 ordonnances et 1500 décrets par an au cours des cinq années suivantes. Facteur aggravant, les normes fluctuent dans des proportions importantes que le Conseil d'État situe pour chaque année à hauteur de 10% des règles contenue dans un code.

Les agents de contrôle relevant du ministère n'échappent donc pas au phénomène général, bien évidemment, auquel s'ajoutent les textes émis par l'administration centrale pour l'application des règles elles-mêmes. Leur volume est en relation avec les données rapportées ci-dessus. A titre d'exemple pour l'année 2006, on estime le nombre de pages d'instructions diffusées aux services de contrôle par les trois directions générales qui les pilotent à¹⁰ :

- DGAL : 4980 pages
- DGFAR : 1416 pages
- DGPEI : 1308 pages

¹⁰ Ces chiffres ont été établis avec l'aide du département de l'information documentaire du MAP (DICOM/DID). Le calcul a été effectué à partir du volume total des fichiers contenant les textes diffusés via NOCIA, rapporté au volume moyen d'une page (10 Koctets). Cette méthode appliquée à la période 1999-2006 montre une progression régulière du volume de textes produits

Ces chiffres retracent le seul volume de documents émis par le canal de diffusion du ministère. Ils ne traduisent qu'un flux. Pour se représenter la difficulté des agents de contrôle devant cette avalanche il faut se rappeler qu'un texte a une durée de vie de plusieurs années. A un instant donné les instructions que doit appliquer un service de contrôle sont donc d'un volume bien supérieur.

Pour être exhaustifs il faudrait encore y ajouter, en externe, le volume d'instructions diffusées à ces mêmes services par le ministère en charge de l'environnement ou celles émanant du ministère du travail et, en interne, le volume d'instructions diffusées directement par d'autres canaux (lettres « ordres de service » ou messages électroniques valant instructions). On peut se faire une idée de cette « *littérature grise* » grâce à certaines bases de données documentaires qui recensent la quasi totalité des documents émis. Ainsi, pour reprendre les chiffres de l'année 2006 concernant la DGAL, il faut ajouter aux 4980 pages citées 1229 pages supplémentaires (339 documents) n'ayant pas transité par le circuit de diffusion ministériel. On aboutit à un total de 6219 pages pour l'année considérée (à rapprocher des 204 jours ouvrables des agents qui doivent en prendre connaissance) ! On objectera que toutes les pages ne concernaient pas tous les agents. Certes, mais outre que le directeur de la structure est quand même censé connaître *a minima* les instructions à mettre en oeuvre par les services qu'il pilote, même en faisant la part des choses pour ce qui concerne les agents eux-mêmes on ne peut nier l'importance prise par le phénomène depuis quelques années. Concernant la DGPEI, la mise en oeuvre de la réforme de la P.A.C. a également généré un volume d'instructions par voie de messagerie, jugé très important par les agents, qui viennent s'ajouter à celles ayant transité par NOCIA (application de gestion de la diffusion des circulaires et des notes de service).

On est là en présence d'une donnée majeure de l'activité de contrôle. Les agents y sont confrontés au quotidien. Elle est cause de perte de repères. Elle complique l'exercice du métier dans des proportions importantes. Elle est source d'incompréhensions avec les contrôlés et donc de tensions. Elle remet profondément en cause la fonction fondamentale des contrôleurs qui est la vulgarisation des textes applicables.

C – La stratégie de contrôle

La préparation des contrôles est une vaste question, au surplus conditionnée par les choix de méthode exposés plus haut (cf. point A. ci-dessus). Pour la bonne compréhension il importe de distinguer la dimension collective – la stratégie du service – et la dimension individuelle – les choix du contrôleur liés à la préparation d'un contrôle.

La stratégie de contrôle est définie par la hiérarchie, voire par l'administration centrale. Elle correspond à une campagne de contrôles liée à la mise en place de nouvelles règles (exemple de la mise en place des contrôles dits de « conditionnalité P.A.C. ») ou plus simplement à la programmation annuelle des activités du service (exemple de services vétérinaires dans le cadre d'une démarche d'assurance qualité). Trois aspects méritent d'être évoqués à ce stade : l'objectif visé, l'analyse de risques et la communication.

Plusieurs objectifs peuvent être poursuivis alternativement. La plupart du temps la stratégie du service reste implicite (elle est rarement formalisée dans un document) et vise à la détection et au redressement des écarts à la norme, voire la poursuite des récalcitrants lorsqu'il s'en rencontre. La stratégie peut aussi avoir pour but une amélioration générale du niveau de sécurité et débouche alors sur des contrôles quasi systématiques (exemple des « opérations alimentation vacances » en coordination avec les autres administrations). Elle peut enfin avoir des visées éducatives avec, par exemple, la réalisation de contrôles blancs ou la répression de cas exemplaires. Le choix d'une stratégie éducative est étroitement lié à celui de la méthode : envisageable dans le cadre d'une approche systémique, il est évidemment antinomique avec l'approche procédurale.

L'analyse de risques tend à devenir un élément important pour la définition d'une stratégie de contrôle dans certains services : contrôles vétérinaires ou environnementaux (biodiversité). Elle se propose de définir les priorités à partir d'une évaluation objective des risques. Pour séduisante qu'elle soit cette approche rencontre des limites tenant à la difficulté de sa mise au point (conception de l'outil pour sélectionner les cibles) et de sa mise en oeuvre (comment éviter de concentrer l'attention des services sur un petit nombre de cibles au détriment de la situation générale ?).

La communication est certainement l'aspect que les services maîtrisent le moins dans la stratégie de contrôle. Excepté ce qu'on pourrait appeler les « grandes occasions » (généralisation des tests E.S.B. ou mise en place de la « conditionnalité P.A.C. » par exemple), l'administration communique peu sur sa stratégie vers l'extérieur et encore moins en interne. Cette lacune est sans doute à mettre en relation avec le fait que la stratégie est peu fréquemment raisonnée. La stratégie participe plus d'une posture globale vis-à-vis des contrôles que d'une véritable démarche volontariste précédée d'une analyse. Ce faisant on se prive des bénéfices qui pourraient résulter d'une bonne communication en direction des administrés sur les objectifs, les modalités et les résultats des contrôles. Communiquer permettrait ainsi d'agir sur les réticences de la société aux contrôles et sur la tension qui caractérise la relation de contrôle. On peut également s'interroger sur le point de savoir si, dans un contexte de recherche d'une plus grande efficacité des moyens, la

communication pourrait être une piste pour réaliser des actions de masse aussi efficaces que des contrôles mais moins coûteuses. Enfin, communiquer sur la stratégie adoptée en direction des agents de contrôle, à l'intérieur des services de l'administration, les aiderait à s'approprier les objectifs et inscrire leur action dans des repères explicites.

On citera, dans un pays du sud de l'U.E. le cas des pouvoirs publics confrontés à une situation de travail illégal (au noir) importante dans le secteur du bâtiment, qui explicite par voie de campagne dans les médias (TV, radios, presse...) les enjeux en terme de concurrence déloyale, de financement des régimes de SS, d'atteinte aux droits des travailleurs... et annonce qu'à une échéance fixée une vaste campagne de contrôle va concerner ce secteur professionnel.

Les résultats de cette opération ont été jugés très concluants.

« Il me semble qu'il y a vraiment dans notre pays un grand déficit d'information du citoyen. [...] il existe une telle complexité dans les organismes que beaucoup ne savent plus ce qui s'applique et ce qui ne s'applique pas, les textes qui existent et ceux qui n'existent plus ou sont méconnus. Ainsi, dans un département rural, la D.D.A.F. représente, sous l'autorité du Préfet, le Ministre de l'Agriculture et doit appliquer la politique qui a été définie. A côté de cela, la Chambre d'Agriculture a sa propre doctrine et chacun de ses satellites également. Ma conviction est qu'il faut informer et re-informer, répéter et continuer à répéter, en rappelant que l'État est le seul à édicter les règles du "jeu". Parmi les moyens d'information, je pense que la presse pourrait être un bon vecteur et qu'elle n'est pas assez utilisée au niveau local. »

Un agent instructeur de cat. B ou C

La stratégie de contrôle revêt en effet aussi une dimension individuelle. La préparation d'un contrôle conditionne son déroulement. L'alchimie subtile qu'est une relation de contrôle doit être précédée d'une réflexion minutieuse sous trois angles principaux :

- le moment : tous les aspects temporels doivent être envisagés et tranchés depuis le choix du moment de l'année où le contrôle sera réalisé, celui du moment dans la « vie du contrôlé » et celui du délai d'avertissement éventuel de la tenue du contrôle ;
- les modalités : il s'agit de choisir une méthode (seul ou en binôme, un ou plusieurs contrôles, précédés d'un avertissement ou inopinés, etc.) en fonction des objectifs poursuivis ;
- l'impact : le contrôleur s'interroge sur le pourquoi de sa démarche de contrôle (application de la loi, respect d'un engagement du contrôlé, etc.) et son résultat.

Cette réflexion préalable débouche sur le choix d'une posture adaptée. Or, *mutatis mutandis*, on pourrait reprendre ici les commentaires formulés à propos de la dimension collective de la stratégie pour les appliquer à la préparation individuelle des contrôles. Celle-ci reste encore trop souvent empirique. Faute de temps, toutes les données utiles qui permettraient de maîtriser les risques (enquête auprès d'autres services de contrôle, recherche d'informations sur le contexte dans lequel se déroulera le contrôle, etc.) ne sont pas réunies. Il faut noter que la notion de risque n'a pas le même sens pour le service et pour l'agent : s'il s'agit pour le premier d'identifier des cibles prioritaires, pour le second il s'agit d'évaluer les risques – notamment physiques – encourus à l'occasion d'une relation de contrôle. L'articulation des deux notions ne va pas de soi.

D – Les cultures de contrôle

Le mode d'organisation traditionnel cloisonné de l'administration agit comme un surdéterminant technique mais aussi culturel des agents chargés du contrôle. D'un service à un autre ou bien d'un secteur à un autre on observe l'émergence de spécificités, plus ou moins marquées, qui finissent par composer une culture du contrôle propre à certains. Les propos échangés au sein des ateliers mis en place au cours de la deuxième phase de nos travaux sont à ce titre révélateurs. Ces caractéristiques ressortent bien lorsqu'on compare les services dans le champ de l'étude avec ceux des autres ministères rencontrés. Schématiquement, ces formes de « spécialisation » dessinent deux cultures opposées que l'on pourrait qualifier de verticale et d'horizontale.

La culture verticale procède d'un rétrécissement du champ de compréhension des situations de contrôle. Une sorte de standardisation des analyses s'installe qui conduit à développer des critères spécifiques de contrôle et survalorise certains aspects. On observe par exemple cette culture dans les services privilégiant les résultats à court terme, une méthode uniformisée, une vision répressive des contrôles. Cette approche est vécue souvent comme un cœur de métier, un peu mythifié.

A l'inverse, la culture horizontale découle d'une prise en compte de la complexité croissante des situations, des risques de perte de sens de l'action, de la nécessité d'une approche coordonnée avec d'autres services. Elle participe d'une vision intégrée et développe des structures et des outils partagés par le biais de missions (Missions Inter Services de l'Eau (MISE), Missions Inter-Services de Sécurité des Aliments (MISSA), etc.) ou de collectifs de travail.

La MISE regroupe, selon le département concerné, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), la direction départementale de

l'équipement (DDE), le service maritime (SM), le service navigation (SN) et la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Elle permet d'assurer, de manière concertée et sous l'autorité du Préfet, la police de l'eau (lutter contre la pollution des eaux des cours d'eau, prévenir les inondations, protéger les milieux aquatiques...). La MISSA, quant à elle, a pour vocation de renforcer la coopération entre les principaux services en charge de sécurité alimentaire (le service régional de la protection des végétaux, la direction départementale des services vétérinaires, la direction régionale des douanes et le cas échéant la direction interdépartementale des affaires maritimes...). Les procureurs de la République interviewés, qui ont forcément une vision transversale des problématiques de contrôle, et, de façon générale une idée assez précise du rapport des citoyens aux règles, ressentent les nécessités de développement d'une telle approche (et d'une telle culture), afin de mieux appréhender des problèmes juridiques forcément complexes. D'où la création, à leur initiative, de comités thématiques de ce type (exemple des « COLTI¹¹ » : comité de lutte contre le travail illégal) : *« des structures comme le COLTI marchent bien car on ne fait pas du bon travail lorsque l'on est seul... C'est un lieu de ciblage des interventions qui permet de cerner les problèmes, définir des objectifs et des conditions opérationnelles »* (Procureur de la République)

En plus de ces modes officiels de travail inter-services, certaines structures, localement, peuvent s'organiser pour établir des programmations, des méthodes de contrôle voire des bases de données communes.

« Le troisième point à améliorer est la coordination entre les différents services concernés par les contrôles sur un même public (par exemple agriculteurs) et la mise en place d'une base de données communes permettant à chaque agent de consigner des informations susceptibles d'être utiles lors d'un futur contrôle »

Un(e) vacataire

E – La « juste distance » du contrôleur

Maîtriser la relation de contrôle suppose d'adopter d'entrée la bonne posture psychologique – sympathie, antipathie ou empathie – par rapport au contrôlé. Cette question se pose avec acuité pour les contrôleurs itinérants et les

¹¹ Le Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), présidé par le procureur de la République, est composé le plus souvent de la préfecture, des ASSEDIC, de la direction des douanes, des services fiscaux, de la police, de la gendarmerie, de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, de l'inspection du travail (commerce, service, industrie, transport), de la mutualité sociale agricole, de la police aux frontières, de l'URSSAF, de la répression des fraudes. La direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assure le secrétariat de cette instance.

contrôleurs permanents en abattoir qui ont à gérer une relation délicate avec leurs interlocuteurs, parfois au quotidien.

Lorsqu'elle est mal maîtrisée, cette distance du contrôleur peut conduire à deux formes de dérives opposées :

- soit une trop grande proximité avec l'administré ; l'agent se met à la place de son interlocuteur, adopte son point de vue ; il perd son autonomie de jugement au détriment de l'intérêt général qu'il représente et n'a plus le recul suffisant pour évaluer objectivement la situation ;
- soit un repli protecteur sur l'un des trois champs du contrôle (technique, juridique ou psychologique) ; l'agent se réfugie dans le champ choisi pour écarter tout débat avec le contrôlé, fait acte d'autorité au nom de la connaissance technique ou juridique qu'il prétend maîtriser mieux que son interlocuteur ou en établissant un rapport de force avec le contrôlé sous la menace de la sanction.

Dans le premier cas l'agent encourt le risque de la compromission, dans le second il offre un visage déshumanisé de l'administration. Dans les deux cas la relation est vécue difficilement car elle représente une forme d'échec.

Cette préoccupation est récurrente dans le discours des agents de contrôle. Leur propos traduit une véritable difficulté à se situer par rapport à leurs interlocuteurs. La plupart soulignent l'importance de maîtriser la technique pour parler d'égal à égal avec le professionnel, pour donner du crédit à leur démarche, renforcer la légitimité de leur contrôle. Ils en viennent parfois à regretter de ne pas être en mesure d'expliquer avec suffisamment de conviction les considérations économiques qui fondent la norme à appliquer, ce qui traduit un décentrement de leur part vers les enjeux de l'interlocuteur au risque de perdre de vue les enjeux de la puissance publique. Les propos qu'ils tiennent sur leur éloignement croissant vis-à-vis des contrôlés (du fait des formalités administratives accaparantes, des moyens modernes d'intervention à distance, etc.) et la déshumanisation qui en résulte vont dans le même sens. Il faut se garder d'en déduire qu'ils sont porteurs des points de vue des contrôlés. Ces propos peuvent aussi traduire un certain désarroi face à l'évolution des contrôles, au risque personnel encouru s'ils se déroulent mal : le risque pour l'agent est de perdre sa crédibilité professionnelle, d'être mis en cause sur le plan judiciaire. Ces propos reflètent donc aussi la solitude dont nous avons déjà fait état.

Nous reviendrons dans la quatrième partie du présent rapport sur les moyens de faire face à ces situations complexes. Bornons nous à ce stade à citer les plus expérimentés qui pensent que la « bonne approche » pour mener à bien le contrôle réside dans la recherche d'une autonomie « responsable » dans laquelle l'agent fait abstraction de ses sentiments et procède à un dosage des trois

facettes – relationnelle, technique et juridique - approprié à la situation, sans fermeture.

F – Le « face-à-face »

La relation de contrôle met en jeu des identités personnelles. Il y a une sorte de disproportion entre le poids des responsabilités dont est investi l'agent de contrôle et les ressources dont il va disposer face au contrôlé pour faire aboutir la démarche. Lors de la rencontre sur le terrain, en effet, l'aspect psychologique passe au premier plan (« *tout se joue dans la première minute* ») et il s'agit avant tout de la rencontre entre deux individus même si l'un incarne la puissance publique. Face au contrôlé, le contrôleur sait qu'il doit compter sur ses ressources propres pour mener à bien le contrôle. C'est à lui qu'il appartient de maîtriser tous les paramètres de la relation. La position qu'il adopte *a priori* ou en réaction revêt une importance particulière pour la suite du contrôle.

La perception du contrôle par les deux « figures » que sont le contrôleur et le contrôlé obéissent à des schémas opposés. Le contrôleur agit au nom de la légalité, de la transparence, de l'utilité sociale.... Le contrôlé agit au nom de la rentabilité économique, de la prospérité commerciale de son établissement dans un contexte de concurrence exacerbée. L'un évolue dans la sphère juridique quand l'autre évolue dans la sphère économique. L'un et l'autre ont une hiérarchie différente des enjeux du contrôle : le contrôleur va privilégier la sécurité des personnes tandis que le contrôlé privilégie les conséquences économiques du contrôle.

Les entretiens individuels montrent combien cette dimension personnelle et le poids psychologique qu'elle comporte est fortement ressentie par les agents. Les mots qui viennent à l'esprit lorsqu'on les écoute sont « solitude » ou « isolement ». Lors du contrôle, l'agent est amené à se découvrir, à montrer une partie de sa personnalité et donc sa fragilité d'individu.

L'absence de préparation du contrôle (stratégie des contrôles), le manque de savoir-faire (problématique du recours aux agents vacataires), le peu d'analyse contextuelle préparatoire au contrôle (échanges d'informations) peuvent pousser l'agent à développer des jugements de valeur au détriment de l'analyse de risque objective.

« Après 2 visites sur le terrain avec notre supérieur, nous sommes "propulsés" seul sur le terrain. Pouvant assurer la partie technique de notre travail, le côté relationnel est à tout à chacun! Je veux dire par là, que la diplomatie doit faire partie de notre tempérament car aucune formation n'est prévue. En cas de désaccord entre les deux parties, c'est à nous de temporiser et de nous imposer tout en évitant

les frictions [...]... parfois la tension est palpable. Le problème majeur est l'inexistence de formation telle que la gestion des conflits. »

Un(e) vacataire

G – La légitimité locale du contrôle

Le contrôle dépasse en fait la simple relation binaire entre contrôleur et contrôlé puisque le contrôleur est garant de l'intérêt général (du vivre ensemble). La rencontre contrôleur-contrôlé s'effectue donc, de fait, en « présence » du citoyen bénéficiaire. Or, ce troisième acteur, présent en arrière-plan, perturbe parfois la relation de contrôle voire voue la démarche de contrôle à l'échec. Il suffit de rappeler la situation de l'agent pris à partie par les clients du restaurant qu'il contrôle pour s'en convaincre ou celle de l'inspecteur du travail bousculé par les salariés clandestins d'une entreprise. L'agent de contrôle victime de ce genre de situation perd le sens de son action. L'impact émotionnel qui en résulte peut être important. Ceci explique que le besoin – la recherche – de légitimité soit présent dans tous les discours. Cette notion est essentielle aux yeux du contrôleur.

La notion n'est pas moins essentielle aux yeux du contrôlé. Il accepte d'autant mieux les contrôles qu'il les trouve légitimes. Cette perception est influencée par le discours ambiant au niveau local, véhiculé par les médias et par les représentants professionnels ou politiques. Les tensions observées dans certains départements, avec un refus affirmé des contrôles, rend la tâche de l'agent de contrôle très difficile. Il est alors essentiel qu'il soit *a minima* soutenu dans sa démarche par l'institution (hiérarchie, préfet, procureur, administration centrale y compris ministre, pairs, etc.) sans quoi sa tâche devient impossible. Il reste que, même dans cette hypothèse, la situation vécue est très perturbante pour l'individu et suscite des interrogations profondes de sa part sur le sens de son activité.

H – Le suivi des procès-verbaux

La phase judiciaire, qui peut faire suite à un contrôle, confère l'autorité à la démarche de contrôle dans son ensemble. Bien entendu cette considération ne vaut que pour l'application des politiques publiques relevant du domaine « régalién ». Elle ne concerne pas l'attribution des aides dans le cadre de la P.A.C. dont les sanctions - financières - ne relèvent pas de la compétence du juge.

La perception de la place et du rôle des procès-verbaux dans l'action quotidienne est débattue dans ses principes. Certains parlent de constat d'échec quand d'autres préfèrent parler d'issue « normale » du contrôle. Les premiers sous-entendent que l'administration doit tout mettre en oeuvre pour obtenir

l'application des textes sans recourir à la contrainte judiciaire laquelle doit être réservée aux cas de délinquance pure. Les seconds se considèrent comme chargés d'établir des constats qu'il appartient au juge d'apprécier et de décider des poursuites.

En fait, lorsqu'on évoque ce sujet, deux dimensions importantes doivent être distinguées :

- une dimension liée à la procédure elle-même ; elle recouvre tout ce qui concerne le respect des contenus, des modalités de présentation, les contraintes techniques et juridiques ; on se situe ici dans le formel ;
- une dimension liée au processus et soulignée par les procureurs ; elle concerne la coordination et la communication « autour » de l'action de contrôle que ce soit à la sortie du tribunal en cas de jugement ou, surtout, lors d'une campagne de prévention, la pédagogie des contrôles (exemplarité), en bref son inscription dans une démarche raisonnée.

On ne revient pas ici sur la première dimension, déjà évoquée à propos des réponses des agents à l'enquête (Cf. question 3). La seconde dimension en revanche ouvre une voie de réflexion intéressante qui rejoint certes la question du travail inter administratif mais surtout celle de la stratégie du contrôle évoquée ci-dessus. La stratégie n'intègre en effet que très rarement des considérations sur l'articulation d'une campagne de contrôle avec la politique conduite par le procureur. Le recours à tout l'arsenal des sanctions disponibles, y compris la transaction, selon une graduation préparée au préalable avec le procureur, garantit une plus grande efficacité aux procès-verbaux qui s'inscrivent alors dans une démarche concertée au service d'objectifs partagés. Les résultats des contrôles peuvent alors alimenter une politique de communication aux vertus pédagogiques pour un coût moindre.

I – Les savoir-faire et pratiques

Des groupes d'échanges de pratiques ont parfois été réunis dans un passé récent pour capitaliser l'expérience des agents de contrôle. On peut signaler par exemple le cas des groupes mis en place pour accompagner le développement des contrôles de « conditionnalité P.A.C. ». En croisière, toutefois, de tels groupes sont cependant loin d'être systématiques dans l'ensemble des services.

Une telle capitalisation apparaît pourtant indiquée pour rompre la solitude du contrôleur évoquée précédemment. C'est l'un des moyens privilégiés pour procéder à une auto-évaluation et acquérir une meilleure maîtrise des pratiques professionnelles.

La réaction des agents réunis pour constituer les ateliers au cours de cette étude est à cet égard édifiante. Presque tous sont arrivés dubitatifs sur l'intérêt d'un tel regroupement. Les représentations qu'ils avaient des spécificités de leur domaine de contrôle les faisaient s'interroger sur leurs points communs et sur les fruits à recueillir d'un atelier. Or, dès les premiers échanges la similitude des vécus est apparue puis l'originalité des réponses imaginées par les uns et les autres face aux difficultés rencontrées. Au final tous soulignaient la richesse des échanges et l'intérêt qu'ils y avaient trouvé.

J – La coproduction des normes

En France, de nombreux experts et parlementaires considèrent que le poids de la législation sur les particuliers et sur les entreprises est à présent préoccupant. Le principe « *Nemo censetur ignorare legem* » s'avère une authentique illusion. Aujourd'hui l'excès de lettre ne tue-t-elle pas l'esprit, c'est-à-dire le sens même du projet porté par le législateur?

Certains parlementaires¹² prônent une option radicale : imposer au Parlement de supprimer autant de lignes de textes qu'il en vote.

Le thème de la coproduction des normes est très important dans la mesure où il pose le problème de l'évolution du rapport de l'administration à l'utilisateur, dans le cadre spécifique de son activité régalienne.

L'approche traditionnelle en la matière (sans doute encore très présente) est l'image d'une administration omniprésente (sinon omnisciente) qui régule les comportements individuels et collectifs à travers le rôle contraignant des normes. Cette approche classique, qui procède d'une logique « fonctionnaliste » implique un rôle surdéterminé du contrôleur « vecteur » de la norme selon une procédure univoque (du législateur au sujet en quelque sorte).

Cette approche traditionnelle ne prend pas en compte, bien entendu, l'évolution réelle de la société et les exigences des acteurs sociaux en contact direct avec la complexité des situations de terrain.

Cette complexité et cette évolution nécessitent de la part des agents de l'administration des modalités d'interventions plus explicatives et pédagogiques, plus d'écoute et de participation préparatoires aux décisions dans une logique d'interactions.

¹² Dont Etienne BLANC, Député, Président du Conseil d'orientation pour la simplification administrative (COSA)

La complexité des normes est en outre une cause d'accroissement de l'exclusion.

N'y a t'il pas en effet une distinction entre « *l'utilisateur normal* » et « *l'utilisateur fragile* » ? Ce dernier peut légitimement se décourager face à la complexité administrative et renoncer à ses droits. Dès lors, le problème doit être posé non seulement en termes de rationalité, mais aussi en termes de justice.

Les fonctionnaires de proximité¹³ sont confrontés à des personnes découragées, inquiètes et ils cherchent à aider les usagers. Mais ces agents publics sont également sous la contrainte de la hiérarchie qui véhicule non seulement de la complexité mais est aussi garante de la norme. La coproduction des normes par son processus même associant agents publics et « *bénéficiaires* » peut donc être une voie fructueuse. Conduite avec rigueur¹⁴, elle rend la norme plus accessible aux personnes à qui elle s'applique, mais, aussi important, elle contribue à rendre plus lisible et plus aisée l'activité des agents publics en charge de les appliquer.

C'est l'exemple des conventions collectives, négociées par les partenaires sociaux avec l'aide de l'administration, elles sont rendues obligatoires par arrêté ministériel ou préfectoral, dans ce contexte l'activité de contrôle est grandement facilitée. La norme a été élaborée par les représentants de la profession, elle devient le « code de la route » de cette profession et tout un chacun se doit de la respecter.

Dans cette perspective, le contrôleur ne sera plus « *vecteur* » de la norme comme précédemment mais co-producteur (avec les usagers) du rapport à la norme. De ce fait son référentiel d'action s'en trouvera changé (dimensions relationnelles, explicatives, qualités de communication et d'écoute...). De ce fait aussi, si la norme est interprétée et « *co-produite* » au niveau local, l'administration, jusqu'à son niveau central, s'en trouvera interpellée dans ses modalités de fonctionnement et de décision puisqu'elle devra se donner les moyens d'évaluer cette dynamique et de réguler en conséquence ses modalités d'intervention régaliennes.

C'est une révolution organisationnelle mais aussi culturelle qui lui est demandée.

¹³ Nous nous référons ici aux nombreux travaux consacrés aux « *street-level bureaucrats* » et plus particulièrement aux recherches fondatrices de Michael Lipsky. Pour un accès en français : Lipsky Michael (1995), "*Street level bureaucrats*", in I. JOSEPH, G. JEANNOT, *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, CNRS, Paris, p. 195-219.

¹⁴ Les quatre conditions nécessaires seront présentées dans le chapitre III

Chapitre III

Du système actuel aux scénarios pour demain

En dépit de nos efforts pour structurer notre réflexion, nous nous sommes rendus compte, à mesure que nous progressions dans cette étude, à quel point toutes les composantes de notre sujet étaient liées les unes aux autres. Comment dès lors rendre compte de cette totalité si ce n'est en adoptant une vision dynamique ? C'est la lecture que nous proposons ci-après : d'abord observer le jeu entre les deux acteurs principaux que sont le « *contrôleur – inspecteur* » et le contrôlé, puis replacer ce jeu au sein de ce qu'il faut bien appeler le système de contrôle, aux acteurs multiples, avant d'identifier les évolutions possibles d'un tel système en focalisant sur l'activité de contrôle.

▮ *Ce sont rarement les réponses qui apportent la vérité, c'est l'enchaînement des questions*

Daniel Pennac

La présente partie comporte donc trois séquences.

Elle présente d'abord les critères qui déterminent la relation contrôleur – contrôlé dans ses dimensions les plus essentielles. Elle permettra d'appréhender la variété des horizons temporels dans lesquels s'inscrit l'action de contrôle. Elle éclairera aussi la nature des objets au centre du travail des agents publics. Ce faisant, ce repérage mettra en évidence six postures professionnelles et cinq paradoxes.

La mise en lumière de ces paradoxes conduit en second lieu à identifier la mise en œuvre des politiques publiques de contrôle comme un système social. Celui-ci fait interagir une pluralité d'acteurs. Ces acteurs mus par des rationalités une à une légitime, s'avèrent *in fine* avoir des finalités et des critères d'évaluation différents voire en tension. L'explicitation et la régulation de ces tensions constitue en soit une avancée essentielle dans une gestion apaisée et modernisée des politiques de contrôle et d'inspection.

Enfin, elle livre des cadres d'analyse et notamment des scénarios qui ont constitué les principales références dans l'identification des recommandations. A une trame qui s'inscrit dans la projection des pratiques dominantes actuellement, répondent trois scénarios à visée prospective. Construits à partir de pratiques émergentes, ils définissent de nouveaux espaces d'action.

I. Le contrôleur dans la relation bilatérale avec le contrôlé

Dans cette première partie, nous mettrons d'abord en évidence les critères qui structurent l'activité des « *contrôleurs – inspecteurs* ». En effet, sans nier les caractéristiques spécifiques aux différents domaines d'intervention, il nous est apparu pertinent de mettre en lumière des dimensions transversales. De même, sur la base des données recueillies, nous proposerons une typologie de postures professionnelles et tenterons de mettre en évidence, au regard de la variété des situations de « contrôle – inspection », des enchaînements vertueux. Enfin, nous identifierons cinq paradoxes. L'analyse de ceux-ci nous conduira à privilégier une approche systémique des missions confiées aux « *contrôleurs – inspecteurs* » et à nous défier de toute lecture segmentée.

A – Critères déterminants de l'activité de « contrôle-inspection »

Si l'on cherche à caractériser cette activité, 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 hiérarchique : contrôleur – supérieur hiérarchique, mais une relation plus ouverte. Le contrôlé, directement et/ou par l'intermédiaire de ses représentants, agit sur la norme. La norme peut ainsi être définie comme une co-construction sociale. Ce processus est encore plus manifeste dans la posture d'inspection.

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, l'inspection relève d'un « art ». Elle s'analyse plutôt comme une pratique professionnelle où l'analyse du contexte précis et le regard de pairs jouent un rôle significatif.

1. 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 à la norme important(s) et cet état de fait génère un risque avéré, un état de « *crise* »... A titre d'exemple, on citera 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 PAC s'accroît et que ses collaborateurs sont de plus en plus mobilisés par des demandes d'information...

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

Soit l'objet est identifiable, fut-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 rend 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.

Ces critères permettent de formaliser un canevas de lecture unifié. Celui-ci doit être lu comme une modélisation qui ne rend pas compte de l'extraordinaire multiplicité des situations concrètes de contrôle et d'inspection.

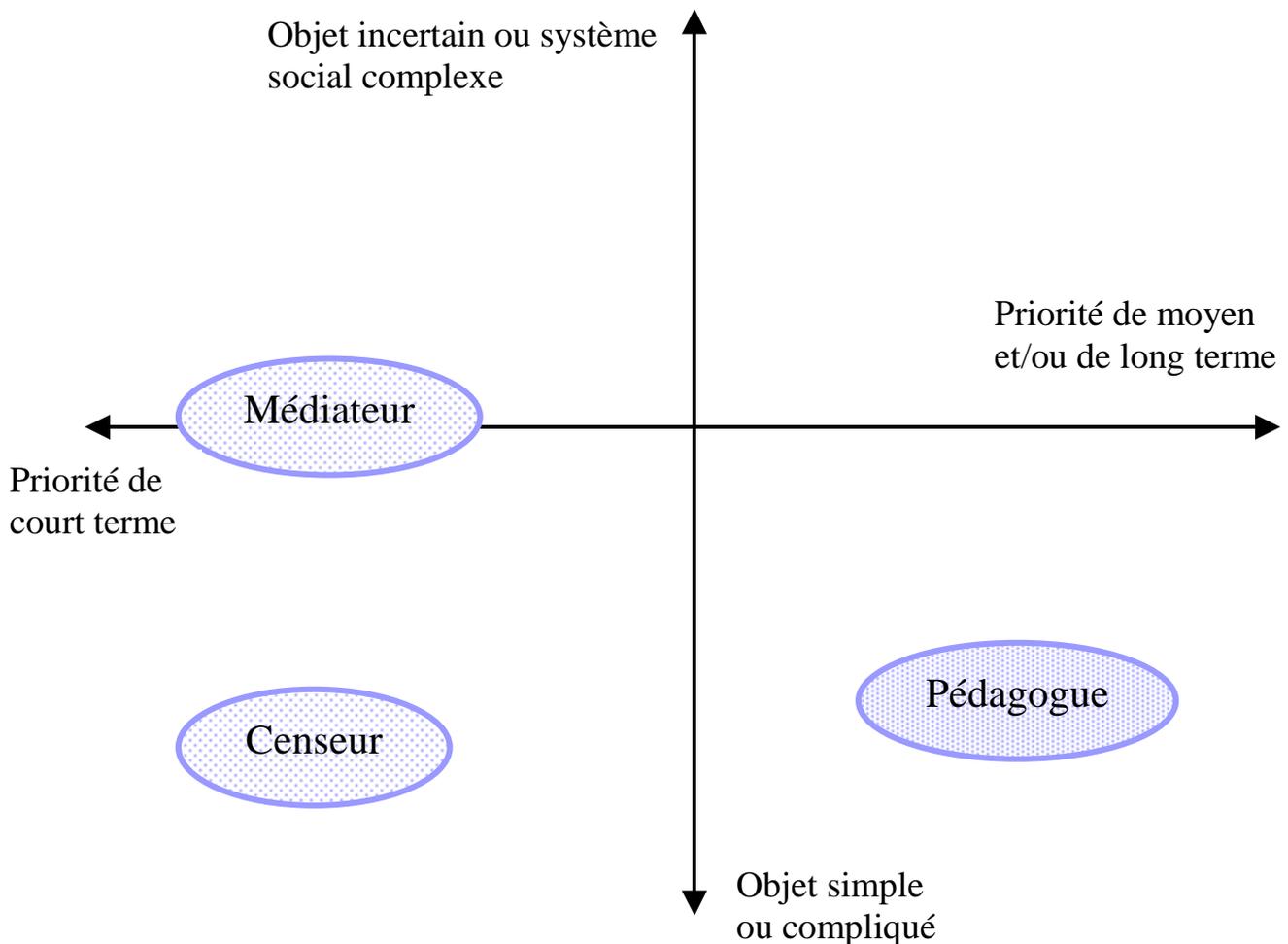
Ce canevas permet par contre de mettre en évidence des « *postures professionnelles-types* » afin d'en analyser les caractéristiques et d'en identifier les avantages et les limites.

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

B – Postures et objets spécifiques : essais de typologie

Rappelons que la posture professionnelle est un choix de pratiques en rapport avec une situation et en fonction de normes morales et réglementaires. Il est utile de conserver à l'esprit que les postures décrites ci-après ne doivent être comprises en aucun cas comme des tiroirs dans lesquels seraient rangés des agents. Il s'agit plutôt de présenter tout le registre et la variété des logiques d'action qu'ils ont à leur disposition.

1. Trois postures « majeures » : censeur, médiateur et pédagogue



- Censeur :

Chez les romains, les censeurs étaient des magistrats responsables des registres recensant les citoyens et leurs biens ; ils avaient en outre le droit de contrôler leurs mœurs et leur conduite. Le plus célèbre fut Caton (234 - 149 av. J.-C.).

En France, le terme sera utilisé pour désigner les personnes chargées de contrôler la partie financière d'établissements bancaires. Ainsi, lors de sa création, l'organigramme de la Banque de France prévoyait que celle-ci serait administrée par quinze régents et surveillée par trois censeurs, choisis entre tous les actionnaires.

Dans le langage courant, censeur signifie par analogie celui qui reprend ou qui contrôle les actions d'autrui. On évoquera ainsi : « *un censeur équitable, un rude censeur, un censeur sévère, chagrin, injuste, pointilleux...* »

Sans épithète, le mot sera connoté négativement : « *C'est un censeur : c'est un homme qui trouve à redire à tout !* ».

La légitimité de la posture de censeur tient à l'urgence et est rendue possible par le fait que l'objet à contrôler est identifiable, concret... Quelques exemples où un « *contrôleur – inspecteur* » en fonction au sein du ministère en charge de l'agriculture agira en « *censeur* » :

- Sanctions en aval d'un constat de travail clandestin,
- Saisie de denrées impropres à la consommation humaine,
- Non-respect patent d'une clause substantielle d'un contrat d'apprentissage...
- ...

- Médiateur

Le médiateur peut être défini comme une personne ou une institution qui s'entremet pour opérer un accord, un accommodement entre deux ou plusieurs personnes, ou entre différentes parties. La figure du tiers, de l'intervenant, est souvent associée au médiateur. Si le médiateur doit être reconnu par les parties en amont du processus, celles-ci peuvent aussi le récuser en cours de médiation. La pertinence de la posture de médiateur est fondée sur l'horizon d'action, la tension existe mais l'intérêt général n'est pas menacé à court terme.

« *Restaurer l'autorité de l'État, faire prévaloir l'intérêt général, devrait être l'objectif prioritaire de toute politique publique. Cet objectif dépasse le simple cadre des contrôles. C'est un vrai projet collectif en soit.* »

Agent chargé de fonction d'appui

En outre, dans une médiation, l'objet des débats est clairement identifié par les parties. Quelques exemples de médiation :

- Recherche d'un consensus entre fédérations de chasseurs et associations de protection de la nature,
 - Participation à la résolution d'un différent local entre employeurs et salariés agricoles,
 - ...
- Pédagogue

Etymologiquement, est identifié comme un pédagogue celui ou celle qui enseigne à des enfants et qui a soin de leur éducation. Le pédagogue explicite les objectifs mais aussi les moyens pour y parvenir. Le pédagogue privilégie souvent l'apprentissage par le biais « *d'essais – erreurs* ».

« *Qui dit pédagogie entend connaissance des aptitudes à apprendre, des méthodes à suivre et des sources d'informations* »

Ivan Illich¹⁵

« *Nous regrettons le manque de communication, d'initiatives pédagogiques ...à l'égard de nos concitoyens sur l'importance et le but de ces contrôles.*»

Cadre responsable d'une unité « Contrôle- inspection »

Ce qui rend opportune et efficace une posture de « *pédagogue* » à l'occasion d'une action de « *contrôle – inspection* », c'est d'abord l'horizon visé. L'agent public souhaite que le contrôlé puisse à terme adopter les bonnes pratiques, les bons gestes.... Il sait expliquer la finalité générale de la norme qu'il doit contrôler et maîtrise en outre les techniques relatives à l'objet.

« *Le travail régalien est indispensable pour assurer un respect des textes. Cependant, il est indispensable au préalable que les administrés soit mieux informés de ce qu'on leur demande et qu'ils puissent disposer de conseils quand cela est nécessaire. Ce travail de conseil doit rester un service public, à mon avis, afin d'assurer une équité entre tous les administrés. Enfin il est indispensable que des moyens supplémentaires nous soient alloués afin d'assurer nos missions dans des conditions convenables (personnels, matériel,...).* »

Contrôleur – inspecteur itinérant

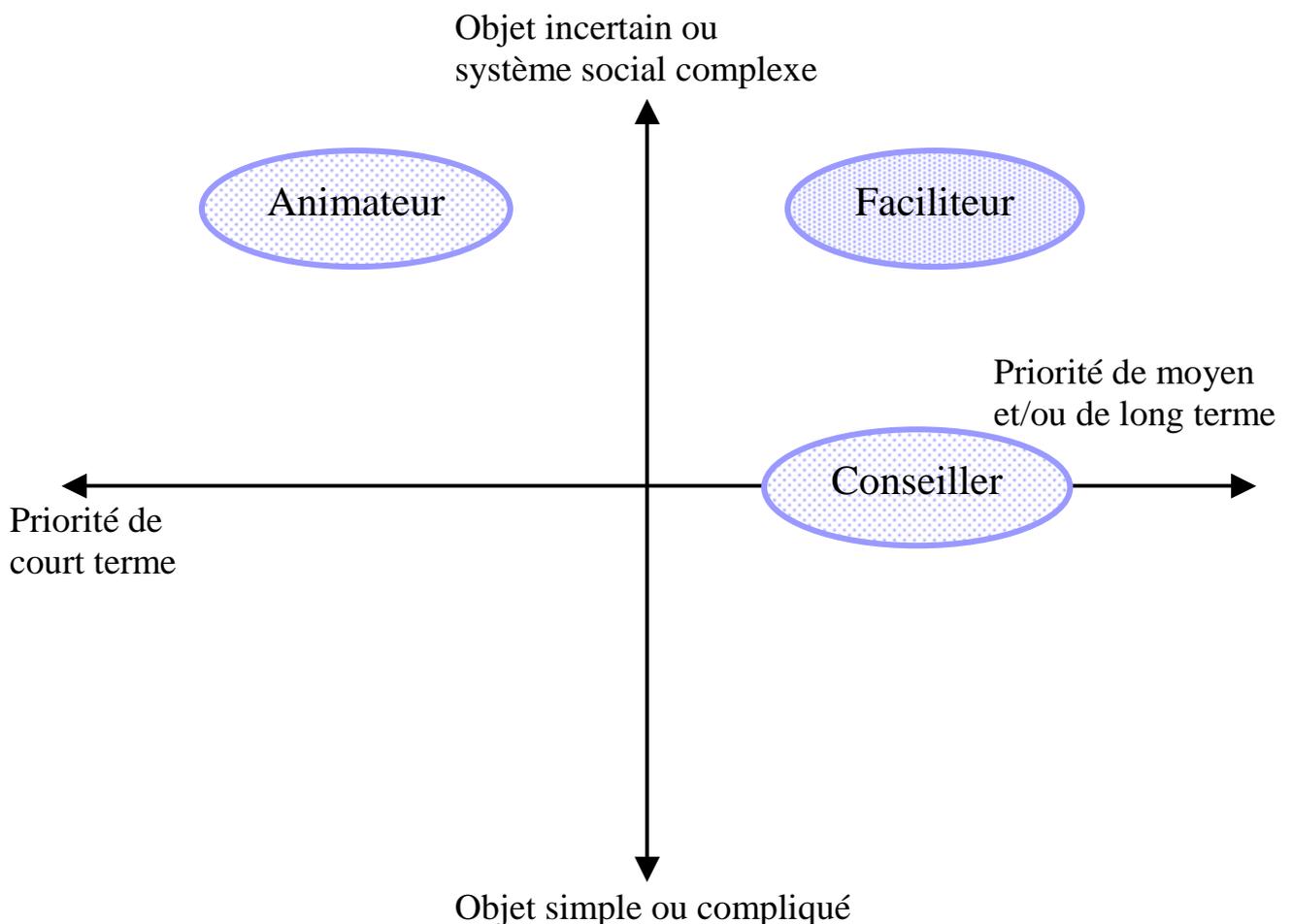
¹⁵ Illich I., *Une société sans école*, (1971) Paris, Le Seuil - Coll. Points Essais n°117.

Quelques exemples au sein du ministère en charge de l'agriculture :

- Cas d'un technicien d'une DDSV expliquant à un producteur fermier les conditions à réunir pour être en conformité vis-à-vis des règles de conservation de denrées sur un marché,
- Cas d'un agent de DDAF/Service d'Economie Agricole aidant un agriculteur âgé à remplir un imprimé d'aide PAC,
- Cas d'un ingénieur ou d'un technicien de DRAF/SRPV expliquant à des jeunes apprentis d'un CFA les règles de stockage de produits phytosanitaires,
- ...

2. Trois postures « dérivées » : facilitateur, animateur, conseiller

On entend par postures « dérivées » des postures qui sans être d'une nature différente des trois principales, présentent des caractéristiques spécifiques telles qu'elles conduisent à les identifier distinctement.



- Faciliteur

Le facilitateur est souvent identifié comme un « *maïeuticien* » ou à une sage-femme qui assiste le processus de la création mais n'est pas le producteur du résultat.

Il joue un rôle décisif dans la phase d'identification du projet de résolution du/des problème(s). Il favorise le recueil d'informations utiles, d'expériences proches, la recherche des données vérifiées et des compétences adaptées. Le facilitateur s'emploiera à déstabiliser les idées reçues, à favoriser la créativité, la génération d'idées... Son rôle sera aussi crucial lors du processus de décision. Le facilitateur essaie donc d'accompagner les parties pour parvenir à un consensus de façon à construire une base solide au développement de l'intérêt général. Il favorise donc la « *co-production de normes* » sous le regard des autorités légitimes : Ministre, Préfet... et juge.

La posture de facilitateur sera légitime et efficace si le contexte n'implique pas une action immédiate : la crise n'est pas « *ouverte* » et si les parties conviennent que la complexité de l'objet en débat rend l'application de la norme, sans prise en compte du contexte, peu probante voire contre-productive. Quelques exemples :

- Au sein d'une Mission Inter-Services de l'Eau, identification avec l'ensemble des parties concernées des critères et « *règles du jeu* » pour une gestion de la ressource,
- Pour une DDSV, recherche de la mise en place « *contextuée* » de dispositions concernant le bien-être animal. (Cf. Confinement...)
- ...

- Animateur

Animer, c'est encourager, exciter. Au sens figuré, animer sera synonyme d'inspirer, on évoquera ainsi des idées animatrices. L'animateur a en charge une équipe, un groupe... avec un objectif de production inscrit dans un calendrier. L'animateur est souvent valorisé pour ses capacités à faire s'exprimer des personnes, faire émerger des propositions et ainsi rendre plus aisé l'émergence de solutions consensuelles.

Un contrôleur – inspecteur sera particulièrement légitime dans une telle posture si l'objet au cœur de l'action est complexe et si l'identification d'une solution respectueuse du droit et adaptée au contexte local est perçue comme nécessaire. L'animation peut ainsi précéder une médiation plus formalisée.

Quelques exemples :

- Cas d'un cadre de DDAF assurant en début de « *campagne PAC* » des séances d'information à l'intention de responsables socioprofessionnels locaux, d'éleveurs...
 - Cas d'un inspecteur de santé publique vétérinaire ou d'un technicien présentant à une assemblée de socioprofessionnels de l'agroalimentaire les principes du « *Paquet Hygiène* » avant sa mise en œuvre,
 - Cas d'un inspecteur du travail présidant une commission mixte paritaire
 - ...
- Conseiller

Conseiller, c'est indiquer à quelqu'un ce qu'il devrait faire, lui indiquer vers où il devrait aller ou ne pas aller. Plus largement, conseiller c'est expliciter à des fins opérationnelle la finalité d'une loi, d'une norme. C'est donc être en mesure de répondre à des « *Pourquoi ?* » formulés par des contrôlés en sachant adapter son vocabulaire à leur situation.

« Le succès d'une politique passe par son acceptation citoyenne et non pas seulement par la répression. La finalité des services de contrôle n'est pas uniquement de faire respecter la loi mais de faire aimer la loi. Le rôle pédagogique, informatif et explicatif est indispensable. En revanche lorsqu'on décide d'appliquer une sanction celle-ci doit être réelle, effective et équitable. La difficulté des contrôles est due au double langage "on vous contrôle parce qu'on est obligé mais vos infractions ne sont pas si graves" et à l'impression d'arbitraire des sanctions. »

Cadre responsable d'une unité « Contrôle- inspection »

« Je travaille en abattoir et nous devons gérer les plaintes des clients sur les éventuelles saisies (auxquels nous répondons simplement en leur montrant les lésions décelées et en leur expliquant en quoi c'est dangereux pour la santé humaine) ; de plus, nous devons connaître les textes réglementaires nous concernant pour pouvoir mieux appliquer la loi et protéger le consommateur et ceux qui travaillent avec nous. Notre métier est dur, complexe et demande une certaine psychologie. Nous devons savoir écouter et répondre aux questions

des gens tout en restant dans le cadre de la loi. J'ai enseigné comme professeur de zootechnie pendant un peu plus d'un an dans un lycée agricole et les élèves sont très demandeurs d'informations sur les différentes saisies, notre façon de travailler... Je leur avais amené des douves à leur demande car ils ne voyaient pas ce que c'était. Il y a un manque de connaissance... »

Contrôleur – inspecteur itinérant

Le conseiller, à la différence du pédagogue, n'est pas tenu de préconiser les moyens les plus opportuns pour parvenir au résultat exigé. Cette posture, si elle est définie avec rigueur - et notamment en excluant l'identification de moyens qui placeraient le « *contrôleur – inspecteur* » dans une position de « *juge et partie* », - sera pertinente si la situation n'implique pas une action répressive en écho à un danger ou un trouble imminent.

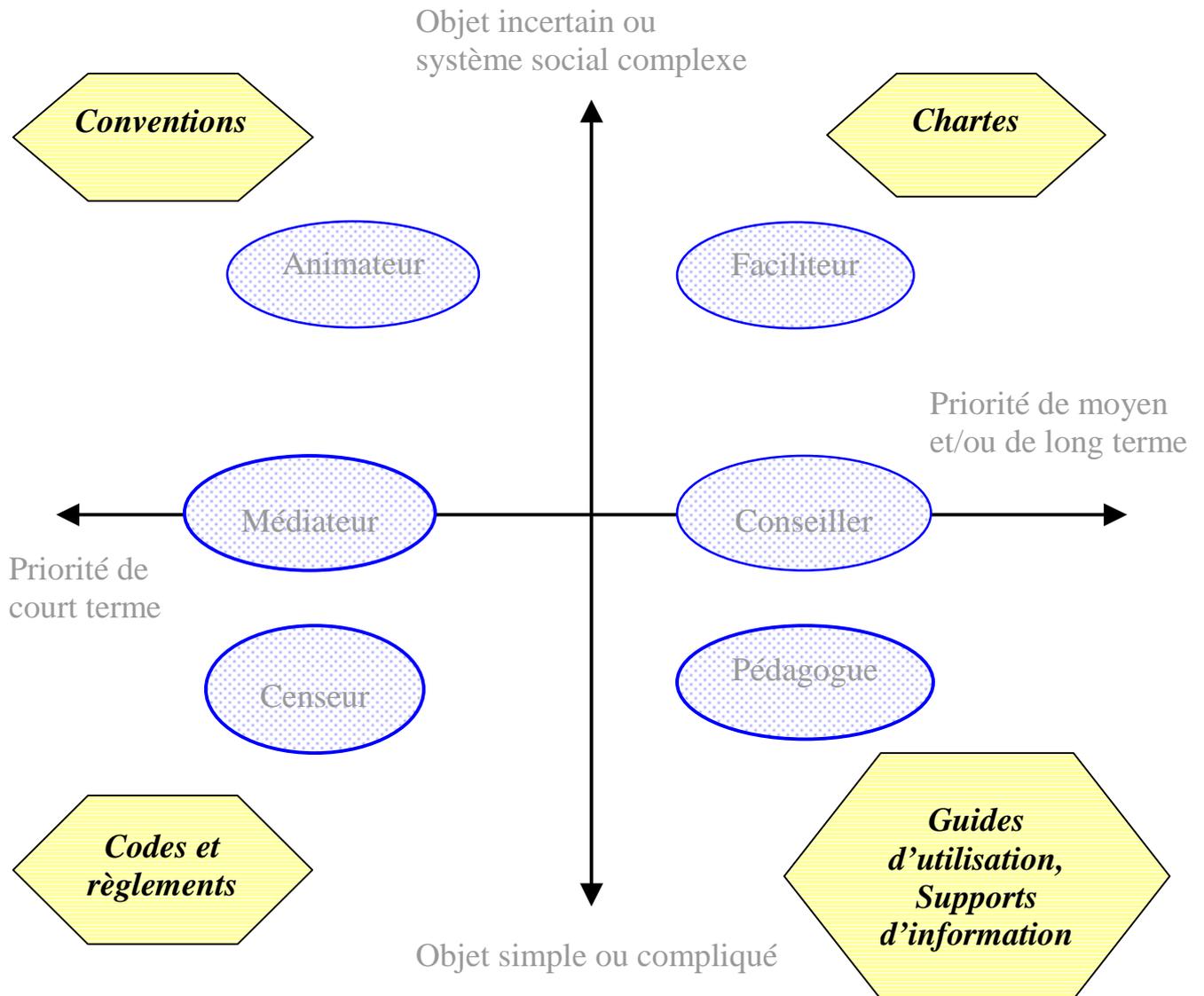
En outre, elle se justifiera pleinement et si la visée du service est de favoriser une prise de conscience et un engagement explicite des contrôlés pour mobiliser les voies et moyens qui leur permettront d'être en conformité avec les normes.

Quelques exemples au sein du ministère en charge de l'agriculture :

- Cas d'un technicien de DDSV intervenant auprès d'un nouveau responsable de cuisine collective pour lui rappeler les principes de la démarche « *HACCP*¹⁶ »,
- Cas d'un cadre d'une DDSV auprès de l'exploitant d'un abattoir en amont à des travaux d'extension pour lui indiquer des points de vigilance... charge à celui-ci de les intégrer dans le cahier des charges,
- Cas de secrétaires – assistantes expliquant, en réponse à une question, le cadre juridique d'une mesure phytosanitaire, d'une réglementation à l'export... et indiquant les références précises d'une norme publique,
- ...

¹⁶ HACCP : Hazard Analysis Critical Control Point

Peut-on identifier ce qui est plutôt mis en œuvre et/ou produit selon les positions professionnelles ?



3. Mise en dynamique des postures professionnelles : un enchaînement vertueux ?

L'analyse des débats tenus dans les groupes métiers a permis de valider l'existence des différentes postures professionnelles et l'intérêt de les mobiliser en aval d'une analyse de la situation.

Dès lors, il serait très contre-productif de valoriser, hors de toute analyse de contexte, un enchaînement de postures identifié *a priori*.

C'est bien au contraire après une appréciation raisonnée de la situation de « *contrôle – inspection* » que l'agent public est invité à identifier la logique d'action qui s'avèrera la plus efficace. Celle-ci sera ainsi fondée sur une

combinaison graduée de postures professionnelles inscrites éventuellement dans un échéancier de moyen terme. A une approche plutôt mécaniste où ce qui prévaudrait serait la mise en œuvre d'une posture définie *a priori*, les personnels sollicités ont validé une approche intégrée de l'action publique fondée sur un processus faisant appel « *en situation* » à un enchaînement raisonné de postures.

Il y a là, nous semble-t-il, des éléments essentiels de « *professionnalité* » du contrôleur-inspecteur. Une intelligence des situations qui fonde la compétence de l'acteur de terrain ou du décideur et qui doit contribuer fondamentalement à la légitimation de l'action. Ainsi, dans un contexte où l'urgence n'est pas requise, ne sera-t-il pas plus probant d'adopter une posture préalable de médiation ? Celle-ci favorisera une appropriation des finalités de la norme publique qu'un engagement spontané dans une posture de censeur rend aléatoire. De même, la posture de pédagogue qui s'avère efficiente et valorisante pour l'agent public, mais coûteuse en temps, ne devrait-elle pas être précédée de temps de conseils à visée plus collective ?

Enfin, si après avoir été facilitateur, puis médiateur, l'agent public constate auprès de certains acteurs le non respect de normes, ne sera-t-il pas plus légitime aux yeux de la communauté quand il adoptera une posture de censeur ?

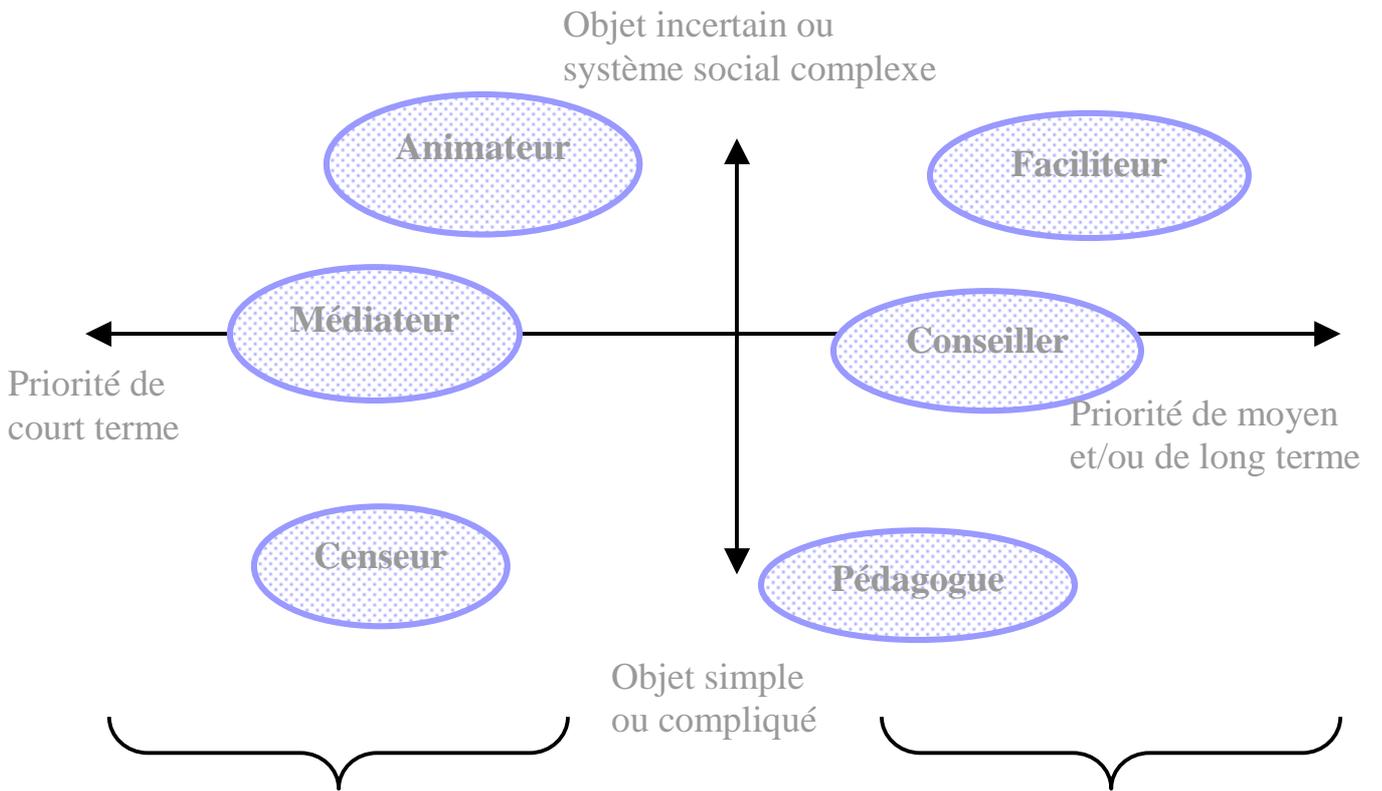
A l'examen des logiques d'action et des finalités des différentes postures, deux séries de paramètres peuvent être mis en avant pour identifier des « *enchaînement vertueux* ».

⇒ **Quels critères d'évaluation ?**

- soit le service public de contrôle privilégie des critères d'évaluation de type « *balises* », critères à fort caractère impératif souvent centrés sur des obligations de moyens,
- soit il donne la priorité à des critères « *étoiles* », critères centrés sur les résultats à obtenir à moyen terme mais sans que les contrôlés soient astreints à mobiliser tel ou tel moyen imposé par les services de l'État.

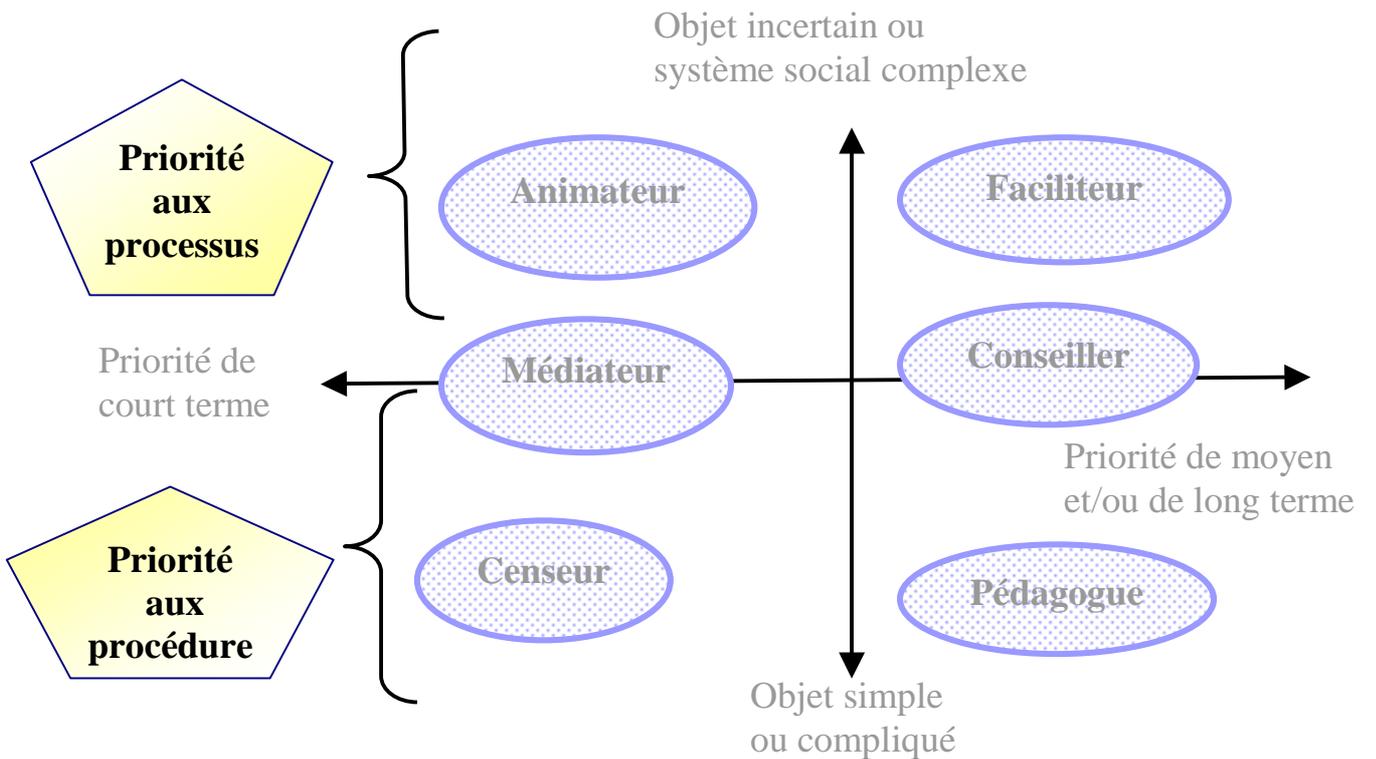
⇒ **Quel horizon temporel ?**

- soit les services considèrent que le contexte implique une action, voire une réaction rapide, et ils mettent en œuvre des procédures parfois explicitement formalisées,
- soit ils considèrent que la situation doit être gérée dans le temps et qu'il sera plus efficace, non de réagir dès à présent à un écart à une norme, mais d'engager un processus visant à une appropriation effective des nouvelles normes par les acteurs concernés.



Critères « balises » : ils fixent, parfois dans le détail, le « comment faire »

Critères « étoile » : ils proposent la visée, le sens... pas les moyens



C – Cinq paradoxes apparents

Au terme de nombreux entretiens, nous avons eu souvent le sentiment que nos interlocuteurs étaient conduits à énoncer des principes, sinon antinomiques, du moins en tension. A la relecture de nos notes, nous avons été conduits à identifier non des contradictions mais des paradoxes. Par paradoxes, nous entendons des affirmations où deux propositions, apparemment exclusives, sont néanmoins formulées et coexistent.

Illustrons notre propos :

Dans un banc de poissons, ceux-ci sont-ils en concurrence au regard de la ressource alimentaire ou agissent-ils en complémentarité dans un souci d'équilibre général ?

Tout spécialiste de la ressource halieutique nous répondra que les poissons se font concurrence et demeurent complémentaires pour conserver le potentiel du banc.

Là où notre logique cartésienne attend un « *ou* », surgit un « *et* »¹⁷ ...

Les paradoxes apparents, qu'Edgar Morin nomme « *dialogie* », sont des indicateurs de situations complexes non réductibles à des alternatives classiques. (A) et (non A) sont simultanément observables¹⁸.

Le repérage de paradoxes apparents constitue un bon indice quant au degré de complexité d'une situation. Cette complexité se caractérise par un nombre élevé d'éléments, souvent de nature différente et liés entre eux par des interactions difficilement quantifiables et surtout ayant la faculté de s'auto-entretenir.

Ainsi, si X peut influencer Y, alors non seulement Y pourra avoir un effet « *en retour* » sur X, effet non pleinement prévisible... mais en outre, X sera en mesure d'exercer un nouvel effet sur Y... non nécessairement de même nature que le premier !

On passe alors d'un modèle « mécanique » où la norme produite au niveau central est mise en œuvre de façon uniforme sur l'ensemble du territoire, à un modèle de type « biologique » où on prend en compte les interactions entre les acteurs pour arriver au résultat final. Par exemple, le droit du travail a été conçu plutôt pour les grandes entreprises, mais il est admis qu'il ne peut y avoir de

¹⁷ La pensée chinoise ne connaît pas cette opposition. Elle fonctionne au contraire sur la coexistence d'éléments en tension : « *yin et yang* ».

¹⁸ Les travaux d'Edgar Morin peuvent être appréhendés au travers des actes d'un colloque tenu en 1986 à Cerisy « *Arguments pour une méthode - Autour d'Edgar Morin* » Éditions du Seuil – 1990.

« petits droits » pour les salariés des très petites entreprises. Il faut alors trouver des modalités d'application de ces droits adaptées à ce contexte (création de délégués syndicaux cantonaux ou inter cantonaux, financement mutualisé du droit syndical, comité départemental des activités sociales et culturelles...).

Le repérage des paradoxes apparents possède une grande vertu : il nous interdit de simplifier artificiellement une situation. En outre, il nous conduit à identifier avec rigueur les leviers d'action pertinents en écartant des modalités simplistes.

Cinq paradoxes apparents peuvent être mis en avant au terme de l'analyse des propos recueillis :

- 1 - Pour les contrôleurs-inspecteurs, il est essentiel d'être présents en amont des contrôles et nécessaire d'être centré sur la situation de contrôle en « *face-à-face* »,
- 2 - Les politiques de « *contrôle-inspection* » relèvent d'un pilotage « *national* » et celles-ci doivent aussi prendre en compte le niveau « *local* »,
- 3 - Il convient d'avoir bien en tête « *l'esprit des normes* » et de ne pas perdre de vue « *la lettre des normes* »,
- 4 - La principale ressource des contrôleurs-inspecteurs, c'est leurs savoir-faire « *scientifiques et techniques* » et ceux-ci mobilisent aussi, parfois implicitement, des savoir-faire relationnels,
- 5 - Les contrôleurs-inspecteurs affirment un besoin d'autonomie et expriment simultanément une attente de cadrage.

Reprenons chacun de ces cinq paradoxes pour les analyser.

1 - Pour les « *contrôleurs-inspecteurs* », il est essentiel d'être présents en amont des contrôles et d'être centrés sur la situation de contrôle en face-à-face.

Cette double exigence implique des rôles et des savoir-faire professionnels différents, des liens avec des acteurs non identiques....

Ainsi, coexistent des visions du « *contrôle-inspection* » conçues comme un processus dans lequel les phases d'information, de pédagogie... sont essentielles

pour la bonne mise en œuvre d'une politique publique et des visions du « *contrôle-inspection* » conçues comme une procédure à conduire en « *réaction à une situation - problème.* »

Les secondes s'inscrivent plutôt dans une représentation « *accusatoire* » du contrôlé. Celui se doit de faire la preuve de sa conformité aux normes, alors que les premières privilégient une approche où la co-construction des règles avec les partenaires sur la base d'un cadre général tient une place non négligeable.

Comment articuler ces deux « *visions* », optimiser leurs logiques... au bénéfice des « *usagers – contrôlés* » et plus largement de l'intérêt général ?

2 - Les politiques de « *contrôle-inspection* » relèvent d'un pilotage « *national* » et celles-ci doivent aussi prendre en compte le niveau « *local* ».

Se combinent chez les « *contrôleurs – inspecteurs* » deux exigences qui fondent à leurs yeux la légitimité de leurs missions.

Ils sont particulièrement attentifs à une exigence d'égalité de chacun devant les normes. Il s'agit d'un principe essentiel dans une démocratie authentique et il appelle une logique administrative plutôt « *jacobine* ». Mais les « *contrôleurs – inspecteurs* » mettent tout autant en avant une attente forte d'efficacité des contrôles. Cette seconde attente conduit à des approches par territoires et/ou par secteurs d'intervention. L'idéal est alors de concourir effectivement à une mise en œuvre progressive mais continue des pratiques des contrôlés. Cette option s'accommode mieux d'une logique administrative « *girondine* ».

Ces deux exigences répondent à deux nécessités différentes : apporter les mêmes garanties à chaque citoyen en tout point du territoire, veiller à exercer une « *pression* » de contrôle identique sur tout contrôlé, d'une part, et tenir compte des réalités locales, de l'hétérogénéité des situations, d'autre part.

Selon le primat donné à l'une ou l'autre de ces conceptions, les critères d'évaluation des politiques de « *contrôle – inspection* » seront significativement différents... Leur non explicitation sera une cause majeure d'incompréhension et de tensions à l'intérieur des équipes. Elle brouillera en outre la communication externe des services.

3 – Contrôlés et agents publics conviennent qu'il est nécessaire que ceux-ci maîtrisent « *l'esprit des normes* » et veillent à la mise en œuvre de « *la lettre des normes* »,

La très grande majorité de nos interlocuteurs ont exprimé leur souhait d'avoir comme interlocuteurs des « *contrôleurs – inspecteurs* » capables de maîtriser

l'esprit de la norme. Ceci implique selon eux qu'ils disposent d'une vision historique, d'une appréhension globale du domaine d'intervention, d'une connaissance des attentes sociales et/ou sociétales... Cette première exigence est pleinement partagée par les « *contrôleurs -inspecteurs* ».

Mais par ailleurs, et avec un degré d'exigence équivalent, les « *contrôleurs – inspecteurs* » sont requis pour mettre en oeuvre des dispositifs juridico-administratifs précis, voire pointilleux¹⁹, qui peuvent les conduire à perdre de vue l'esprit de la norme pour s'attacher à ses détails.

L'encadrement de proximité se trouve placé dans un rôle, sans doute crucial, pour traduire et interpréter les normes mais aussi pour organiser au mieux les savoir-faire disponibles et favoriser la circulation des réponses concrètes apportées à des situations de contrôles. Cependant, de telles pratiques peuvent s'avérer en tension avec des critères de pilotage privilégiés par des structures centrales ou/et communautaires...

« Les techniciens agricoles et mêmes les ingénieurs A et A+ doivent impérativement être sensibilisés au juridique. Trop souvent, la matière les rebute et ils lisent les réglementations de façon linéaire et en collant strictement à la circulaire. Pour eux et selon leur expression "c'est un travail d'administratif - un empêchement de traquer en rond". Le juridique est devenu un enjeu non négligeable et les juges de T.A. sont devenus impitoyables avec l'Administration. »

Un agent instructeur de cat. B ou C

4 - Savoir-faire « scientifiques et techniques » et des savoir-faire relationnels,

Les « *contrôleurs – inspecteurs* » valorisent majoritairement des savoirs et savoir-faire techniques. Par techniques, il convient d'entendre des savoir-faire directement liés aux domaines d'action des services mais aussi des savoirs et savoir-faire juridiques et procéduraux. C'est à leurs yeux une ressource qui fonde explicitement leur légitimité. Leur modèle d'action est plutôt celui d'un expert de type « *rationnel légal* » qui agit en référence à des repères « *objectifs existants ex-ante* ».

Mais les « *contrôleurs – inspecteurs* » conduisent aussi leurs activités en mobilisant souvent des savoir-faire relationnels. Dans ce cas, leur mode d'action semble plutôt être celui du « *clinicien expert* » qui agit surtout « *en situation* ». Ces savoir-faire sont souvent difficilement nommés, voire niés ou attachés à des qualités intrinsèques à l'agent. Ils sont parfois présentés comme des « *traits de*

¹⁹ Les contrôles « PAC » constituent à ce titre une situation emblématique

personnalité », alors qu'il s'agit le plus souvent de savoir-faire issus d'un apprentissage, résultat d'essais erreurs dont le « *coût* » s'avère bien plus élevé que celui de nombre d'apprentissages techniques.

Dès lors, comment identifier la pertinence de ces différents savoir-faire ? Comment les combiner pour faire émerger la « *juste distance* » qui apparaît intuitivement comme le résultat de mise en synergie de ces différents savoir-faire ? Comment dégager les « *leçons de l'expérience* » pour construire une compétence collective que de très nombreuses équipes appellent de leurs vœux ?

5 - Besoin d'autonomie et attente de cadrage.

Les agents de contrôle, et plus particulièrement les « *inspecteurs* », considèrent qu'ils ne peuvent agir légitimement que s'ils disposent d'une certaine autonomie conférée par l'institution dont ils « *portent le sens* ». Dans ces conditions, ils acceptent la charge mentale de leurs interventions : aléas, complexité, stress... Pour ces personnels, le service est ainsi plutôt perçu comme une entité qui doit incarner des valeurs qu'ils se chargeront de faire vivre au quotidien dans leurs activités d'« *inspection - contrôle* ».

D'autres agents, et plus particulièrement ceux agissant sur dossiers, à l'accueil... attendent, pour réaliser leurs missions, que l'organisation leur fournisse des « *cadres* », « *des mémentos* »... cohérents, précis, partagés. Ainsi, ils disposeront de procédures leur permettant de conduire à bien les « *contrôles – inspections* » dont ils ont la responsabilité. Cet ultime « *paradoxe apparent* » souligne la diversité et la complexité des rôles attendus tant des cadres de proximité (N+1 et N+2) que des responsables en charge de formaliser au niveau central les réglementations à mettre en œuvre.

La mise en évidence de la pluralité des postures professionnelles et celle de ce que nous avons nommé des « *paradoxes apparents* » peut troubler les personnels et les équipes. Tout essai de résolution en segmentant les questionnements soulevés serait voué à l'échec. C'est en considérant la mise en œuvre des politiques de contrôle comme un objet complexe mobilisant une pluralité d'acteurs que peuvent être dégagées des lignes de compréhension.

II. Cette relation s'inscrit dans un ensemble traversé de tensions

Dans cette seconde partie nous identifierons les composantes du système « *contrôle- inspection* » en nous attachant tout à la fois à en décrire les acteurs mais surtout à analyser leurs interactions. Ces dernières éclaireront les différentes logiques d'action qui coexistent. Cinq facteurs de tension seront présentés et analysés. La mise en lumière de ceux-ci permettra de mieux appréhender les déficits de régulation, de coordination... qui altèrent la bonne mise en œuvre des politiques publiques.

A – Le système de contrôle et ses composantes

1. Les composantes : clefs de lecture

Pour visualiser de la manière cohérente les logiques d'action différentes, voire en tension des acteurs, il convient de prendre en compte les logiques de légitimation de ceux-ci : sous-entendu : « *Au nom de quoi agissons-nous* ».

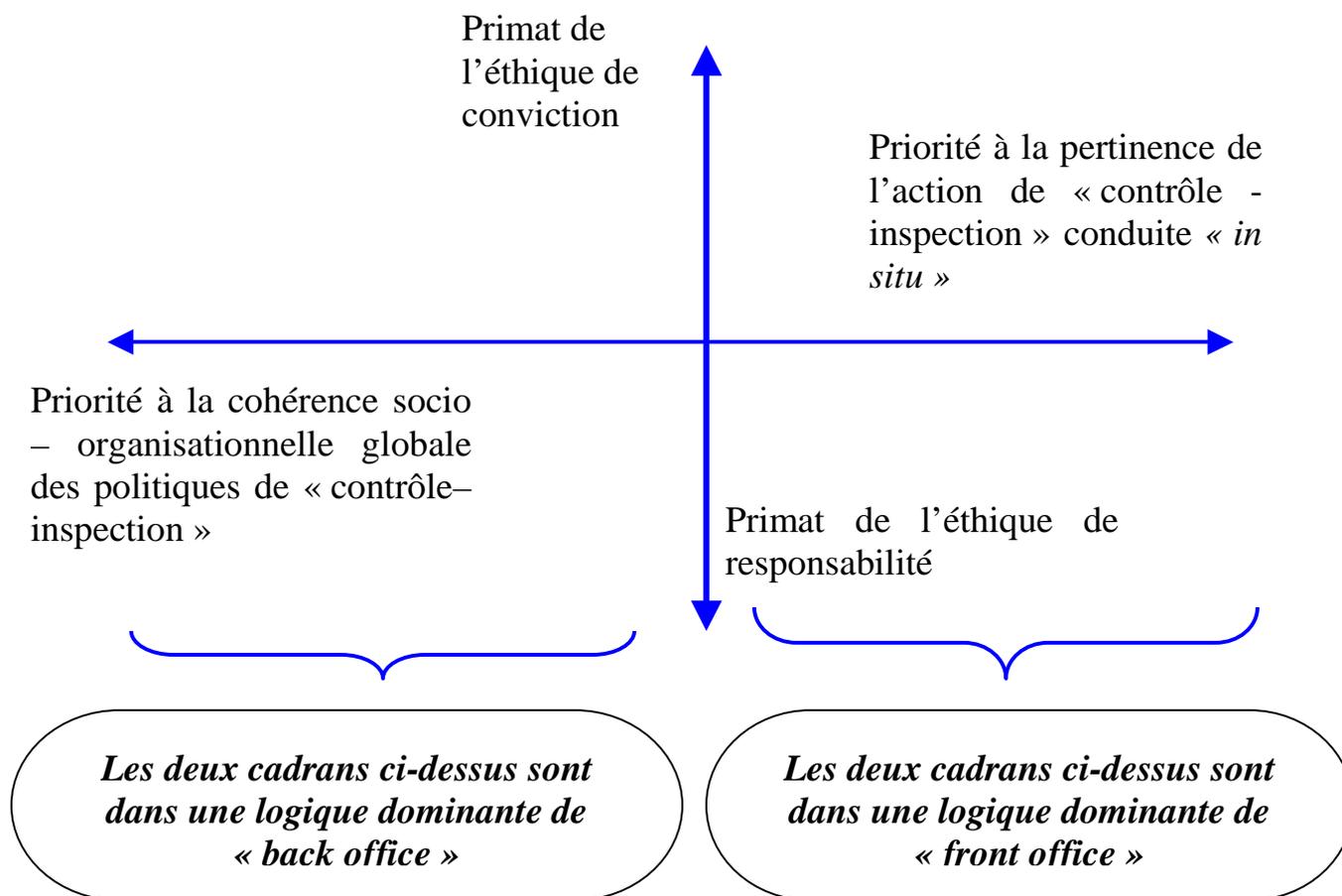
A l'analyse des propos recueillis nous en distinguons deux :

◆ Soit les acteurs valorisent la cohérence organisationnelle ou socio - organisationnelle des politiques de « *contrôle – inspection* », soit, ils valorisent la pertinence du processus singulier de chacune des actions de « *contrôle – inspection* » dont ils ont la charge.

◆ Soit les acteurs sont mus par une éthique de conviction : « *Ce qui doit guider l'action, ce sont les dimensions morales* », qu'importent les conséquences des actes réalisés au nom de ces valeurs ; soit ils agissent en privilégiant l'éthique de responsabilité : « *Ce qui doit in fine primer, ce sont les résultats* » et les références morales doivent si nécessaire passer au second plan.

◆ Les notions d'éthique de responsabilité et d'éthique de conviction ont été particulièrement développées par Max Weber²⁰. M. Weber oppose l'éthique de conviction, qui ne se préoccupe que du principe moral présidant à l'action sans se préoccuper des conséquences, et l'éthique de responsabilité, pour laquelle seul compte le résultat. Max Weber recommandait aux personnes souhaitant s'engager dans la vie politique de référer leurs actes à l'éthique de conviction mais aussi à l'éthique de responsabilité. Pour lui, tout responsable politique doit prendre conscience des risques qu'entraîne logiquement toute décision et s'appuyer sur une estimation raisonnée des conséquences prévisibles.

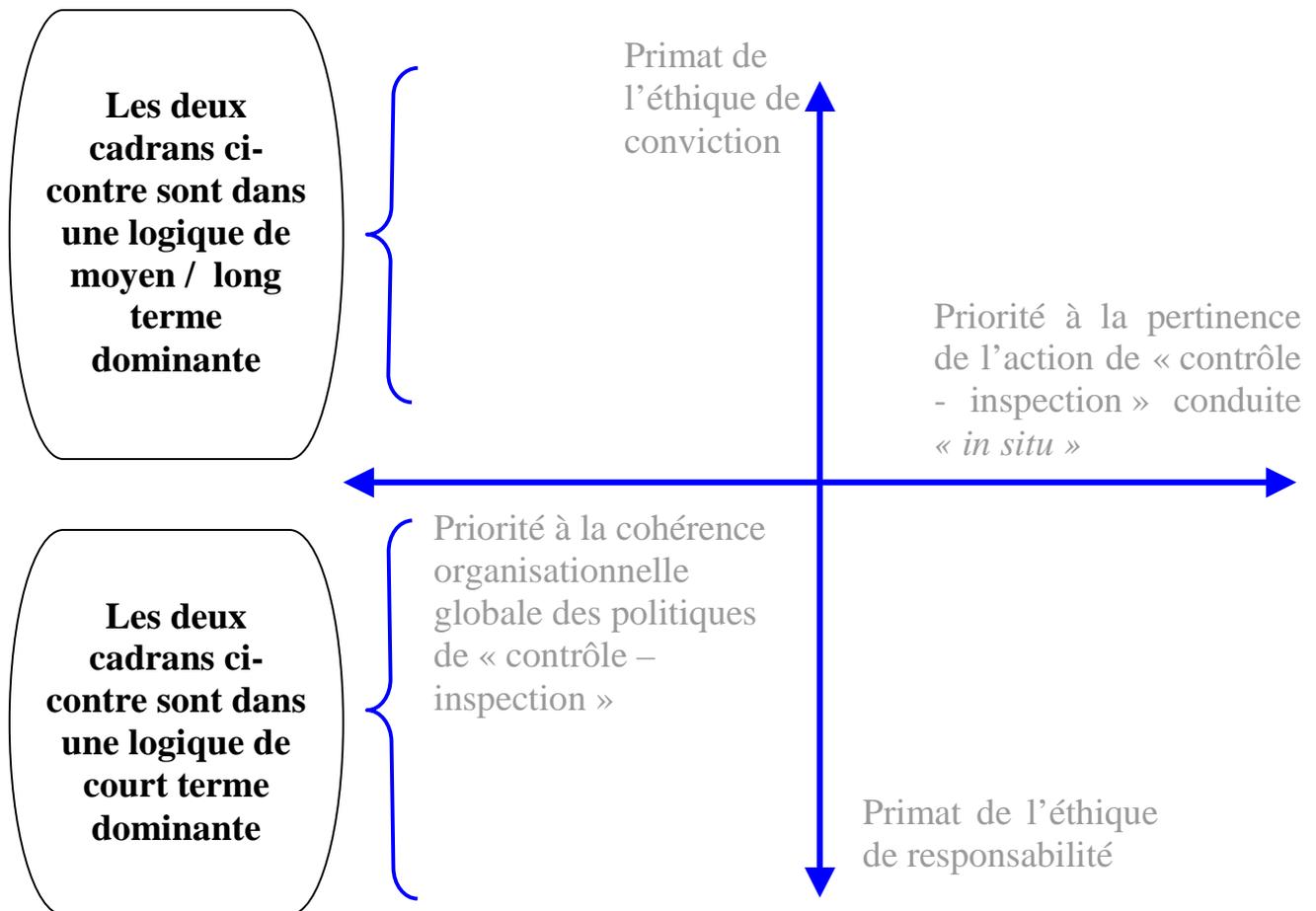
²⁰ Max Weber « *Le savant et le politique* » Paris 1995 Editions Plon coll. 10/18 (Première édition allemande : 1919)



En simplifiant....

Dans la partie gauche du schéma, nous mettons en évidence plutôt les dimensions « *non visibles* » de l'action de contrôle – inspection : ce sont les « *cuisines* », certaines sont résolument lointaines pour le couple « *contrôlé – contrôleur* », c'est le cas notamment de l'administration centrale... D'autres s'avèrent plus proches mais non moins inaccessibles : les bureaux du Préfet ou ceux des cadres dirigeants. Dans tous les cas, cette « *administration lointaine* » est plutôt vouée aux gémonies par les acteurs de terrain. A leurs yeux, elle méconnaît les questions concrètes et, dès lors, produit des textes peu opérationnels.

Dans la partie droite, nous rendons compte des acteurs présents « *sur le terrain* ». Des opérations très concrètes s'y déroulent, des face-à-face programmés ou conduits de manière inopinée... Ceux-ci ont lieu bien loin des acteurs situés dans la partie gauche du schéma. Ces derniers de leur côté ignorent souvent les dimensions concrètes des contrôles, s'étonnent des difficultés rencontrées, voire pestent contre les « *erreurs* » commises. Dès lors, ils sont conduits à des arbitrages souvent délicats et à la production de nouvelles normes. Ainsi naît le célèbre « *cercle vicieux bureaucratique* » honni par les acteurs du « *front-office* ».

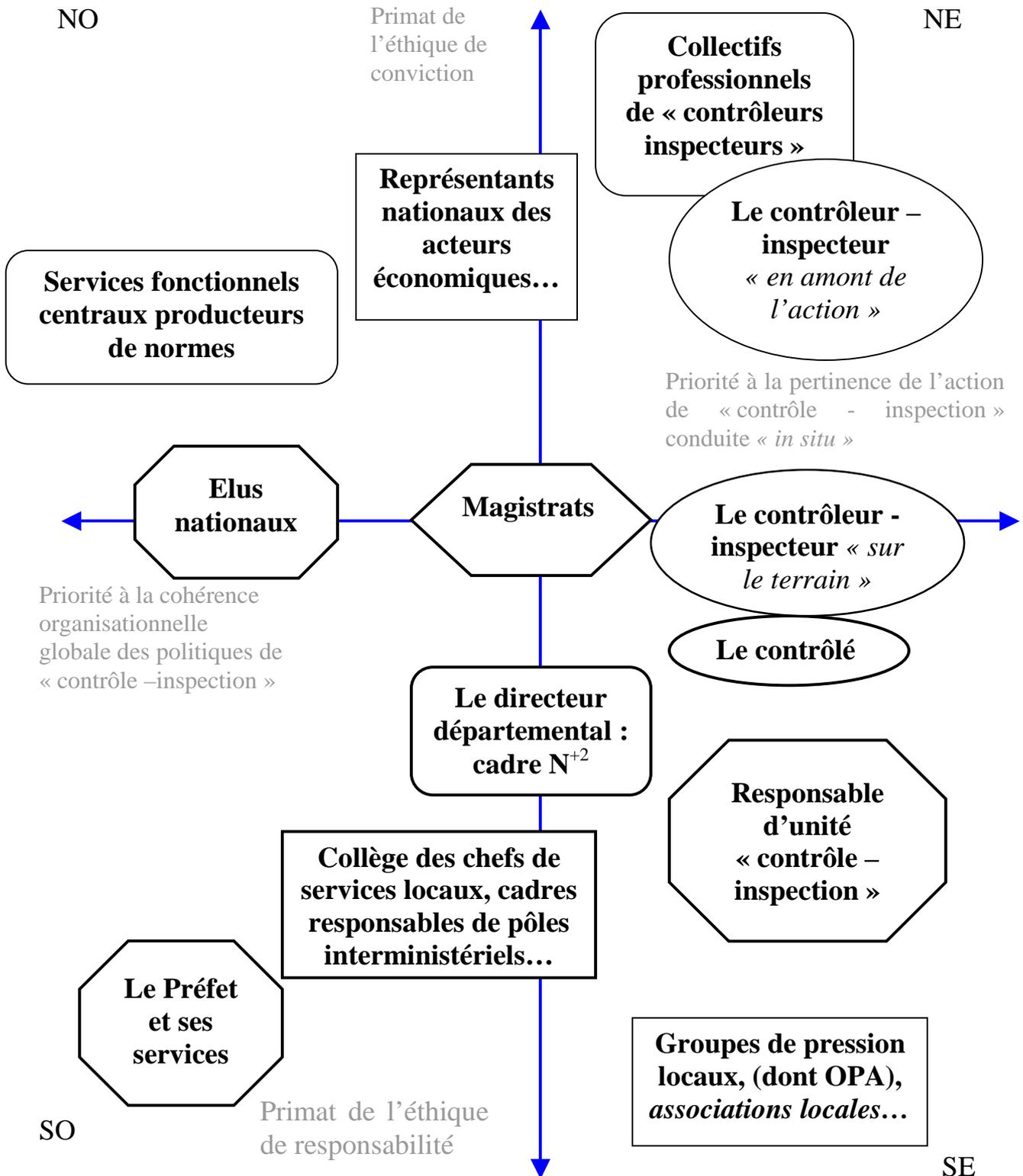


En simplifiant....

Dans la partie supérieure du schéma, les acteurs, forts de leurs convictions, sont plutôt mus par des objectifs de moyen ou long terme. Ils sont enclins à tracer « *leur sillon* » sans avoir toujours pour préoccupations les conséquences indirectes de l'ensemble de leurs actes.

La partie inférieure rassemble au contraire des acteurs au cœur de l'action quotidienne. Ce qui les préoccupe ce sont en toute priorité la gestion des « *écarts* », des « *remontées d'huile* »... avec assez souvent le devoir de conduire des arbitrages entre des finalités multiples, différentes, voire en tension...

2. Des acteurs qui obéissent à des rationalités différentes : un essai de positionnement des différents acteurs²¹ :



²¹ Le présent schéma vise à positionner les différents acteurs d'une manière globale ; il n'a donc aucune prétention scientifique. Il montre aussi la complexité du système de contrôle.

Ce schéma peut être décomposé en quatre cadrans. Par commodité, nous les nommerons : « Nord-est », « Sud-est », « Sud-ouest » et « Nord-Ouest ».

◆ Nord-est :

Les acteurs plus particulièrement présents dans ce cadran privilégient d'une part l'éthique de conviction et d'autre part accordent une priorité à la pertinence de l'action de « *contrôle - inspection* » conduite « *in situ* ».

Il s'agit des « *contrôleurs – inspecteurs* » qui agissent individuellement notamment lors d'actions sur le « *terrain* » mais aussi de ces mêmes agents qui soit dans des instances formelles tels que séminaires, stages... soit de manière plus informelle au travers d'échanges téléphoniques ou de courriels développent une pratique concertée de l'action publique. En effet, une partie significative de leur engagement professionnel est centrée sur une mise en œuvre coordonnée et harmonisée des normes dont ils ont la responsabilité. De ce fait, ces acteurs s'accordent pour conférer beaucoup d'attention à la préparation des inspections.

Un souci affirmé d'efficience marque donc les activités que ces acteurs souhaitent inscrire dans le moyen – long terme.

◆ Sud-est :

Dans ce second cadran, les acteurs privilégient l'éthique de responsabilité et d'autre part accordent une priorité à la pertinence de l'action de « *contrôle - inspection* » conduite « *in situ* ».

« *Ce qui les anime c'est essentiellement de conduire rapidement les actions de « contrôle – inspection » en intégrant au mieux les caractéristiques concrètes des situations* ».

Les acteurs principaux sont d'une part les « *contrôleurs – inspecteurs* » oeuvrant sur le terrain et les contrôlés, d'autre part, et le plus souvent dans une position de « *back office* », les responsables d'unités de « *contrôles – inspection* » et les représentants des groupes de pression locaux. C'est ce second groupe qui assure en effet les régulations en aval des missions conduites au quotidien par les agents publics.

C'est sur les épaules des responsables d'unités que pèse le poids des « *cas* », des « *situations explosives* »... Le soutien hiérarchique mais aussi celui des autorités locales constitue pour eux une ressource essentielle.

« *L'appui des forces de l'ordre est important. Il faut équilibrer les pouvoirs hiérarchiques dont dépendent les contrôleurs entre le Procureur et le Préfet, car ce dernier est très sensible aux pressions politiques.* »

Cadre responsable d'une unité « Contrôle- inspection »

Plus rarement, ces acteurs peuvent aussi agir en amont des contrôles pour formuler des « *règles du jeu* » visant à réduire tensions et actions contentieuses. Dans ce rôle, souvent crucial, on observe l'engagement des directeurs départementaux ou de leurs adjoints parfois dûment mandatés par les autorités préfectorales.

Tous ces acteurs s'accordent pour agir avec un souci d'efficacité inscrit plutôt dans un horizon de court terme.

◆ Sud-ouest :

Dans ce troisième cadran, les acteurs vont d'une part privilégier l'éthique de responsabilité, dimension qu'ils partagent avec les acteurs agissant dans le cadran précédent, et d'autre part, accorder une priorité à la cohérence organisationnelle globale des politiques de « *contrôle – inspection* ».

Le Préfet et ses proches collaborateurs sont les acteurs-clefs de ce cadran. Ils œuvrent avec le collège des chefs de service et les responsables de pôles : MISE, MISSA...

Ces autorités sont plus particulièrement mobilisées pour traiter à un haut niveau les questions non résolues dans les directions et services. A cette fonction d'arbitrage s'ajoute des fonctions de veille qui préparent souvent des actions d'information dirigées vers les opérateurs économiques, les élus et les responsables associatifs locaux.

C'est essentiellement l'efficacité de l'action publique inscrite dans le court – moyen terme qui oriente l'activité de ces acteurs.

◆ Nord-ouest :

Dans ce quatrième cadran, les acteurs privilégient l'éthique de conviction d'une part et comme les acteurs du cadran « Sud-ouest » vont accorder une priorité à la cohérence organisationnelle globale des politiques de « *contrôle – inspection* ».

Les parlementaires et les représentants nationaux des acteurs économiques mais aussi des grandes associations se concertent de manière quasi permanente. Le vote de la Loi marque le terme, toujours provisoire, de ce processus. Le gouvernement, par l'action des administrations centrales des ministères et plus particulièrement des services fonctionnels des directions générales, produit la norme : décrets, arrêtés, DNO²²...

Tous ces acteurs s'accordent pour agir dans un souci d'efficacité inscrit dans un horizon de moyen - long terme.

²² DNO : Directive Nationale d'Orientation.

Si les logiques d'acteurs situés dans des cadrans contigus peuvent sans difficulté extrême dégager entre eux des points de convergence, ceux-ci seront beaucoup plus mal aisés à dégager lorsque ces groupes d'acteurs appartiennent à des cadrans diagonalement opposés.

Illustrons notre propos. . .

La rigueur professionnelle de collectifs de « contrôleurs inspecteurs » sera assez probablement perçue comme parfois excessive par les autorités préfectorales soucieuses d'assurer une application inscrite dans les contingences locales et non exclusivement dans la lettre de dispositions réglementaires. Symétriquement, ces « contrôleurs – inspecteurs » vivront vraisemblablement comme une non-reconnaissance de leur professionnalisme des mesures dérogatoires prises par les autorités préfectorales...

De même, on identifiera aisément les divergences d'appréciation entre les services de terrain toujours en recherche d'une mise en œuvre rapide et efficace au niveau local des normes et les exigences des services centraux en responsabilité d'une action concertée, harmonisée et efficiente dans le long terme...

« .. Absence de soutien, d'aide et de reconnaissance dans les "gros" dossiers de la part de l'administration centrale... une attitude suspicieuse, la politique du "parapluie" sont les mots d'ordre généraux. Plutôt que de soutenir, épauler un service qui a soulevé une affaire importante et qui a fait son travail jusqu'au bout, l'administration centrale préfère demander des comptes à ce service jusqu'à diligenter une enquête pour vérifier le travail réalisé par les agents plutôt que de les épauler sur ce genre de "gros" dossiers. »

Contrôleur – inspecteur itinérant

B – Le fonctionnement du système tel qu'il est décrit par les acteurs révèle cinq facteurs de tension²³

1. Une vision prégnante : le contrôle, une logique de confrontation

L'analyse des propos recueillis lors de la pré-enquête fait apparaître une représentation dominante quant aux relations entre « contrôleurs et contrôlés ». Celle-ci, exprimée de manière spontanée, sur-valorise, voire caricature, une situation de face-à-face dans laquelle les deux acteurs, l'agent public et le

²³ Ces premières hypothèses ont été formulées en janvier 2006 avec l'aide de Khadija Bifensi – Etudiante en Master II Université de Marne la Vallée et Ecole Nationale des Ponts & Chaussées.

contrôlé, seraient engagés dans un échange à forte tension symbolique. Les contrôles assurés par les personnels du ministère en charge de l'agriculture sont présentés, surtout quand ils sont mis en œuvre dans les locaux du contrôlé, comme ceux vécus lors de contrôles routiers assurés par des agents de la force publique.

Ce qui est redouté par la personne contrôlée, mais aussi à un degré moindre par l'agent public, c'est que la situation conduise à mettre en œuvre de manière très normative, voire aveugle, une réglementation sans que puisse être prises en compte les caractéristiques singulières de la situation et donc générer une situation d'extrême tension.

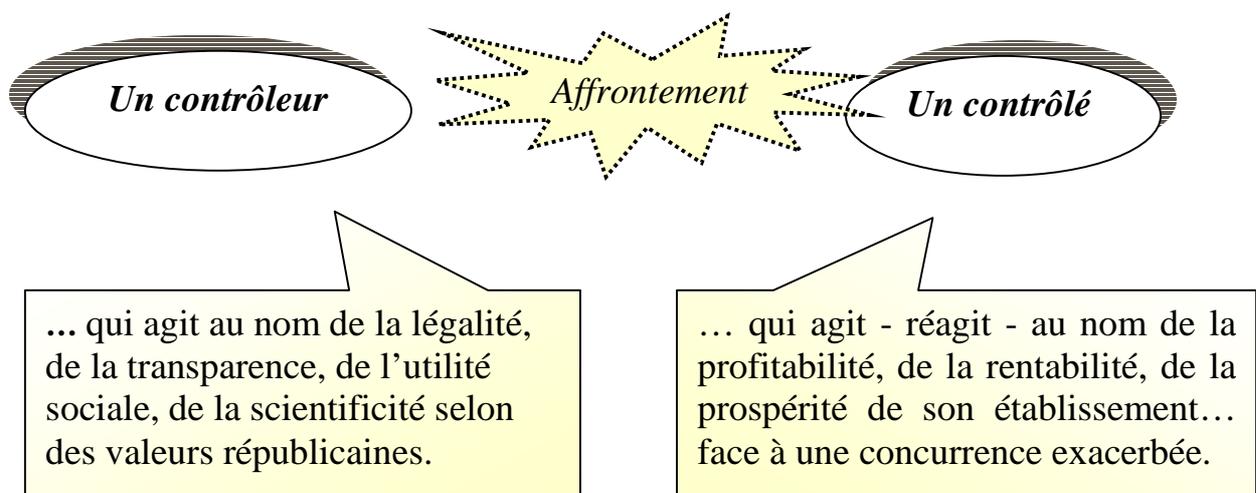
Le drame de 2004, très présent dans les propos recueillis par voie de questionnaire, conduit à un appel pressant au soutien hiérarchique.

« Le manque de reconnaissance des agents décédés est aussi très choquant: aucun des deux n'a été proposé, à titre posthume, pour la Légion d'honneur. Ce qui devrait être automatique dans de tels cas pour bien montrer la détermination de l'État à mener à bien les contrôles. »

Contrôleur – inspecteur en « traitement de dossiers »

Deux « figures » en face-à-face : le contrôleur et le contrôlé

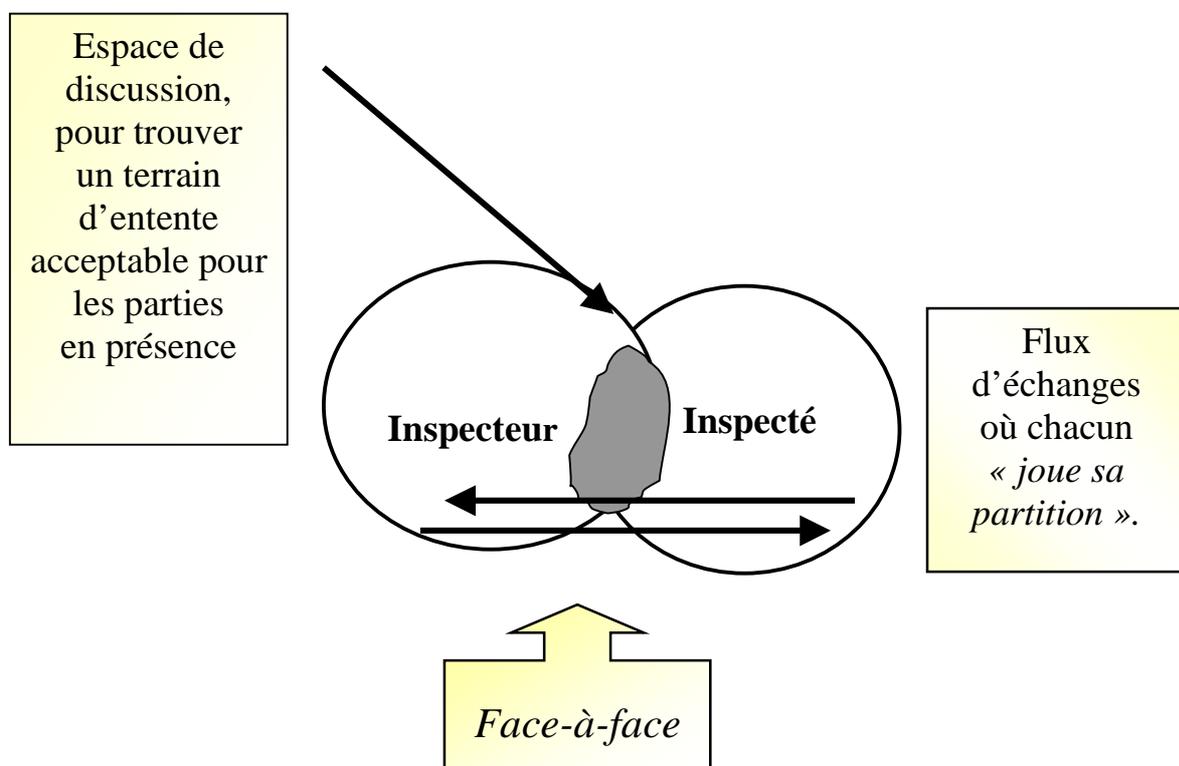
- Une caricature de la situation de contrôle : la puissance de la norme l'emporterait sur l'intelligence de la situation.



Quand nous analysons plus finement les propos recueillis à propos de la mise en œuvre d'inspections, celles-ci paraissent s'inscrire dans un schéma plus interactif.

L'inspection serait plutôt vécue comme une situation où les deux parties auraient le désir et la possibilité de créer un espace d'échanges, espace qui se construirait et se nourrirait par les propos croisés des deux protagonistes.

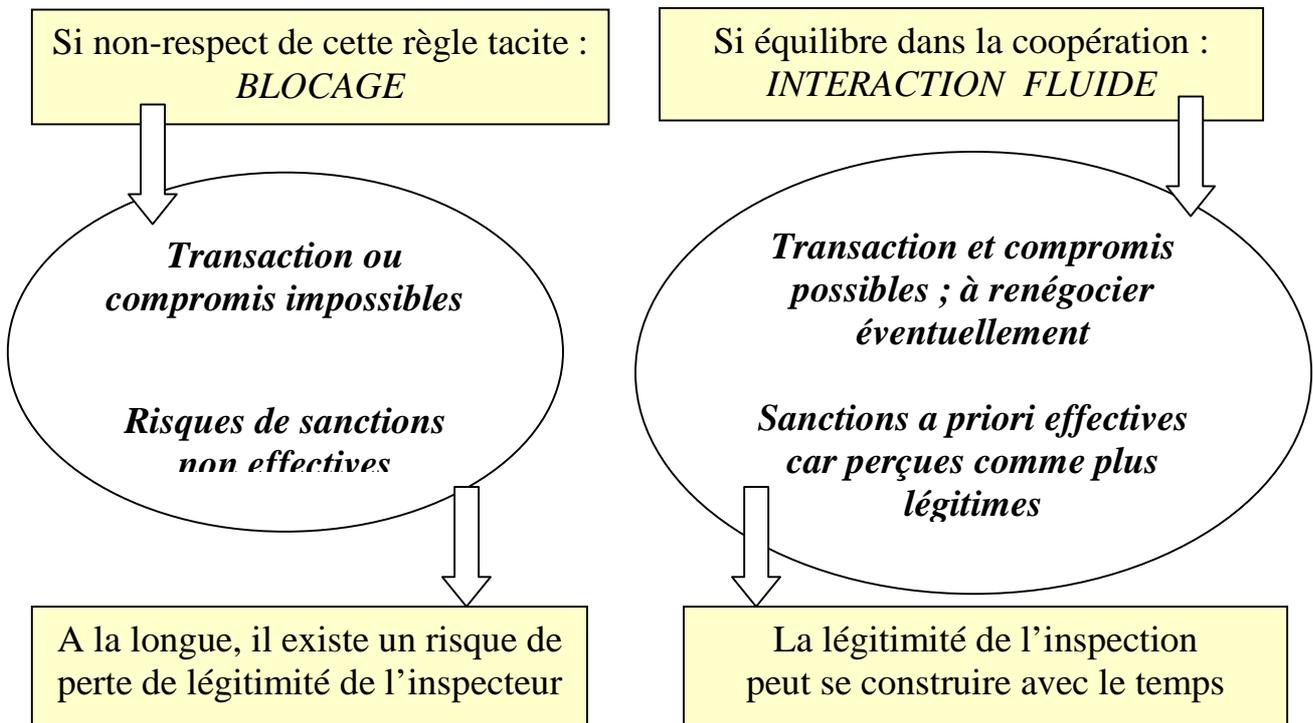
On assisterait donc, plus ou moins implicitement, à des ajustements. Des registres d'argumentations distincts seraient audibles par l'une et l'autre partie, chacun gardant naturellement sa rationalité propre.



A l'inverse de la relation de contrôle, identifiée comme « *plus dure* », l'inspection serait perçue comme ouvrant la voie à une écoute réciproque, voire à une situation d'échange. L'inspecteur aurait parmi ses objectifs le souci de convaincre son interlocuteur de la pertinence, du bien fondé et donc *in fine* de la légitimité de la norme qu'il a en charge de faire respecter. Le but implicite serait donc de rendre la situation d'inspection acceptable, de favoriser une pleine appropriation des normes publiques par l'inspecté.

Ce faisant, l'inspecteur construit et fait valider par son interlocuteur l'image d'un professionnel attentif, capable d'avoir « *l'intelligence de la situation* » et non de mettre en œuvre l'application désincarnée d'une norme surplombante.

- Relation de partenariat, de collaboration visée par l'inspecteur dans ses relations avec l'utilisateur.



D'une manière schématique, il convient de noter que les horizons temporels du contrôle et de l'inspection s'avèrent différents. A une logique de type « *stimulus – réponse* », inscrite dans le court terme, répond une approche qui cherche son efficacité dans le moyen voire dans le long terme au travers d'un processus intégrant des « *essais – erreurs* ».

2. Un système en tension : le point de vue des acteurs concernés

⇒ Niveau local – niveau central : « *guichet* » et « *Back office* »

Les termes de *Front Office*, littéralement « *boutique* » et de *Back Office* « *arrière-boutique* » sont généralement utilisés pour décrire les parties d'une organisation et de son système d'information dédiées respectivement à la relation directe avec la clientèle, les usagers... et à sa gestion interne propre.

Le *Front Office*, parfois appelé également *Front line*, désigne la partie visible par les administrés, les clients... et qui en contact direct avec elle. Aujourd'hui, dans l'analyse des institutions dédiées aux services, le terme de guichet s'impose²⁴.

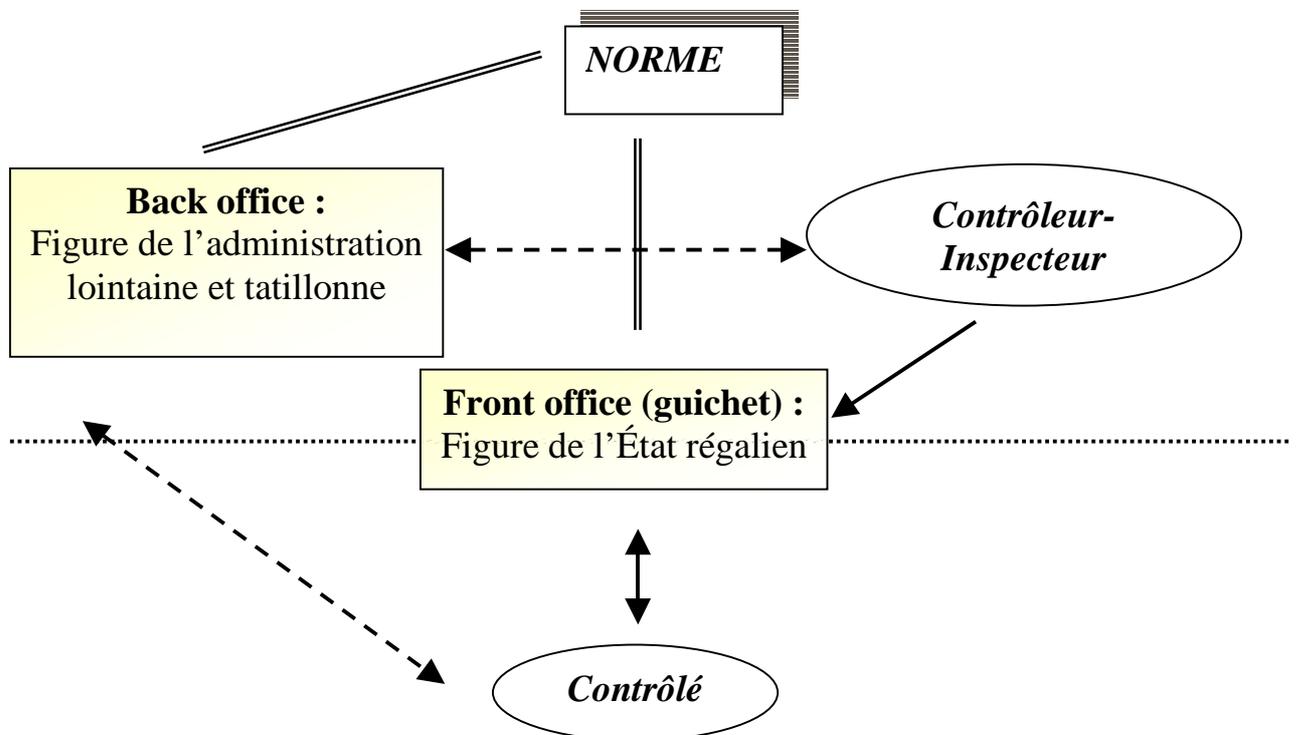
²⁴ Jean-Marc Weller « *L'État au guichet* » Paris, 1999 Editions Desclée de Brouwer.

Le *Back Office*, à l'inverse, désigne l'ensemble des fonctions et des parties du système d'information auxquelles l'utilisateur final n'a pas accès. Il s'agit notamment de tous les processus internes à l'organisation : production, logistique, stocks, comptabilité, gestion des ressources humaines,...

Dans ce modèle, directement inspiré des analyses et recommandations du sociologue allemand Max Weber²⁵, la finalité est d'assurer de manière impersonnelle la mise en place des normes publiques. L'administré est accueilli, ou convoqué, au guichet et traité avec un contrôleur ou un inspecteur. Ceux-ci ont exclusivement pour tâche de faire appliquer la Loi, traduite sous forme d'instructions directement opérationnelles mais auxquelles l'administré n'a le plus souvent pas accès.

Le contrôlé est généralement informé par écrit des suites du contrôle, par un agent public en poste à un échelon supérieur, régional voire national. Cet agent, longtemps anonyme, ne rencontrera qu'exceptionnellement le « contrôlé ». C'est en effet une circulaire du 30 janvier 1985 du premier ministre qui recommande la personnalisation des relations entre l'administration et les usagers.

Le « *back office* » assure en outre la supervision des activités des contrôleurs et inspecteurs ainsi que la mise à jour des instructions.



²⁵ Max Weber « *Economie et sociétés* » Paris, 1971 Editions Plon (1^{ère} édition allemande : 1922).

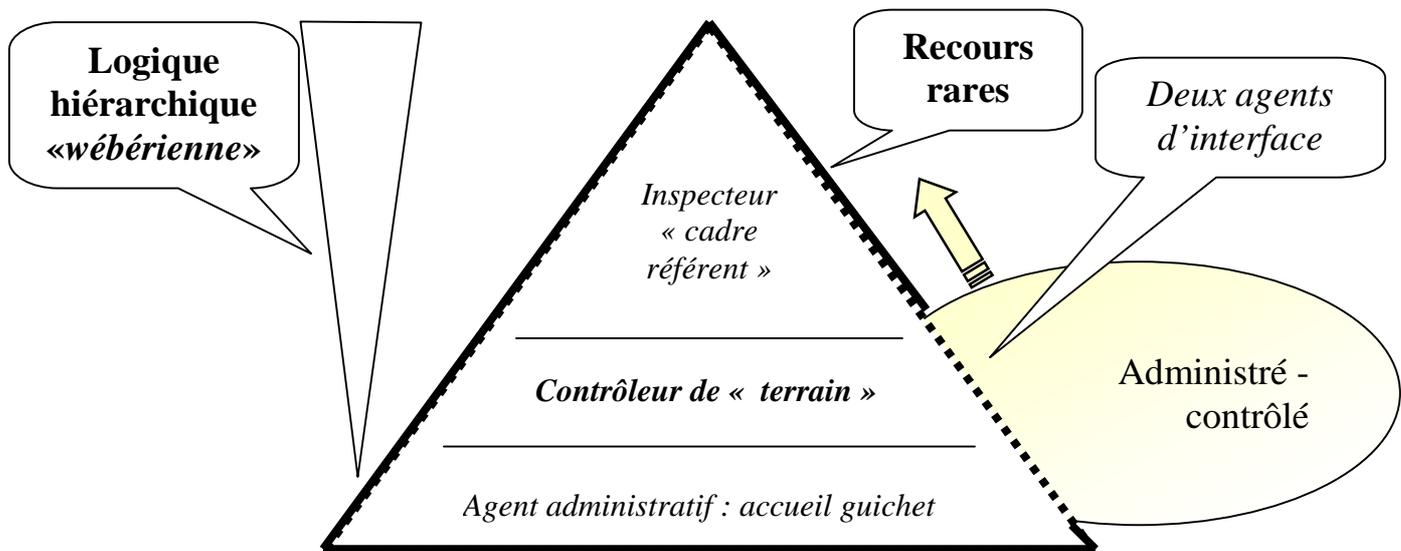
⇒ Une relation modernisée : l'ouverture du « *back office* »

Selon nos interlocuteurs, cette nouvelle configuration émerge en aval de la circulaire du premier ministre, du 23 février 1989²⁶ et relative au renouveau du service public. Elle invite tous les services publics à faire apparaître expressément les noms et coordonnées précises du rédacteur de tout courrier officiel.

En outre, les administrations ouvertes au public doivent veiller à ce que les agents de guichet puissent être identifiés en plaçant sur les comptoirs d'accueil un porte-nom.

Si la logique administrative prônée par Max Weber n'est pas remise en question, il s'avère que les contrôlés vont multiplier leurs relations non seulement avec les « *contrôleurs – inspecteurs* » mais aussi avec les agents du « *back-office* » rendus plus visibles et donc plus accessibles.

Modifier triangle



²⁶ Le texte intégral de celle-ci pourra être consulté à l'adresse suivante : <http://www.dsi.cnrs.fr/RMLR/textesintegraux/volume4/414-cirdu23-02-1989.htm>

Ce mode de contrôle s'avère mieux perçu par les différentes parties. En effet, les administrés ayant fait l'objet de contrôles adressent aux responsables hiérarchiques un nombre limité de recours.

Une relation en émergence sinon institutionnalisée s'instaure, elle se caractérise par la co-présence de deux agents d'interface, le cadre – référent pouvant en outre être sollicité.

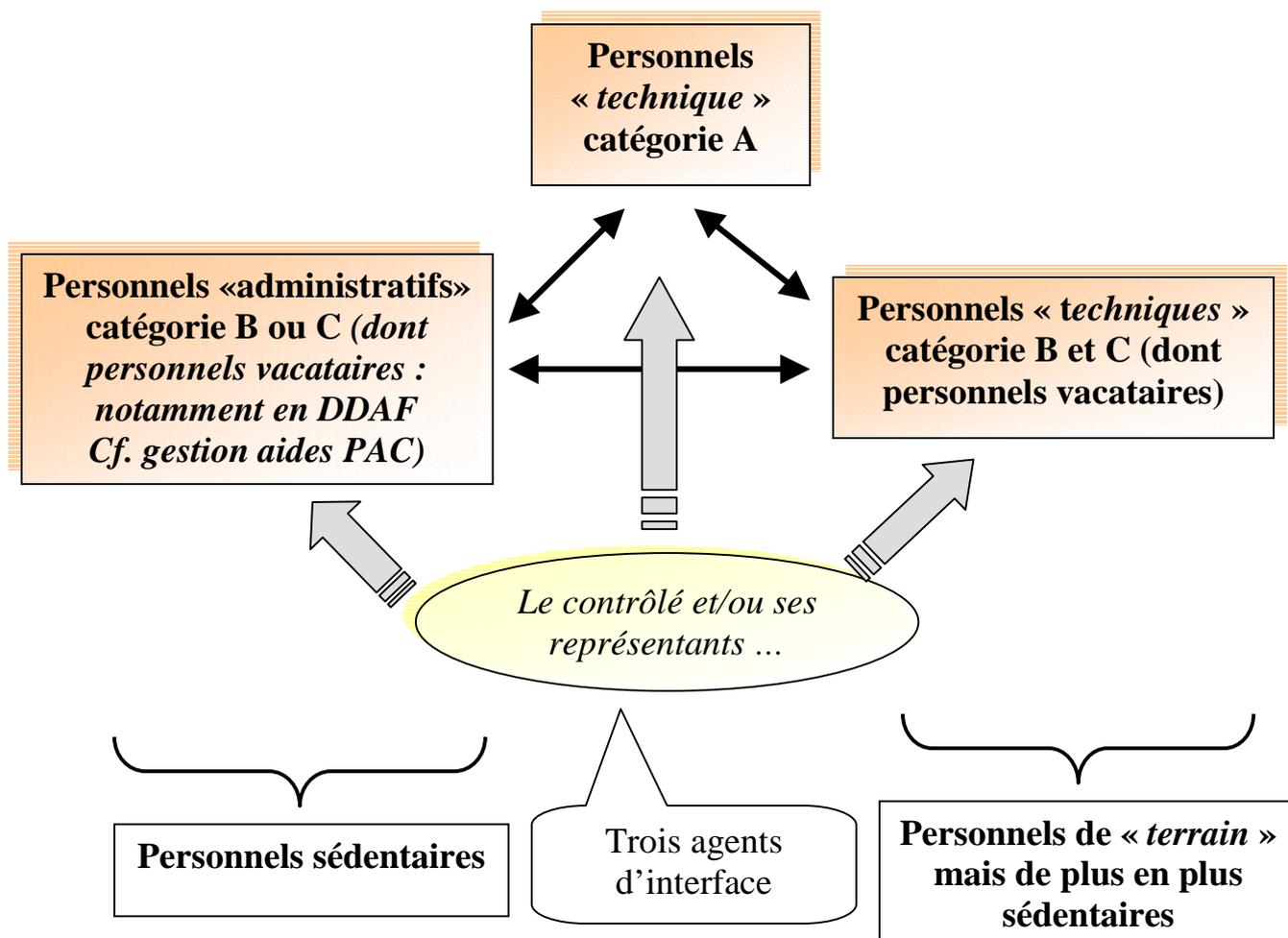
Ce modèle paraît s'imposer sous l'influence de plusieurs facteurs. D'une part la complexification des réglementations conduit les contrôleurs de terrain à consacrer une partie plus significative de leur temps de travail à se documenter, à préparer les contrôles, à effectuer des comptes-rendus.... D'autre part, l'encadrement est plus sollicité pour informer les personnels des évolutions réglementaires, assurer en « *second niveau* » certains contrôles délicats, rendre des arbitrages suites à des recours gracieux... Enfin, les agents administratifs, dont les niveaux de formations se sont sensiblement renforcés, sont de plus en plus à même d'assurer des fonctions d'orientation, d'information au bénéfice des administrés...

In fine, les repères physiques et fonctionnels qui marquaient encore le modèle précédent tendent à s'estomper. Ces évolutions confèrent aux organisations une réactivité supérieure qui est globalement appréciée par les usagers. En interne, ces évolutions brouillent les repères statutaires et génèrent des écarts entre fonctions et statuts.

Les personnels de la filière administrative assurant des missions de contrôle traditionnellement dévolues à des agents de la filière technique, s'ils sont satisfaits de l'évolution de leurs missions, expriment des revendications quant aux régimes indemnitaires.

La régulation générale du système tient pour une large part, voire pour une part cruciale lorsque les services ont un nombre élevé de contrôles à assurer, à la densité et à la qualité des interactions entre les trois groupes d'acteurs : encadrement, personnels de contrôle et personnels administratifs²⁷.

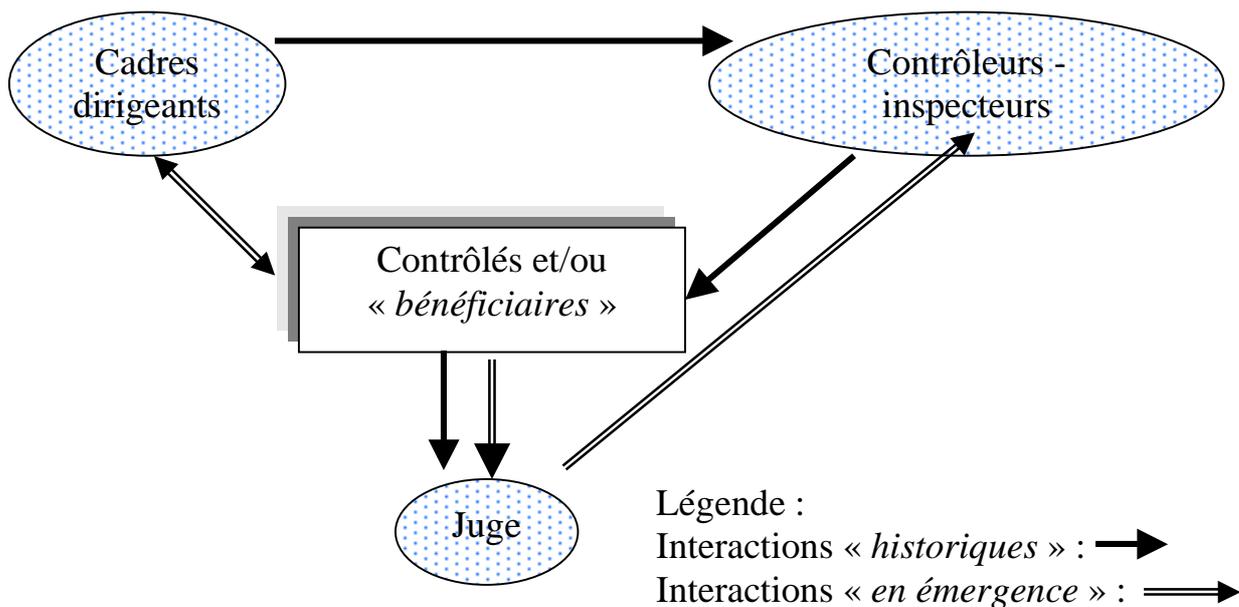
²⁷ Voir tout particulièrement Hélène Delahaye « *Les pairs, l'ingénieur et l'agriculteur* » La dynamique de construction identitaire professionnelle des gestionnaires de dossiers dans un triangle d'interaction - Mémoire de DEA Université de Marne la Vallée et Ecole Nationale des Ponts & Chaussées. 2004 – Document accessible sur le site de l'Observatoire des Missions et des Métiers.



⇒ La régulation du juge

L'analyse des propos recueillis auprès des professionnels des métiers du contrôle et de l'inspection lors de la pré-enquête fait apparaître une tension institutionnelle, souvent diffuse. Celle-ci placerait en face-à-face une « éthique de responsabilité », portée principalement par les cadres dirigeants, et une « éthique de conviction » qui souderait ce groupe professionnel.

Quand cette tension ne peut être résolue au sein des services ou que les contrôlés, voire des « bénéficiaires » tels des responsables d'associations, contestent le bien fondé de la position prise du services de contrôle, l'autorité judiciaire se trouve investie de fait d'un rôle de régulation au sein du système.



Nous faisons l’hypothèse que ce rôle déjà significatif est appelé à acquérir une place encore plus centrale.

« Remarque relative à la police de la nature : forêt, espèces protégées... pour un minimum d'efficacité, il est essentiel qu'un lien Administration / Parquet soit établi et maintenu, afin que ces affaires qui peuvent paraître dérisoires à un magistrat ne soient pas systématiquement classées. Il est nécessaire que le MAP et le Ministère de la Justice se concertent et incitent fortement le niveau local à se concerter. »

Contrôleur – inspecteur en « traitement de dossiers »

⇒ De l’action à court terme à la co-production de normes

Lorsque les propos entendus quant aux pratiques des agents publics en charge de missions de contrôle sont placés dans une perspective historique, une tendance semble se dessiner et trois postures globales professionnelles peuvent être nommées. Ces trois postures se réfèrent à trois horizons temporels différents mais peuvent se prévaloir toutes trois d’une complète légitimité.

- Une posture « *historique* » dans laquelle le contrôleur, identifié comme agent public, veille strictement à la mise en oeuvre de normes impersonnelles. Dans cette logique, l’action du contrôleur s’apparente à une réaction face à une situation d’urgence telle une pollution aquatique, de mise en péril d’un salarié utilisant une machine non conforme ou de

l'intérêt général si des denrées avariées sont proposées à la consommation.

- Une posture « *modernisée* » qui voit le contrôleur – inspecteur reconnu comme acteur local de la mise en œuvre de la norme publique. Il est autorisé à dispenser informations voire conseils aux contrôlés. Il est surtout légitime pour négocier l'application de la norme dans un échéancier qui intègre la situation singulière du contrôlé. Dans cette optique, l'action s'inscrit dans un horizon plus ample. Il n'y a pas de dangers immédiats et ce qui est expressément visé c'est de contribuer à une amélioration progressive mais ferme des écarts constatés.
- Une posture « *émergente* » dans laquelle l'inspecteur est en responsabilité de faire advenir et de contrôler des normes « *locales* » inscrites dans un cadre global clairement défini. Ce cadre s'avère souvent à dimension européenne voire internationale (Cf. BIT, OIE, OEPP²⁸...°). L'horizon de l'action s'inscrit alors dans un calendrier de moyen - long terme. Ce qui va être visé ne relève ni de la réaction face à l'urgence, ni de l'engagement d'un processus de « régularisation » en lien avec une norme existante et reconnue par les contrôlés.

Quatre conditions doivent être simultanément réunies pour que la coproduction de normes puisse être légitimement mise en œuvre :

- 1 – Entre les parties en présence, il existe une/des incertitude(s) quant à « *la solution idoine* ». Celles-ci dressent le constat qu'il ni possible, ni pertinent de se fonder sur un texte, une norme existante.
- 2 – Un investissement en temps, dans la durée, est possible; il est admis par les parties car il n'est pas attendu de réponse(s) immédiate(s).
- 3 – Le résultat visé a vocation à être généralisé ; il ne s'agit pas d'identifier et de mettre en œuvre une réponse de pure circonstance.
- 4 – La décision qui sera prise au niveau « *local* » est révisable. Une décision « *supérieure* » peut l'invalider, elle sera d'ailleurs présentée avant sa mise en œuvre aux autorités de référence.

Les inspecteurs et contrôleurs du travail sont acteurs de cette modalité depuis plusieurs décennies notamment au travers de l'appui qu'ils apportent aux parties

²⁸ BIT : Bureau International du Travail, OIE : Organisation Internationale de l'Epizooties, OEPP : Organisation Européenne pour la Protection des Plantes.

(i.e. : représentants des employeurs et représentants des salariés) ; négociant des conventions collectives départementales ou régionales.

De même, certains services publics sont parfois amenés à apporter des contributions réglementaires et techniques lorsque des opérateurs du secteur agricole ou agroalimentaire mettent au point des normes contractuelles : labels, appellations d'origine... dispositions qui seront en aval de celles contrôlées par ces services dans un strict souci de protection des consommateurs.

La mise en application de la convention d'Aarhus²⁹ et le développement des dispositifs favorisant les débats publics en matière de protection de sites naturels sensibles, de réalisation de grands ouvrages linéaires... augurent d'un développement de cette modalité.

La gestion d'univers complexes et confrontés à des rationalités en tension mais aussi les prises de conscience autour de la « *société du risque* » favorisent globalement ce type d'approches qui procède d'un modèle interactionniste de l'action publique.³⁰

Ce modèle implique que l'action du contrôleur –inspecteur se situe dans une dimension nouvelle : pas seulement vecteur de la norme, pas non plus uniquement acteur de la norme, mais, dans une certaine mesure auteur (ou co-auteur) sinon de la norme, du moins de ses modalités d'application. La conséquence est que le positionnement traditionnel du fonctionnaire en poste et son champ d'action, les modalités de relation avec sa hiérarchie et son administration centrale s'en trouvent assez profondément modifiées.

⇒ Finalités vs. résultats ?

Tout au long des entretiens conduits tant lors de la pré-enquête que dans les phases ultérieures nous avons été particulièrement attentifs aux critères mis en avant par nos interlocuteurs pour caractériser les éléments identifiant selon eux un « *bon contrôle* » ou « *bonne inspection* ».

D'une manière transverse, c'est-à-dire dépassant la distinction des répondants, contrôlés et contrôleurs, un premier groupe privilégie les finalités. A ses yeux, il convient d'abord de clairement expliciter le « *Pourquoi* » des politiques de contrôle. D'une manière quasi caricaturale, ces personnes considèrent que tant

²⁹ Pour une présentation de cette convention et de sa mise en œuvre, on consultera notamment un rapport officiel (MEDD - janvier 2005): http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_AARHUS-2.pdf

³⁰ Callon M., Lascoumes P., et Barthes Y., (2001). *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil ; Beck U., (2001) *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Editions Aubier - coll. Alto et Latour B., *Changer de société – Refaire de la sociologie*, (2007) Paris, La Découverte.

que ce qu'ils considèrent comme un préalable n'est pas acquis, les modalités concrètes de l'action publique ne peuvent, voire ne doivent, être posées. C'est donc au regard des finalités partagées que pourront être évaluées la pertinence et l'efficacité des politiques de contrôle.

Pour un second groupe de personnes, ce sont les résultats très tangibles qui doivent prévaloir. Celui-ci se réfère à la légitimité des normes et considère que l'agent public et le contrôlé doivent s'y référer sans débat circonstancié. Les agents publics mais aussi les « bénéficiaires des contrôles » inscrivent leur action dans une logique d'efficacité. Ils vont dès lors s'attacher à répondre essentiellement à la question : « *Comment conduire des contrôles – inspections qui répondent au mieux aux caps donnés par législateur et consignes formulées par les hautes autorités administratives ?* ». Du côté des « contrôlés » la logique s'avère symétrique : « *Comment minimiser les conséquences d'un contrôle ?* »

Aux premiers qui s'inscrivent plutôt dans une logique de processus, s'opposent les seconds qui privilégient la mise en œuvre diligente de procédures.

La prise en compte de la pluralité des postures, de l'existence de « *paradoxes apparents* » et de tensions portées par des logiques d'acteurs mettant chacun en avant des rationalités différentes nous confirme dans l'exigence d'une appréhension systémique des problématiques de contrôle. C'est cette approche refusant toute simplification qu'il nous est apparu indispensable de valoriser. C'est avec celle-ci que nous aborderons, en amont des recommandations, l'esquisse de futurs possibles dans la mise en œuvre des politiques d'inspection.

III. Un système en évolution : scénarios et modèles types d'inspection

Dans cette troisième et ultime partie, nous nous proposons de mettre en lumière les différentes modalités d'évolution du système social qui rassemble les acteurs dédiés à la mise en œuvre des politiques publiques de « *contrôle – inspection* ». Après avoir présenté les limites d'une simple projection du modèle qui prévaut aujourd'hui, trois scénarios seront proposés. Chacun d'eux sous-tend un modèle différent d'inspection. Ces modèles représentent à nos yeux des évolutions possibles, sachant que dans la réalité de demain une combinaison de ces scénarios n'est pas à exclure.

Une approche prospective se distingue d'une approche par projection.

Quand une institution ou un groupe professionnel effectue une projection pour mieux organiser son action future, il postule que les tendances observées dans un passé récent vont se maintenir. Il pose donc comme hypothèse que son environnement socioéconomique ne sera pas significativement modifié. La

projection permet alors une optimisation des ressources notamment par la capitalisation des « *bonnes pratiques* ».

Cette approche s'avère particulièrement pertinente si – et seulement si – ce postulat de stabilité se trouve confirmé. A l'expérience, la projection répond à des interrogations de court terme : quelques mois, une à deux années...

Sollicitée pour des horizons plus éloignés mais surtout si l'institution s'avère devoir affronter des changements socioéconomiques majeurs, la projection conduit ses concepteurs dans des impasses.

La prospective s'inscrit dans un temps « *long* » : cinq à dix ans et fait l'hypothèse que les caractéristiques socioéconomiques d'après-demain ne seront pas nécessairement celles qui prévalent aujourd'hui. Si elle prend en considération les tendances structurantes, elle va aussi s'attacher aux « *faits porteurs d'avenir* »³¹. Par faits porteurs d'avenir, il convient d'entendre des événements, des opinions, des valeurs ... aujourd'hui peu significatifs, ou qui ne sont pas en situation d'influencer le système actuel. Cependant, ces données vont être identifiées comme capables d'orienter significativement les évolutions à venir.

Si la projection – parfois nommé prévision – considère implicitement que demain est inscrit dans le présent et le passé proche, la prospective affirme *a contrario* qu'il n'existe pas un avenir pré-écrit. Elle va s'employer à identifier des avènements alternatifs.

Avenirs qu'elle considère comme pouvant advenir et face auxquels les acteurs concernés vont être amenés à faire des choix.

Gaston Berger, fondateur de la démarche prospective, écrit :

« *La prospective, elle demande de voir loin, de voir large pour dépasser les vues étroites des spécialistes, d'analyser en profondeur pour dépasser l'analogie et l'extrapolation, de prendre des risques car la prospective suppose une liberté que ne permet pas l'obligation à laquelle nous soumet l'urgence des décisions à court terme, de penser à l'homme enfin* ». ³²

³¹ André Tiano « *La méthode de la prospective* (1974) Paris, Ed Dunod. Certains auteurs utilisent le terme de « *signaux faibles* ».

³² Gaston Berger « *L'attitude prospective* » (1959) in « *L'Encyclopédie française* » – Tome XX.

La prospective va souvent mettre en évidence des dimensions volontairement différenciées. Chaque scénario mettra en valeur des avantages ... mais aussi des inconvénients. Cette option, parfois perçue comme produisant des « caricatures », vise en fait à favoriser les débats et à engager les acteurs à faire des choix.

Ceux-ci seront invités à apprécier la pertinence de chaque scénario, à identifier des priorités, à forger des synthèses, à convenir des modalités d'action et d'évaluation afin de s'assurer que le scénario retenu aura toutes les chances d'advenir.

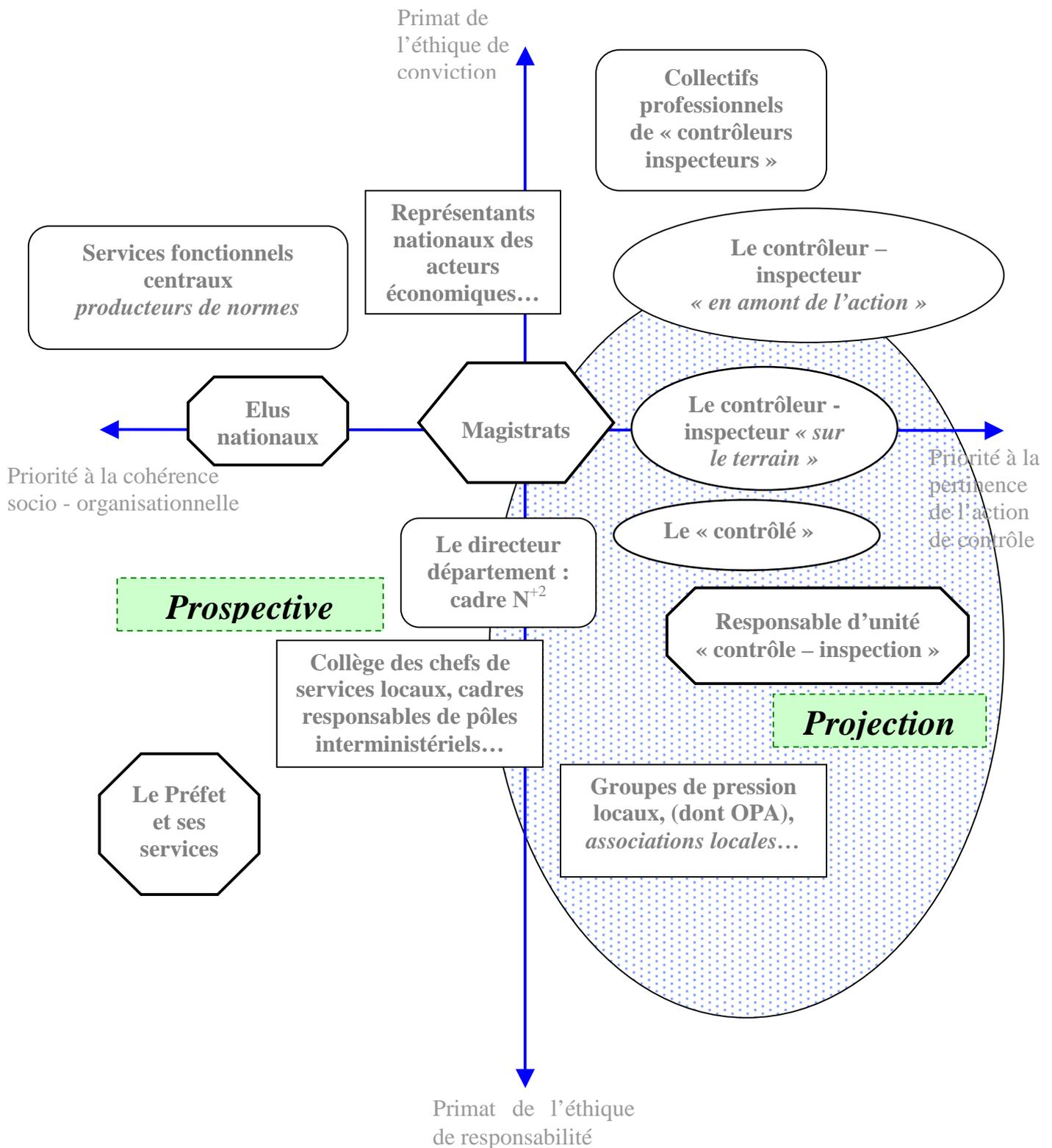
La formulation de scénarios a été conduite avec une double préoccupation inspirée par les orientations majeures du cahier des charges :

- S'inscrire dans un horizon court afin de favoriser l'identification de recommandations le plus directement opérationnelles. A cette fin, le premier scénario découle d'une démarche projective.
- Appréhender à un horizon de moyen terme des scénarios plus alternatifs. Les trois scénarios suivants intègrent des faits porteurs d'avenirs et relèvent d'une démarche prospective.

Dans le schéma suivant, la première logique, « *projective* », rassemble majoritairement les acteurs du cadran « *Sud-est* »³³. Leur logique d'action leur fait préférer – peut être aussi faute d'avoir la disponibilité nécessaire pour se distancier – un horizon de court terme. Pour eux, « *demain sera sensiblement identique à l'action présente* ».

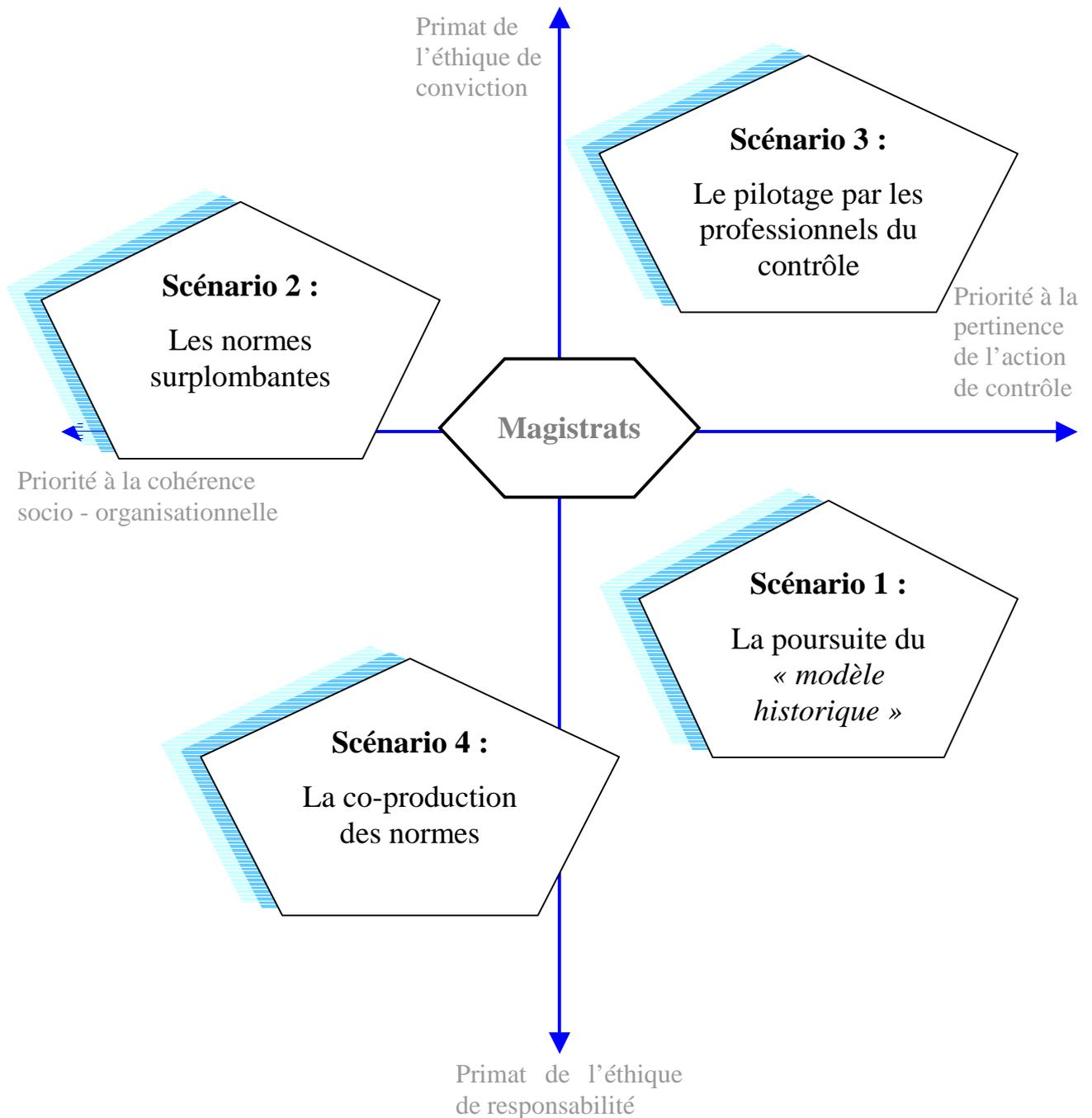
La seconde logique, logique « *prospective* », réunit pour tout ou partie les autres cadrans. Elle caractérise - ou devrait caractériser - tout particulièrement le cadran « *Sud-Ouest* ».

³³ Une ellipse grisée matérialise cette aire.



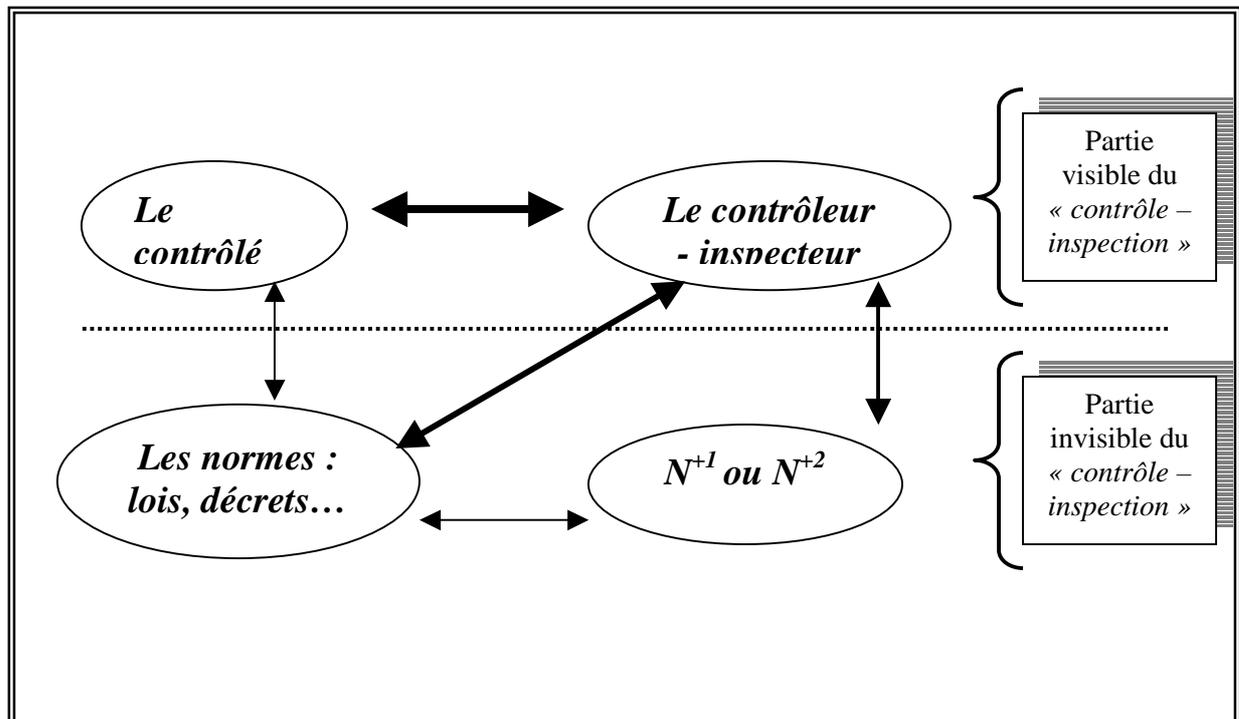
Sur ces principes, et conformément à la commande reçue, nous avons donc élaboré des scénarios à partir des éléments recueillis lors des entretiens et des ateliers ainsi qu'à l'occasion de l'enquête auprès de tous les agents. Comme on vient de le souligner notre souci n'était pas de prévoir les évolutions qui

pourraient survenir mais plutôt tenter de caractériser les grandes évolutions théoriquement possibles compte tenu des informations collectées. Le scénario de continuité historique et les trois scénarios de rupture décrivent donc une évolution possible dans chaque cadran du schéma proposé précédemment. En pratique on sait par expérience que la réalité combine souvent plusieurs scénarios. Le schéma suivant permet de situer chacun des scénarios présentés et de comprendre la logique à laquelle ils obéissent respectivement.



A – Un « scénario de la continuation » : résistance du « modèle historique » du contrôle

La prolongation du modèle-type « classique » : le contrôle vise à la conformité, à la régularisation



NB : l'intensité des flèches marque le caractère plus ou moins soutenu de l'interaction.

Ce scénario s'apparente en fait plus à une trame issue de la simple prolongation des tendances dominantes qu'à un authentique scénario. Il se concentre sur la partie « sud - est » du graphe présenté ci-avant. Le fait que les interactions majeures se déroulent dans la partie visible du système accentue les risques d'une dramatisation peu régulée.

Contrôleurs et contrôlés demeurent en position de face-à-face et les différents donnent lieu à procès-verbaux. Le juge apparaît *de facto* comme le régulateur de proximité quasi unique.

Les tensions s'expliquent d'une part du fait que les liens avec le cadran « nord-ouest », où se situent les acteurs de « back office » du niveau central, s'avèrent faibles et que d'autre que les acteurs majeurs de celui-ci sont mus par des critères notablement différents.

« ... *L'image de l'administration centrale est ainsi semblable à une "machine" jetant les ordres de service au "petit bonheur la chance", sans se préoccuper le moins du monde, sauf en cas de crise médiatique, de la capacité des services déconcentrés à les "rattraper au vol" et à les appliquer!* »

Cadre assurant des fonctions d'appui

Le niveau local continuera dès lors à être marqué par des crispations multiples. Le développement d'une judiciarisation des relations entre contrôlés et services de contrôle paraît dès lors inéluctable.

Une telle évolution est très largement rejetée tant par les contrôlés que par les contrôleurs. 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.

In fine, 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.

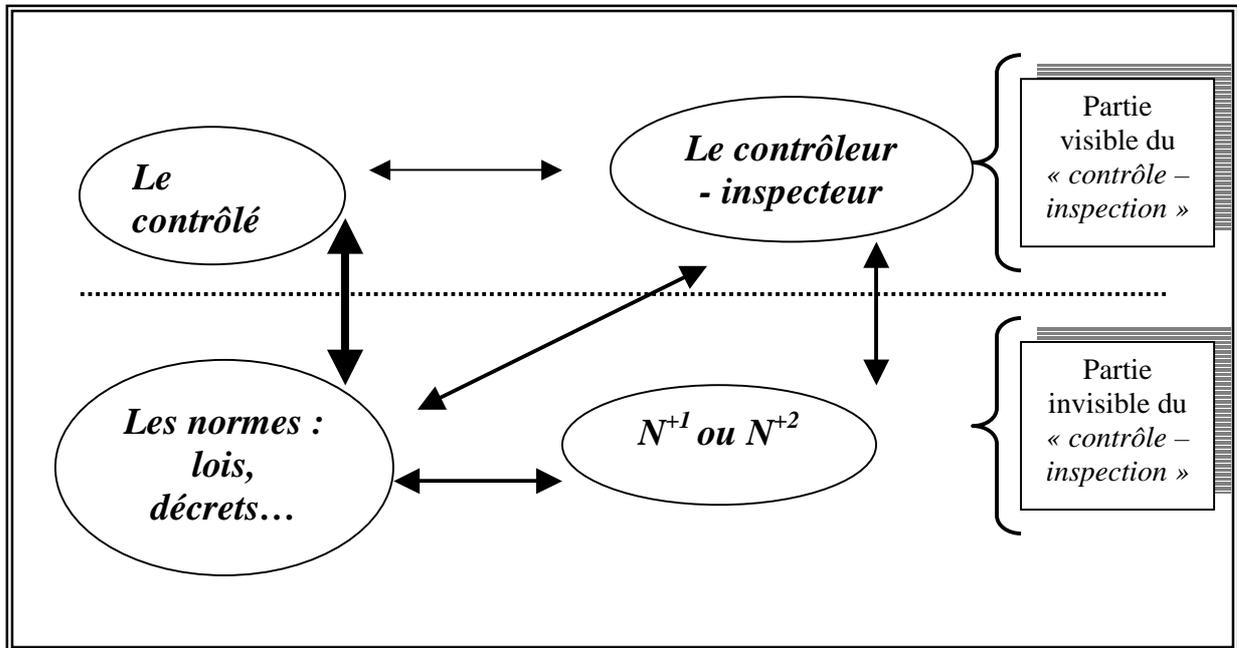
B – Trois scénarios de « rupture » :

Chacun des trois scénarios qui suivent s'appuie sur des « *faits porteurs d'avenirs* ». Il s'agit d'initiatives prises soit sectoriellement soit localement. 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 appelle à des normes tout à la fois imaginatives et respectueuses de l'intérêt général.

Dans tous les cas, ces initiatives sont le produit d'analyses longuement mûries conduites en aval de diagnostics qui ont conclu sur les « *impasses* » de la mise en œuvre « *classique* » des politiques de contrôle.

1. Le scénario II des « *normes surplombantes* »

Délégations et autocontrôles occupent une place croissante



Ce scénario rassemble les acteurs oeuvrant dans le cadran « Nord-ouest » : parlementaires, exécutifs ministériels, représentants nationaux des acteurs économiques, directions d'administration centrale et services fonctionnels centraux... Ces différentes parties vont oeuvrer 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...). Dès lors, certains acteurs de terrain risquent de se sentir dessaisis. Ils peuvent considérer perdre leurs repères professionnels voire se sentir dé-légitimés au profit de professionnels qu'ils contrôlaient encore hier de manière précise.

« Nous sommes pour beaucoup des agents passés du stade de conseiller technique au stade d'inspecteurs assurant un contrôle des structures agricoles et commerciales dans le domaine de la production et de la commercialisation. On constate que lorsque nous sommes éloignés du terrain il y a des dérapages voir des infractions graves.... Il est important que l'agent connaisse bien son sujet et l'établissement contrôlé, il doit avoir suffisamment de recul face à un

conflit (stratégie relationnelle) il doit toujours rester maître de la situation. »

Contrôleur – inspecteur itinérant

« Si la France n'a pas connu de crise sanitaire majeure (la vache folle étant un cadeau de nos amis anglais où les services vétérinaires ont pour ainsi dire été démantelés), c'est grâce à une présence permanente et omniprésente. J'ai peur que cela ne dure pas avec le projet de plus en plus ferme de vouloir déléguer l'inspection vers le privé ou les industriels eux-mêmes. »

Contrôleur – inspecteur sédentaire

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, valideront cette option.

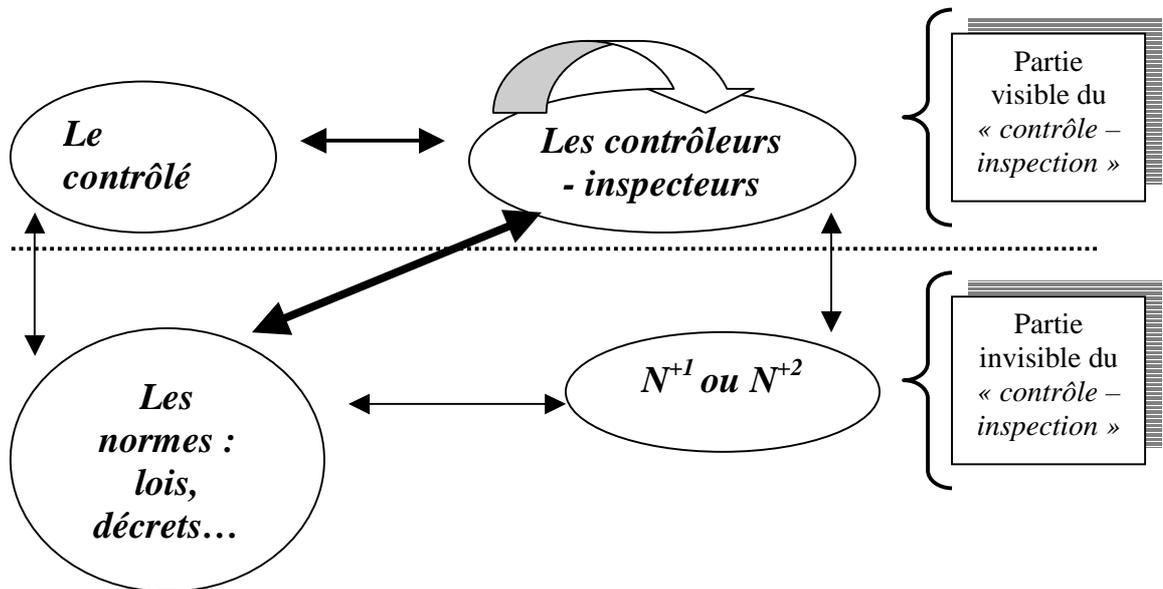
« L'obligation de résultats est une évolution favorable qui permet d'adapter la réglementation au terrain et qui permet donc l'innovation, cependant les petites structures sont parfois bien incapables d'apporter la preuve de la maîtrise de leur fonctionnement et l'obligation de moyens étaient pour eux bien plus facile. Côté travail cette évolution est très positive car nous ne sommes plus de simples contrôleurs! »

Contrôleur – inspecteur itinérant

Le schéma précédent souligne la modification des flux de communication et d'information. Alors que le « *face-à-face* » dominait la situation précédente, ici ce sont les apprentissages et les mises à jour entre le contrôlé et les normes qui structureraient le paysage. Les efforts d'actualisation demandés aux « *contrôleurs – inspecteurs* » s'avèreraient moindres notamment du fait de la moindre mobilisation sur le « *terrain* » qui devrait dégager des disponibilités en temps.

Par contre, on assisterait à une augmentation significative des échanges entre « *contrôleurs – inspecteurs* » et cadres que ce soit en amont des contrôles (bien préparer et coordonner les actions) qu'en aval (dégager toutes les « *leçons* » des contrôles de second niveau, tenir à jour la documentation, instruire les procédures...).

2. Le scénario III : les « collectifs d'inspecteurs » ou le « système harmonisé »



Ce scénario a pour centre le cadran « Nord-est » ; la régulation la plus déterminante se réaliserait par des « collectifs d'inspecteurs – contrôleurs » qui, en aval de la publication des normes, formuleraient « de facto » des principes de « lecture et de mise en œuvre ». Leur objectif explicite serait d'assurer une mise en œuvre la plus homogène possible des politiques publiques. Agir en équité et en transparence seraient les maîtres mots de ce scénario.

Dans ce scénario, est réactivé le projet d'une action la plus coordonnée possible des services de l'État en charge de « contrôles – inspections » et tout particulièrement face à des situations problématiques voire dangereuses.

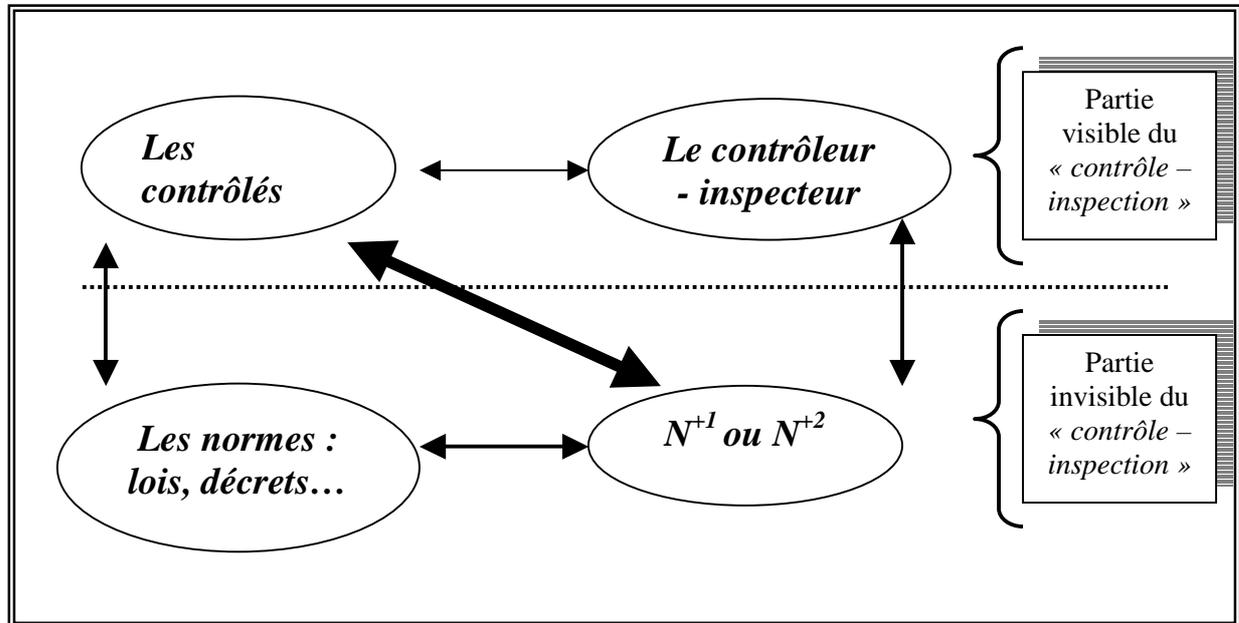
« Un cas social ne peut être contrôlé sous peine d'avoir des agents qui se sentent responsables des conséquences telles qu'un suicide. Il doit être géré en amont et en aval mais aussi en parallèle par des services d'aide sociale ou autres. Enfin, une décision collégiale doit être prise quant aux conséquences du contrôle programmé ».

Cadre en charge d'une équipe de « contrôleurs – inspecteurs »

La logique générale de ce scénario ne sera pas nécessairement validée par toutes les parties. Nous pouvons présumer qu'une telle dynamique générerait 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.

3. Le scénario IV : la « *co- production de normes territoriales* »



Ce scénario IV se jouerait plutôt dans le cadran « *Sud-ouest* » en aval d'un cadrage national voire supranational. Les acteurs majeurs seraient plutôt les chefs de services, les chefs de pôles, voire les autorités préfectorales et leurs interlocuteurs économiques et sociaux à vocation régionale ou inter régionale.

Dans cette configuration, ce seraient plutôt les « *contrôleurs – inspecteurs* » de terrain très attachés à leur indépendance qui risqueraient de se sentir à l'écart ... sauf s'il ont eu l'intuition du caractère crucial de leur présence active en amont, lors de la co-construction des normes.

Dans ce scénario, les logiques jacobines qui prévalent encore largement dans le système juridico – administratif français seraient conduites à perdre quelque peu de leur prééminence.

En résumé . . .

Quel que soit le scénario, ou plus vraisemblablement la combinaison de scénarios qui émergera dans les années à venir, il apparaît que la place de régulation centrale assurée par les magistrats demeurera voire se renforcera.

L'identification des recommandations conçues comme autant d'axes de progrès s'inscrira donc dans une vision privilégiant une approche intégrée. La mise en œuvre toujours plus efficiente des politiques publiques de « *contrôle – inspection* » ne saurait donc être envisagée hors de ce cadre sauf à prendre le risque d'approches mécanistes dont la portée se réduirait à des effets d'annonce trompeurs.

Recommandations

Introduction

Les matériaux recueillis et l'analyse qu'on peut en faire montrent clairement à quel point l'approche historique qui prévaut en matière de contrôle est en voie de dépassement. La complexité de notre société, des techniques, le phénomène de globalisation qui raccourcit le temps et les distances, l'accélération inouïe des communications, d'un côté, la remise en cause de la place et du rôle de l'État dans la vie des citoyens, de l'autre, appellent de toute évidence une approche nouvelle du contrôle. Poser la question des modalités d'exercice du contrôle-inspection dans cinq ou dix ans c'est poser celle du système de contrôle qui prévaudra à cet horizon. Les recommandations qui suivent portent donc autant sur l'exercice de l'activité de contrôle-inspection elle-même que sur la maîtrise du système dans lequel elle s'inscrit et qui la conditionne aussi fortement.

En cherchant à proposer autant que possible des solutions pratiques aux problèmes identifiés nous avons aussi pris en compte le contexte de forte tension budgétaire qui interdit toute sortie par le haut, par un recours à des moyens accrus. Les améliorations ont donc été recherchées d'abord en agissant autrement à moyens et acteurs constants. Cette recherche n'exclut pas les transferts d'énergie d'une tâche sur une autre.

On trouvera ci-après la présentation et la justification des recommandations (pourquoi faire quelque chose et que faire) que nous croyons utile de formuler en direction des différents acteurs du contrôle. L'ordre dans lequel les acteurs sont abordés n'est pas fortuit :

- Ensemble des acteurs du système de contrôle ;
- agents de contrôle-inspection ;
- responsables de l'encadrement d'équipes de contrôle ;
- concepteurs des politiques de contrôle au niveau central ;
- gestionnaires des ressources humaines (au sens large, incluant les institutions de formation).

Il nous semble en effet que nous devons d'abord insister sur les liens qui unissent tous les acteurs et qui plaident pour des actions concertées simultanées. Nous devons ensuite accorder notre attention en priorité aux acteurs qui sont en bout de chaîne et au contact des administrés. Ce sont eux qui incarnent le contrôle et encourent les risques les plus importants. Viennent ensuite ceux qui les encadrent et qui ont un rôle majeur à jouer pour faire bouger le système : l'administration centrale est tributaire de leur vision des réalités et de leur capacité à la transmettre objectivement. Ils sont donc une charnière privilégiée entre le terrain et le niveau central. Arrive enfin l'administration centrale avec sa double dimension - administrative et politique, sa distance qui produit l'abstraction et désincarne les réalités, sa propension à considérer qu'elle a raison par construction. De sa capacité à se remettre en question, mais aussi à impulser les changements tout au long de la chaîne, dépendra largement l'impact de cette étude.

Nous espérons que les matériaux que tous ces acteurs nous ont apportés et que nous tentons de leur renvoyer en miroir les aideront à faire évoluer leurs pratiques.

I. A l'intention de tous les acteurs du système de contrôle

Prendre conscience des limites du système et des marges de manœuvre

Comme on l'a montré dans les parties qui précèdent (Cf. troisième partie traitant de la modélisation), la caractéristique fondamentale de l'activité de contrôle vient de ce qu'elle s'inscrit dans un système - le « système de contrôle » - qui met en scène une pluralité d'acteurs. Autrement dit, pour reprendre la remarque formulée en introduction ci-dessus sur le caractère moribond du modèle historique, l'équilibre qui prévalait dans ce système est aujourd'hui remis en cause et un nouvel équilibre se cherche. En particulier, il ne fait guère de doute que l'approche répressive est en voie de dépassement – sauf dans le cas d'administrés notoirement délinquant – peut-être simplement en raison du fait que notre société a mûri depuis le temps où cette approche a été conçue. Cette évolution nous invite à raisonner autrement. Si l'on souhaite que le nouveau système en train d'émerger réponde aux attentes et aux besoins de tous les acteurs (citoyens, politiques, administration) il convient de créer les conditions de son optimisation par une attitude volontariste. Or, aucun des acteurs du système de contrôle, qu'il s'agisse du contrôleur-inspecteur, du chef d'équipe de contrôle, du directeur, des responsables au niveau central, des représentants professionnels et même des citoyens, n'a le pouvoir de le modifier unilatéralement de manière importante. Au mieux, chaque acteur peut-il espérer introduire des évolutions, qui resteront partielles, pour en atténuer les

inconvénients, chacun à son niveau. Seule une réponse collective peut donc créer les conditions nécessaires à la réussite.

Cette donnée aide à prendre conscience des limites de la capacité du ministère à agir sur certaines problématiques identifiées comme majeures au cours de l'étude, par exemple la surabondance des textes. Dans un tel domaine on peut prétendre tout au plus formuler quelques recommandations pour en limiter le développement et, surtout, pour vivre mieux avec. Mais cette même donnée montre tout aussi clairement le potentiel d'évolution dont dispose le ministère, au moins en interne - mais pas uniquement - pour faire naître le nouvel équilibre pour peu qu'il ait une approche collective des problèmes et recherche les synergies entre tous les acteurs qui dépendent de lui (au niveau central et au niveau déconcentré). Deux principes pourraient le guider dans cette voie, qui se résument à deux verbes : évaluer et raisonner. En quoi ces axes de changement s'imposent-ils ?

Évaluer, c'est-à-dire organiser la remontée de l'information

Le propre d'un système est de comporter des boucles rétroactives qui assurent sa régulation en informant chaque acteur concerné sur la manière dont son action a été mise en œuvre et a été perçue. Or, l'étude montre clairement que la plupart des boucles « d'évaluation – correction » que l'on pourrait s'attendre à rencontrer au sein du système de contrôle soit n'existent pas soit sont tellement lâches qu'elles n'agissent qu'à la marge. Ce mode de fonctionnement n'est pas pour surprendre puisque l'action administrative a toujours été conduite de façon linéaire et descendante, dans une logique « fonctionnaliste ». Organiser les boucles qui n'existent pas représente donc une formidable voie d'amélioration à tous les niveaux. En d'autres termes, organiser le dialogue entre les acteurs est le passage obligé pour progresser. Cela est vrai du dialogue entre niveau central et niveau local, entre l'encadrement et les agents, entre le niveau administratif et le niveau politique du ministère et même, au niveau de l'agent lui-même, dans une auto-évaluation entre l'avant, le pendant et l'après contrôle-inspection. Dans une moindre mesure, la même considération vaut d'ailleurs pour le travail inter administratif. Chaque acteur, à l'exception de la gestion des ressources humaines qui est en dehors du système, peut agir vers le haut et vers le bas de la chaîne pour l'améliorer. L'information descendante contribue à son pilotage, celle montante à sa régulation. La véritable difficulté pour tous les agents concernés est de dépasser les modes de fonctionnement et les représentations habituels et que chacun considère qu'il peut être moteur du changement : le contrôleur-inspecteur peut prendre l'initiative de faire remonter des informations à son chef de service, celui-ci à l'administration centrale, cette dernière au niveau politique, etc. Or, l'administration a plutôt l'habitude de fonctionner en sens inverse...

Raisonner le fonctionnement du système de contrôle

Le premier axe que constitue la systématisation de la démarche d'évaluation ne peut produire ses fruits que si celle-ci est organisée, c'est-à-dire raisonnée. Raisonner constitue en effet le deuxième axe de progrès, complémentaire du premier et indispensable à son accomplissement. L'étude a confirmé combien les services agissent de plus en plus dans le feu de l'action, sous la pression de l'extérieur (les crises, l'opinion publique, les contraintes budgétaires, etc.), dans l'urgence (« *la dictature de l'urgent* »), en mettant en place des automatismes ou en reproduisant des routines éprouvées. Cette manière d'agir consomme une énergie considérable qui n'est plus disponible pour piloter le système de contrôle (Cf. le jugement des agents de terrain sur les instructions de l'administration centrale et leur attente non satisfaite d'explication du sens de leur action). Or, le simple bon sens indique que plus la complexité s'accroît, plus la pression sur les services augmente et plus l'intelligence collective doit prendre le pas sur les routines et sur les procédures : « *réfléchir plus pour galérer moins.* » En d'autres termes, l'évaluation que nous jugeons indispensable à tous les niveaux pour progresser doit interroger en permanence l'action, la remettre en perspective avec les réalités d'une part et les finalités des politiques publiques concernées d'autre part. Les nombreux acteurs que nous avons rencontrés n'ont pas fait autre chose que s'arrêter un moment dans leur rythme effréné, réfléchir aux réponses qu'ils allaient produire en écho à nos questions et finalement dessiner le diagnostic de l'état du système et les remèdes à y apporter. C'est précisément le schéma qu'il convient de reproduire de manière institutionnalisée. C'est dans une telle perspective qu'il convient d'apprécier les recommandations qui suivent et qui sont, il faut le redire, largement le produit de la réflexion des agents eux-mêmes.

Mutualiser les connaissances et les outils

Comme on l'a dit, les recommandations ne peuvent faire abstraction du contexte budgétaire que traverse l'administration. Faire mieux avec les mêmes moyens implique une mise en commun des ressources et un partage des tâches pour éviter de disperser l'énergie. Bien sûr de telles mises en commun existent déjà. L'administration centrale elle-même les organise parfois (Cf. la mise en place de la conditionnalité P.A.C.). La mise sous assurance qualité, les coopérations inter-services ont commencé également à changer les habitudes. Toutes ces initiatives vont dans la bonne direction. Elles visent à accroître l'efficacité des services. Mais, dans le même temps, nombreux sont ceux qui élaborent encore « dans leur coin » leur propre guide méthodologique – lorsqu'il existe – ou leurs propres plaquettes d'information pour les administrés, etc. Confronté aux mêmes difficultés, chacun réinvente les mêmes réponses que ses homologues après les mêmes tâtonnements. Les échanges d'informations et d'outils ne sont

pas d'abord conçus comme un moyen d'économiser l'énergie des services et – surtout – ne sont pas orchestrés. Il nous a donc semblé qu'en intensifiant, en systématisant et en organisant cette mise en commun les services pouvaient dégager du temps susceptible d'être réinvesti dans d'autres directions (Cf. celles des recommandations formulées ci-après qui mobilisent du temps, telles le tutorat).

Pour mieux orchestrer cette mise en commun les services pourraient s'investir dans deux directions : développer les centres de ressources opérationnelles et organiser des conférences informatiques.

Développer les centres de ressources opérationnelles

Lorsqu'un agent, quel que soit son niveau de responsabilité, cherche une information (un texte applicable, une méthode, une réponse à une question, etc.) il doit d'abord identifier la source à laquelle il va pouvoir faire appel. Des outils communs existent, à vocation plus ou moins large, plus ou moins exhaustifs, nés à la faveur d'initiatives ponctuelles ou pour accompagner une réforme (Cf. par exemple la base de données « Galatée » pour le secteur sanitaire ou encore les outils partagés dans le cadre de l'assurance qualité développés dans ce même secteur). Ces ressources ne couvrent que partiellement les besoins : un nombre important de prescriptions adressées aux services circulent par messagerie, dans une forme non stabilisée ; elles atteignent plus ou moins bien ceux qui sont censés les appliquer et ne laissent pas de trace. De sorte que l'agent nouveau - ou celui qui n'a pas été atteint par l'information - se trouve démuné. En tout état de cause, l'absence de source unique et fiable entretient le doute sur l'exhaustivité des éléments détenus.

La simple prise en compte du temps passé par les agents à rechercher des informations incite à s'interroger sur les modalités d'une organisation performante. Elle passe à notre avis par le développement des centres de ressources et de partage de données dans trois domaines au moins : données textuelles (du type « Galatée » à condition de ne pas multiplier les diffusions informelles hors base), données méthodologiques (grilles, fiches de procédure, etc.) et données de navigation Internet (liens électroniques utiles, rangés par catégorie, avec commentaire pour guider l'utilisateur dans ses recherches). La question des « veilles », qui se sont multipliées avec le développement des échanges numériques, appartient à cette dernière catégorie. Malgré leur caractère ouvert elles ne touchent pas toujours tous les agents qui auraient avantage à les consulter régulièrement. Les centres de ressources peuvent donc être un moyen de mutualiser les connaissances des liens utiles à cet égard sans pour autant noyer les agents sous un déluge d'informations, leur laissant le choix de

« s'abonner » aux veilles les plus pertinentes par rapport à leur domaine spécifique d'activité.

Organiser des conférences informatiques

Une conférence informatique est un forum électronique accessible aux personnes concernées par le thème professionnel traité. Les modalités d'accès en sont sécurisées : chaque participant doit être clairement identifié. Ce type de forum est généralement mis en place sur décision d'une autorité hiérarchique (par exemple l'administration centrale dans le cas qui nous intéresse) qui en fixe les modalités de fonctionnement. Dans les limites ainsi définies le forum fonctionne en libre accès et requiert l'intervention d'un modérateur pour sa gestion quotidienne. Ce dernier facilite les échanges et régule les contenus dans le respect du règlement et des règles déontologiques en vigueur. Il lance des questions et des thématiques, apporte des réponses ou sollicite un expert pour produire les réponses adéquates. Au fil du temps, un forum correctement conçu et animé peut devenir un outil de référence professionnelle d'un groupe d'acteurs dans un domaine donné. Compte tenu de la solitude, réelle ou ressentie, de certains agents dans leurs activités de contrôle-inspection et du besoin exprimé de conforter les pratiques en relation avec leurs collègues, nous pensons que ce type d'outil apporterait en outre un soutien utile à certains agents. Ajoutons qu'un tel outil offre une grande souplesse d'adaptation aux contraintes et aux besoins des services : affranchissement des distances, traitement de thèmes spécifiques à un groupe d'agents circonscrits, médiation de la machine qui facilite la prise de parole, etc. Il contribuerait à faire émerger – ou à valoriser lorsqu'ils existent – des référents professionnels (Cf. étude OMM en cours sur les référents). Un tel outil pourrait aussi être utilisé par l'administration centrale pour résoudre les cas particuliers que soulève l'application d'une règle et qu'elle tente en vain de traiter actuellement par des circulaires et des notes de services volumineuses. Le rédacteur chargé du dossier pourrait alors être l'animateur du forum.

II. A l'intention des contrôleurs-inspecteurs

Les recommandations en direction des contrôleurs-inspecteurs renvoient à une réponse soit à titre individuel soit à titre collectif de leur part. Les contrôleurs-inspecteurs, il faut le répéter, se trouvent placés au bout de la chaîne administrative dont ils constituent le maillon au contact de l'administré. D'un côté, ils sont surdéterminés dans leur activité par les choix opérés aux maillons qui les précèdent. De l'autre, leur action est essentielle pour l'appropriation des règles par l'administré. Avant de sanctionner éventuellement le non respect des règles ils doivent être capables d'expliquer leur démarche et ses fondements à leurs interlocuteurs. De même, ils doivent être capables de faire remonter des

informations qui renseignent sur l'état de la situation « sous contrôle » qui vont permettre in fine aux politiques – donc aux bénéficiaires des politiques publiques – d'évaluer la qualité de la protection apportée.

Les conseils qui peuvent leur être adressés visent à faciliter l'exercice de ce rôle interactif et à les aider à se protéger contre les risques encourus.

D'une manière générale, si l'on fait application à ces acteurs des principes qui ont été soulignés en introduction, la progression de l'agent dans la maîtrise de son activité tient à sa capacité à évaluer et à raisonner ses choix et ses actes. Cette attitude professionnelle se décline aux différents moments du contrôle et par rapport aux grandes problématiques identifiées.

A – La méthode

Documenter l'action de contrôle

La difficulté la plus souvent rencontrée par les agents, notamment ceux employés pour une courte durée ou affectés depuis peu de temps dans les services, tient à l'absence de méthode de contrôle-inspection ou, à tout le moins, au flottement éprouvé à cet égard. Le meilleur conseil qu'on puisse donner à un agent se trouvant dans cette situation est de ne pas se lancer dans une série de contrôles-inspections sans avoir au préalable réuni des éléments de méthode et les avoir assimilés.

Parallèlement, on peut recommander aux agents expérimentés de prendre l'initiative de formaliser les éléments de méthode éprouvés afin d'en faire *a minima* des guides ou/et un recueil des points de vigilance à partager avec les plus jeunes. Cette formalisation de la capitalisation des expériences antérieures pourrait prendre la forme de mémentos opérationnels. Nous proposons de faire une distinction entre les mémentos préconisés ici et les guides de méthode dont l'élaboration est proposée plus loin (Cf. partie relative au suivi de l'étude). Ils répondent à deux types de besoins : le guide de méthode à une vocation générale (ce que doit savoir tout contrôleur-inspecteur avant d'agir) alors que le memento pourrait être spécifique à un domaine ou un type de contrôle-inspection et décliner le guide de méthode (ex. : les spécificités du contrôle sanitaire en abattoir).

B – La surabondance des textes

Elaborer et partager les outils de synthèse et de compréhension des règles

Les causes de l'inflation normative échappent au pouvoir des agents de contrôle-inspection et des services de terrain. Les agents sont donc condamnés, pour ce qui les concerne, à tenter de s'adapter au mieux à la situation. Ils le font déjà en rédigeant des fiches pour maîtriser une réglementation complexe ou volumineuse et en dégager l'essentiel. Ce travail est souvent empirique et réalisé généralement par chaque agent et pour son usage personnel. La systématisation et l'organisation d'une élaboration partagée de ces fiches explicatives ou de synthèse peuvent permettre à chacun d'économiser du temps et de l'énergie mais aussi de se préserver contre le risque de mauvaise interprétation de la règle. Les fiches ainsi élaborées pourraient être partagées lors des conférences informatiques ou versées aux centres de ressources préconisés précédemment.

C – La préparation du contrôle

Réaliser une analyse contextuelle approfondie et méthodique (maîtriser les risques inhérents au contrôle)

La préparation du contrôle tient une place majeure dans sa réussite. Le rappeler relève de l'évidence. Or, force est de constater que cette phase ne fait pas l'objet d'un investissement à la hauteur requise pour maîtriser les paramètres de la relation de contrôle. Le manque de temps, d'informations, de méthode, la pression extérieure obligent les agents à composer avec une part d'improvisation dans la réalisation des contrôles. D'où la difficulté ressentie en situation, lorsqu'ils découvrent que leur représentation de cette situation était erronée, que le moment est mal choisi, que le sujet qui fait litige n'est pas celui auquel on s'attendait, qu'on ne dispose pas d'un argumentaire adapté pour justifier la règle applicable, etc. Seule une préparation minutieuse permet de réduire la part d'aléas inhérente au contrôle et d'anticiper sur les événements. Les agents auraient avantage à construire une grille des questions à se poser relatives au contexte et des éléments de réponse à préparer avant de se lancer dans un contrôle-inspection.

Les démarches d'assurance qualité qui se développent vont le sens préconisé ici mais avec une nuance importante : la programmation des contrôles dont elles s'accompagnent vise moins à préparer l'agent aux réalités qu'il va rencontrer sur le terrain qu'à permettre au service de justifier le choix des cibles, notamment dans le cas où il serait mis en cause.

Choisir la posture adaptée à la situation (maîtriser la technique du contrôle)

Au vu des informations réunies sur le contexte dans lequel va se dérouler le contrôle-inspection, une réflexion doit être conduite, avant de partir sur le terrain, sur la posture à adopter voire sur l'enchaînement des postures à prévoir au cours du contrôle. En définissant à l'avance la posture la plus adaptée à l'objectif visé l'agent conforte sa démarche, consolide sa neutralité, maîtrise mieux la tension de la relation.

Mettre en perspective les résultats prévus et les finalités du contrôle (maîtriser l'efficacité)

La routine fait souvent perdre de vue les finalités au service desquelles les agents interviennent. C'est cette perte de repère qui explique pour partie l'enfermement dans un modèle historique dépassé (Cf. introduction de la présente partie). L'agent a donc avantage, avant de partir en opération sur le terrain, à s'interroger sur les résultats qu'il espère obtenir par son action et se demander si les moyens qu'il compte utiliser par rapport à tel contrôlé et les conséquences qu'ils emporteront sont cohérents par rapport aux objectifs du service et aux finalités de la politique publique qu'il met en oeuvre. Cette interrogation est l'amorce des remontées d'informations qu'il est invité à faire à son retour ou à la demande du chef du service auquel il appartient.

D – La culture de contrôle

Nouer et entretenir des contacts avec des agents de contrôle d'autres services

Pour lutter contre le cloisonnement administratif, écarter le risque d'enfermement dans une représentation sans nuance de l'acte de contrôle-inspection, enrichir l'éventail des réponses aux difficultés rencontrées, l'agent doit aller vers ses pairs, mettre en commun, échanger les idées et les outils. Cette ouverture est relativement simple à réaliser entre agents du ministère appartenant à des services différents. Elle doit être également recherchée à l'extérieur auprès d'autres services déconcentrés. Plus ces derniers semblent différents et plus l'échange est riche. C'est là le moyen de se forger une culture du contrôle permettant de prendre du recul, d'acquérir de l'expérience mais aussi d'échanger des informations ayant trait au contexte local. Les pôles de compétences et autres initiatives inter-services sont évidemment autant d'occasions à saisir pour développer ces échanges.

E – La « juste distance »

Effectuer un travail sur soi en vue de gérer l'affectif et le relationnel dans la relation de contrôle

L'agent est confronté à une double difficulté : gérer ses émotions dans une situation qui l'implique totalement et garder en vue les intérêts dont il est porteur pour la puissance publique. Cela implique de sa part de maîtriser la dimension affective de la relation pour la situer dans un registre neutre et de conserver une indépendance de raisonnement afin de ne pas perdre de vue l'intérêt général et les enjeux qu'il doit préserver. Une telle maîtrise s'acquiert dans la durée, avec l'expérience à condition de bien se connaître d'où le travail sur soi préconisé pour y parvenir. Rappelons à cette occasion que l'expérience se construit dans la confrontation avec celle des collègues vivant des situations professionnelles proches (Cf. ci-dessus 4. la culture de contrôle). Des détails sur le contenu des formations à envisager sont présentés plus loin (Cf. infra le paragraphe sur la formation et les recommandations au secrétariat général concernant le domaine relationnel).

F – Le « face-à-face »

Apprendre à écouter l'autre

La tension qui caractérise la relation de contrôle résulte, comme on l'a vu, de facteurs exogènes à cette relation. Si l'on peut chercher à agir sur ces facteurs par ailleurs, ils dépassent le pouvoir de l'agent de contrôle. Mais une part de cette tension résulte aussi du dialogue qui naît au moment de la relation entre les deux acteurs et de l'incompréhension mutuelle qui peut surgir. La capacité de l'agent à écouter son interlocuteur et à comprendre son point de vue – sans pour autant perdre les enjeux de vue, comme on vient de le rappeler au paragraphe précédent – est un atout majeur dans le déroulement du contrôle. L'apprentissage des techniques d'écoute apporte une aide non négligeable dans ce type de circonstances (Cf. infra le paragraphe sur la formation et les recommandations au secrétariat général concernant le domaine relationnel).

G – La légitimité locale des contrôles

Changer de posture de contrôle en situation de tension

Lorsque la société locale se montre particulièrement réticente aux contrôles, pour les motifs qu'on a décrit dans les parties qui précèdent (Cf. partie 2 et infra les recommandations aux directions de l'administration centrale relatives à la

légitimité locale), l'agent se retrouve en très grande difficulté. Cette difficulté est accrue par les injonctions paradoxales qu'il reçoit parfois de l'administration centrale, ignorant le contexte local. Il n'appartient pas à l'agent de rétablir la légitimité des contrôles, laquelle dépend largement d'autres acteurs. Il doit en revanche en tenir compte dans le choix d'une posture de contrôle adaptée à la situation. Il va de soi qu'une posture de « censeur » conduit à une impasse. Une posture de « pédagogue » paraît plus adaptée, centrée sur le contrôlé pour l'aider à mesurer les bénéfices qu'il peut retirer d'un contrôle en terme de crédibilité par rapport à ses « clients » mais certains contrôlés ne connaissent que les rapports de force.

H – L'échange des savoir-faire et des pratiques

Procéder à une auto-évaluation à la faveur des groupes de pratiques

L'organisation de groupes d'échanges de pratiques, dont l'initiative relève en grande partie de la hiérarchie des agents (Cf. recommandations aux cadres), offre une opportunité à l'agent de confronter son vécu et ses représentations à ceux de collègues d'horizons variés. C'est l'occasion pour lui d'évaluer ses propres réactions, ses pratiques et d'identifier la marge dont il dispose pour faire évoluer les situations ou pour améliorer l'efficacité des contrôles qu'il a en charge. L'inciter à participer à de tels groupes paraît donc une voie intéressante d'amélioration.

La même recommandation peut être faite pour inciter l'agent à participer à des groupes d'analyse, animés par une personnalité neutre (à tout le moins étrangère au service et disposant des compétences appropriées). Plus impliquant, de tels groupes permettent aussi à l'agent d'aller plus loin dans la connaissance de soi. Ils peuvent constituer une protection psychologique contre les effets de la solitude professionnelle que nous avons observée.

La participation aux conférences informatiques – lorsqu'elles existent – (Cf. recommandations à tous les acteurs) et le recours aux centres de ressources (idem) sont aussi des moyens d'échanger des savoir-faire et des pratiques. Les agents sont donc invités à se signaler pour accéder aux forums s'il en est organisé et à consulter régulièrement les documents méthodologiques versés dans les bases par leurs collègues.

I – La coproduction de normes

Choisir l'enchaînement des postures appropriées

La principale difficulté rencontrée par l'agent oeuvrant dans un domaine où des règles locales doivent être définies en application de principes cadres fixés par la loi est le passage successif d'une posture à une autre (notamment d'une posture de facilitation à une posture répressive). Un moyen pour l'agent de dépasser cette difficulté est de raisonner l'enchaînement des différentes postures qui vont devoir être utilisées et de les déployer de manière séquentielle (Cf. également les recommandations aux cadres sur ce point particulier).

J – La formation

Acquérir la connaissance de soi

La connaissance de soi est le premier requis pour prendre en charge des activités de contrôle avec sérénité et assurance. L'acte de contrôle comporte une dimension psychologique forte. L'agent doit non seulement gérer une relation délicate en tant qu'individu mais au surplus il doit le faire investi d'une autorité publique, qui agit comme un tiers puissant dans la relation. Posséder un minimum de connaissances de psychologie appliquée dans ce domaine éclaire la compréhension des situations. Pour autant, la maîtrise de la relation ne peut s'acquérir sans une volonté de l'agent de mieux se connaître. Tous les stages qui lui permettent de découvrir les composantes fondamentales de sa personnalité l'aideront donc dans cette voie (Cf. recommandations au secrétariat général en matière de formation des agents de contrôle-inspection).

Assurer une veille dans son domaine

La veille technologique est nécessaire pour mieux comprendre les contrôlés et relativiser l'application des normes par rapport aux réalités scientifiques. Nombre d'agents interrogés ont souligné combien l'actualisation des connaissances techniques était essentielle pour « *tenir la route* » face au contrôlé. Elle accrédite la compétence. Etre à l'écoute des évolutions qui touchent les professionnels permet de maîtriser cette dimension de l'activité. Cette veille peut être réalisée par exemple à travers une veille sur Internet. Elle peut aussi être organisée collectivement, un ou plusieurs agents d'un département spécialisé dans une filière professionnelle diffusant des informations à leurs collègues des autres départements.

La veille juridique sur les textes d'une part, sur le rôle et les prérogatives de l'agent public d'autre part semble aussi devoir être développée.

La même attitude de veille doit aussi prévaloir vis-à-vis du contexte économique et social local. En se tenant au courant des fluctuations économiques (par exemple les difficultés liées au marché), des débats au sein de la profession (à travers la presse professionnelle), l'agent se donne les moyens de mieux appréhender le contexte des contrôles qu'il va réaliser. Il perçoit aussi les besoins des administrés en explications sur telle ou telle règle qu'ils doivent appliquer. Il peut donc choisir une posture de contrôle-inspection adaptée.

III. A l'intention des agents encadrant des équipes de contrôle-inspection

D'un point de vue opérationnel les chefs des équipes de contrôle (chef de service ITEPSA, SEA, santé animale, SRPV, etc.) sont à la charnière entre les concepteurs et les applicateurs de politiques de contrôle (entre l'administration centrale et les contrôleurs-inspecteurs). Leur fonction est d'organiser et sécuriser les activités de contrôle-inspection. Leur vigilance doit donc porter avant toute chose sur la fluidité de la circulation des informations descendantes et montantes. Ils réalisent l'adéquation entre les réalités objectives du terrain et les moyens (au sens large) dont ils disposent. Ils sont responsables de la sécurité des agents placés sous leur autorité. Il leur appartient donc de s'assurer des conditions dans lesquelles ils vont opérer. Ils ont par ailleurs un rôle de vigie de la situation de terrain et doivent être les premiers à faire remonter les informations dans la chaîne de contrôle. Ils sont à cet égard des régulateurs du système de contrôle. Les réunions périodiques du comité de direction devraient être un moment privilégié de cette remontée.

Comme pour les agents de contrôle-inspection, les conseils qui peuvent être formulés à l'égard des cadres sont classés selon les différents « moments » de l'acte de contrôle. Par ailleurs, un souci de cohérence conduit à établir un lien entre les conseils donnés aux cadres et aux agents. La lecture des paragraphes suivants doit donc s'effectuer en regard des paragraphes correspondants consacrés aux agents.

A – La méthode

Capitaliser les éléments de méthode

En lien avec le conseil formulé pour les agents dans le registre méthodologique, il nous semble qu'il appartient au cadre d'encourager et d'organiser la capitalisation des éléments de méthode détenus par les uns et par les autres en vue d'une validation, d'une formalisation et d'une mise en commun. La collectivité des cadres devrait avoir un rôle moteur dans cette décantation aux niveaux départemental, régional voire national.

Organiser le recueil de données contextuelles

De la même façon, et en regard du conseil formulé pour les agents de contrôle, il revient aux cadres de valoriser la prise en compte des données sur le contexte qui entoure le contrôle. Outre l'incitation auprès des agents, le cadre peut organiser la centralisation et la gestion des données recueillies, faciliter leur recueil en nouant les contacts nécessaires notamment avec d'autres administrations, sensibiliser les agents à l'intérêt de les utiliser et d'enrichir la base de données à partir des incidents survenus, etc.

Imaginer des contrôles-inspections en deux temps pour les cas difficiles

Cette étude a été marquée par le drame survenu en 2004. On s'est interrogé sur la question de savoir comment éviter le retour de tels événements. Rejoignant les propos tenus en infra pour une stratégie innovante (Cf. recommandation aux directeurs d'administration centrale) on peut aussi se demander si, dans certaines circonstances marquées par une forte tension ou un climat hostile à l'action des services, des contrôles en deux temps ne seraient pas de nature à faciliter leur réalisation : un premier passage du contrôleur-inspecteur « sans frais », annoncé comme tel, viserait à expertiser la situation et remettre au contrôlé un bilan commenté. Ce premier passage serait suivi d'un second, après un délai fixé, pour la réalisation d'un contrôle-inspection de plein exercice annoncé comme tel. D'ailleurs, ce processus existe déjà dans le secteur « travail-emploi » avec les visites/observations/contre-visites.

B – La surabondance des textes

Organiser les réseaux de rationalisation

Comme l'agent de contrôle-inspection, le cadre a peu de pouvoir pour empêcher l'inflation normative. En dehors de faire remonter vers les concepteurs des politiques de contrôle les difficultés que génère cette inflation, son rôle principal est d'aider les agents à la gérer au mieux. Nous pensons qu'il peut jouer un rôle utile en ce domaine en mettant les agents en réseau pour leur permettre de partager les fiches de synthèse et de compréhension évoquées précédemment.

C – La stratégie

Les réflexions consacrées à la question de la stratégie dans cette étude intéressent les cadres au premier chef. C'est au responsable de l'équipe de contrôle que nous semble revenir le rôle de proposer la stratégie de contrôle. Les considérations sur l'absence de formulation d'une stratégie et le manque de

communication tant en interne qu'en externe que nous formulons dans les parties qui précèdent dessinent en creux les améliorations qu'il peut apporter dans ce domaine. On pourra aussi se reporter au paragraphe correspondant concernant les directeurs d'administration centrale (cf. infra).

Formaliser une stratégie

Une stratégie s'élabore à partir des bilans d'activité dressés périodiquement. Le cadre a donc également un rôle moteur à jouer en matière d'évaluation des contrôles. C'est à partir de séances périodiques d'évaluation avec les contrôleurs-inspecteurs, des résultats qu'ils ont obtenus, que la stratégie est définie et révisée. En fonction de l'état d'une situation pour un groupe donné d'administrés (un secteur professionnel, une aire géographique, l'application d'une règle particulière, etc.) la stratégie fixe des objectifs à atteindre à l'échéance fixée et, surtout, aboutit à choisir les postures de contrôle qui seront mises au service de ces objectifs (Cf. recommandations aux directions d'administration centrale en matière de stratégie : *oser des stratégies innovantes*). Le choix d'une stratégie est réalisé en fonction des moyens disponibles et vise à optimiser leur engagement par rapport aux effets attendus. Un véritable raisonnement dialectique « moyens-postures-résultats » doit donc être mené.

Articuler la stratégie avec le procureur

L'élaboration d'une stratégie vise à améliorer les résultats obtenus. Or, ignorer l'acteur principal qu'est le procureur lorsque l'action de contrôle risque de déboucher sur des sanctions pénales est incohérent. Les procureurs rencontrés au cours de l'enquête l'ont amplement souligné. La stratégie du service doit donc être définie en étroite concertation avec le procureur, mieux être partagée avec lui afin que l'un et l'autre jouent efficacement leur rôle. Une telle initiative revient aux cadres.

Communiquer en externe et en interne sur la stratégie

Il faut insister sur le fait qu'une stratégie n'a que peu d'intérêt si elle n'est pas connue et comprise par ceux qui auront à l'appliquer.

La communication en direction des administrés a des vertus pédagogiques. Elle réduit l'effet de surprise et renforce la légitimité des contrôles-inspection. Elle les rend plus aisés en réduisant la tension psychologique : le contrôlé comprend pourquoi il est contrôlé, comment il va l'être et à quoi va servir le contrôle. Elle

s'adresse aussi aux bénéficiaires des contrôles-inspections (les citoyens) en leur montrant que les finalités des politiques publiques sont bien poursuivies.

La communication en direction des agents de contrôle-inspection vise à donner du sens à l'action. Elle leur fournit des repères sur les priorités du service, leur permet d'inscrire leur démarche personnelle dans des objectifs fixés explicitement. A cet égard, la stratégie comporte une dimension humaine importante en permettant à l'individu de se situer. Il faut à ce propos appeler l'attention sur l'analyse de risques et la programmation sur laquelle elle débouche. Lorsqu'elles sont mal maîtrisées ces démarches accroissent les difficultés rencontrées par les agents de contrôle : la liste de contrôles dont ils héritent est élaborée selon des critères complexes et détachés de tout contexte humain. On s'enferme alors dans la problématique de contrôle sans mise en perspective. Le sens général de l'action s'estompe pour l'agent qui se retrouve alors en difficulté pour expliquer à l'administré la raison du contrôle. La mise en oeuvre de tels dispositifs doit donc s'accompagner de la part des cadres d'un effort accru de communication et d'explication en direction des agents.

D – La culture du contrôle

Créer les conditions d'un dépassement de la verticalité du service

En lien avec les conseils prodigués aux agents pour les inciter à dépasser les frontières de leur service d'affectation, les cadres doivent créer les conditions de cette ouverture. Un travail inter administratif volontaire est dans une large mesure de leur responsabilité. Il participe d'une vision ouverte de l'action administrative. L'articulation de la stratégie de contrôle avec le Parquet en relève également, de même que les mises en situation d'échanges et de capitalisation. Les missions permanentes de coordination constituent des structures favorables au dépassement de cette verticalité. C'est d'ailleurs leur raison d'être. D'une manière générale, dire et redire sans cesse le sens de l'action est aussi un moyen d'éviter l'enfermement dans une monoculture du contrôle.

E – La « juste distance » du contrôleur

Superviser les agents placés sous son autorité

Le « dérapage » d'un agent de contrôle compromis avec un contrôlé jette un discrédit sur le service auquel il appartient. Le service peinera longtemps à tenter d'effacer ensuite cette réputation. Or, les précautions prises par l'agent lui-même pour se prémunir contre ce type de dérive ne suffisent pas. Une vigilance du cadre est nécessaire pour intervenir lorsqu'une difficulté est

diagnostiquée ou pressentie. Le « dérapage » est en effet la plupart du temps un processus progressif qu'on peut détecter et sur lequel on peut agir (on a parfois rencontré des situations qui éclataient au grand jour alors qu'elles perduraient depuis plusieurs années !)

Le cadre doit donc organiser une supervision des agents. Celle-ci doit être transparente et les conditions doivent être créées dans le service pour qu'elle soit perçue comme légitime par l'agent de contrôle. Mieux, elle doit être jugée nécessaire par les agents eux-mêmes pour attester de la parfaite conformité de leur comportement et de la solidité de leur valeur professionnelle. Elle doit donc être organisée et annoncée d'entrée non pas comme un jugement qui sera porté sur l'agent mais comme une modalité de régulation du fonctionnement du service. Cette distinction, parfois difficile, se répand de plus en plus au sein des professions qui ont à prouver la robustesse de leur indépendance (audit par exemple). L'introduction de nouveaux modes de fonctionnement dans l'administration par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) doit inciter à multiplier ces pratiques de supervision dans les services de contrôle. Elles doivent poursuivre d'abord un but préventif. Un certain nombre de critères doivent être identifiés comme traduisant un bon positionnement de l'agent ou au contraire un positionnement à risque. La revue de ces critères doit permettre à l'agent, et notamment aux nouveaux dans le métier, de s'étalonner. Des erreurs répétées sont le signal de l'amorce d'un dérapage.

F – Le « face-à-face »

Aider les agents en difficulté

Comme on l'a dit, la relation de contrôle-inspection est un moment délicat à gérer pour l'agent. Lorsqu'un agent rencontre une difficulté récurrente, qu'il est fragilisé, la dérive psychologique peut prendre des proportions. Lors des entretiens réalisés pour cette étude on a parfois rencontré des agents dans une grande solitude morale. Ils ne trouvaient personne à qui parler de leurs difficultés, étaient convaincus qu'ils en étaient la cause principale et avaient un fort sentiment d'échec professionnel. A l'instar des professions exposées psychologiquement, les agents de contrôle doivent donc trouver auprès de leur hiérarchie une écoute compréhensive, un soutien moral. Il revient au cadre de créer les conditions appropriées pour permettre cette expression, détecter les situations critiques et les traiter au besoin par le recours à des professionnels adaptés. Il va de soi que l'entretien annuel d'évaluation, s'il est un temps fort d'échange entre le cadre et l'agent, ne suffit pas, en raison de sa périodicité, à assurer le suivi psychologique dont il est question ici. Chaque cadre doit trouver le rythme et les modalités de ces échanges, la seule chose qui compte étant le résultat.

Au-delà de cette dimension psychologique, la sérénité de l'agent dépend aussi de sa claire perception des enjeux de son action. S'il est pénétré du sens de la politique publique qu'il doit mettre en oeuvre au quotidien son rôle en sera facilité. L'explication de cette politique aux agents par le cadre est donc essentielle. La pédagogie est sans doute la première dimension du management. L'absence de communication dans ce registre accroît leur vulnérabilité.

Répartir les tâches en fonction des profils personnels

Dans un service de contrôle-inspection, tous les agents n'ont pas la même expérience ni les mêmes difficultés aux mêmes moments. Certains peuvent rencontrer des problèmes personnels passagers qui les rendent plus vulnérables. Autant que faire se peut la programmation et la répartition des tâches doivent donc aussi tenir compte des aptitudes du moment de chaque agent. En d'autres termes, la forte dimension humaine de l'activité de contrôle-inspection implique de la part du cadre de réaliser à chaque instant une adéquation entre les exigences institutionnelles et les ressources humaines dont il dispose. Il en va de l'efficacité des contrôles tout autant que de l'intégrité des hommes.

G – La légitimité locale du contrôle

Aller chercher la légitimité

On aborde en détail ce point délicat dans la partie des recommandations qui s'adressent aux concepteurs des politiques de contrôle (Cf. ci-après les recommandations les concernant 4. Légitimité des contrôles). On se bornera ici à insister sur le rôle des cadres dont la responsabilité est de faire remonter vers l'administration centrale les informations qui traduisent une perte de légitimité des contrôles dans le département. L'absence de dialogue à ce sujet aboutit parfois à prêter à l'échelon central des attentes qu'il n'a pas et à piloter en conséquence les services sur le terrain. En tout état de cause il appartient aux cadres, en position charnière entre le terrain et la centrale, de permettre à cette dernière d'évaluer la portée concrète des décisions qu'elle prend surtout lorsqu'elles sont dérogatoires.

Par ailleurs, l'action du cadre sur la stratégie des contrôles-inspections (cf. supra 3. stratégie) et la communication qui l'accompagne sont de nature, comme nous l'avons noté, à conforter la légitimité locale des contrôles.

H – Les échanges de savoir-faire et de pratiques

Mutualiser les bonnes réponses aux difficultés rencontrées par les agents

Les ateliers organisés dans le cadre de cette étude pour recueillir les matériaux nécessaires à sa réalisation ont montré tout l'intérêt des groupes d'échanges de savoir-faire et de pratiques. Ce type d'outil a déjà été utilisé à plusieurs reprises par le passé avec des succès variables mais souvent réels. Il nous semble que leur pérennisation, lorsqu'ils existent, ou leur organisation, dans le cas contraire, apporterait beaucoup de bénéfices pour les services et les agents. Ils constituent autant de sas de décompression et permettent à l'agent de prendre du recul par rapport aux problèmes auxquels il est confronté. Il y relativise son vécu, se recadre par rapport aux enjeux fondamentaux de son activité et aux finalités des politiques qu'il met en œuvre. Il glane des recettes, des outils, apporte son expérience, etc.

Pour que ces groupes fonctionnent efficacement il revient au cadre de les susciter périodiquement et de déterminer le périmètre des participants (collègues d'un même service, ou bien exerçant dans le même domaine mais dans des services différents, ou encore appartenant à des administrations de contrôle voisines). Il doit également veiller à leur animation pour qu'ils produisent les effets attendus. Il doit s'attacher à ce qu'une formalisation minimale conclut les séances. Afin d'éviter tout malentendu on précisera en revanche qu'il n'appartient surtout pas au cadre d'animer un groupe d'analyse tel que préconisé aux agents (Cf. recommandation les concernant à propos des groupes d'échanges).

I – La coproduction des normes

Accompagner le développement de normes locales

La difficulté pour un agent de contrôle de bien enchaîner les postures professionnelles trouve une solution dans un déroulement séquentiel (Cf. recommandations aux agents sur ce point particulier). Une autre solution qui peut être apportée à l'initiative du cadre est de répartir les rôles (faciliteur ou censeur) entre les agents en fonction de leur personnalité ou de leur expérience. De telles initiatives existent notamment dans des missions inter-services de l'eau (MISE).

La stratégie de légitimation de l'activité de contrôle dans le public, passe par des situations interactives permettant l'engagement des agents et des usagers. Il appartient aux chefs de services et cadres de créer les conditions managériales de cet engagement.

Par ailleurs, il apparaît que les personnels souhaitant s'engager activement dans une telle posture tireront profit d'expériences conduites dans le secteur de l'environnement, de la gestion des espaces naturels, de la réalisation d'ouvrages linéaires... Des liens avec des structures de recherche pourront s'avérer pertinentes³⁴. Cette approche devrait passer par une phase de diagnostic territorial et être suivie d'une phase d'évaluation par un organisme neutre.

J – La formation

S'investir dans les groupes d'échanges de pratiques et d'analyse destinés aux cadres

Au-delà des spécificités liées à la nature des activités de contrôle l'étude a montré les lacunes en matière d'encadrement – que l'on rencontre dans tout type d'activité - résultant d'une préparation insuffisante de certains cadres à exercer des fonctions de management. Rattraper une formation préalable incomplète n'est pas chose aisée lorsqu'on sait que les compétences d'un cadre reposent autant sur des représentations à construire que sur des techniques à appliquer.

Cette donnée conduit à recommander aux cadres de s'investir dans des groupes d'échanges de pratiques et d'analyse destinés aux cadres, dont il appartient à l'administration centrale de favoriser la création (Cf. recommandations au secrétariat général). C'est pour eux quasiment le seul moyen d'acquérir peu à peu les bons réflexes.

IV. A l'intention des directions d'administration centrale

Les échelons de l'administration centrale sont à la fois les concepteurs des politiques de contrôle et la charnière avec le niveau politique situé en amont de la chaîne. Ils ont à ce titre un double rôle dans le fonctionnement du système : les éléments qu'ils injectent vers l'aval déterminent fortement les conditions d'exercice des activités de contrôle et ceux qu'ils font remonter vers le niveau politique interviennent dans la régulation générale du système de contrôle. L'étude a montré que, dans ces deux registres, des marges de progrès importantes existent. On se propose de les passer en revue selon une progression différente de celle adoptée pour les acteurs précédents, compte tenu que certaines phases sont plus particulièrement pertinentes dans le cas des échelons centraux alors que d'autres sont sans intérêt.

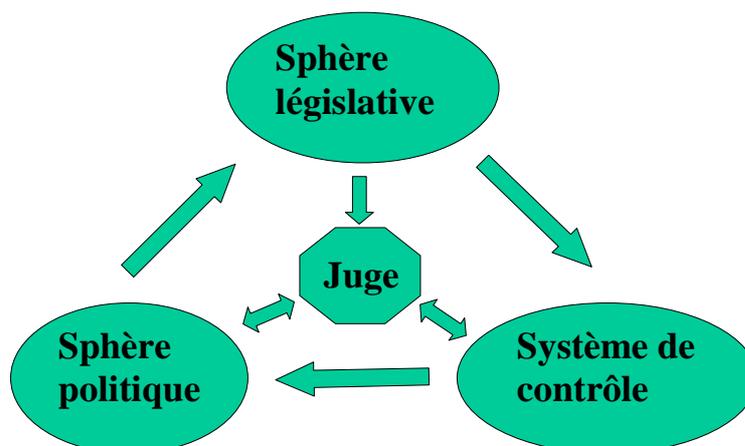
³⁴ On pourra se référer à l'étude réalisée en 2007 à la demande du Secrétariat général et de la DGER par l'OMM : « *Les métiers à l'interface de la recherche et des politiques publiques* » et plus particulièrement à la « *Grammaire N°3* » qui met l'accent sur l'intervention des usagers, des élus, des associations...

A – La conception des normes

Mener une action volontariste et innovante en matière d'inflation des textes

La surabondance des textes et le volume des instructions émises par l'administration centrale sont des questions récurrentes pour les services de terrain, comme on l'a vu. Malgré les efforts accomplis depuis plusieurs années pour tenter d'endiguer le flot normatif, on constate que le problème perdure et s'amplifie. Il faut donc constater ou bien que ces efforts restent stériles ou bien que la complexité des textes se reconstitue à mesure qu'on simplifie.

A la vérité, le phénomène trouve une explication lorsqu'on considère le « méta-système » dans lequel s'inscrit le système de contrôle lui-même (Cf. schéma ci-dessous). L'inflation normative est en effet le produit d'interactions complexes entre la sphère politique (les citoyens et les responsables politiques), la sphère législative (au sens large, incluant les instances internationales au sein desquelles s'élaborent des règles, le Parlement et les instances réglementaires nationales) et le système de contrôle (l'administration chargée de faire appliquer les lois). Or, ce méta-système « social » n'est régulé par aucun des acteurs. Le citoyen qui devrait exercer une régulation ne le fait pas ; il exprime au contraire une demande paradoxale : d'un côté il exige toujours plus de normes pour gérer la complexité et de l'autre il manifeste un rejet croissant des normes qui compliquent sa vie. La meilleure réponse à cette difficulté, nous semble-t-il, réside donc dans une initiative, dans le registre systémique, que prendrait l'administration chargée de faire appliquer les normes.



Dans la mesure où l'administration est en effet largement à l'origine de la mise en forme des règles à travers sa participation aux négociations internationales, la rédaction de projet de lois, d'actes réglementaires, etc., d'une part, et chargée de

leur mise en œuvre par les actions de contrôle, d'autre part, c'est à elle qu'il appartient de prendre l'initiative de modifier le jeu des acteurs. Cette amélioration passe par la remontée vers la sphère politique d'informations précises et documentées sur les conséquences de l'inflation normative et les difficultés auxquelles elle aboutit. Cette remontée pourrait s'effectuer par le double canal du ministre (lors de rencontres avec les organisations professionnelles par exemple) et d'une communication plus systématique sur les campagnes de contrôle et leurs résultats. On fait l'hypothèse qu'une telle remontée favoriserait la prise de conscience des causes de dysfonctionnement du système et aboutirait à plus long terme à en corriger les imperfections les plus criantes. Au delà, même si une telle proposition excède le champ de l'étude, on peut souhaiter que naisse un processus national, associant les trois acteurs des sphères présentées ci-dessus, et qu'il soit procédé par pan entier de législation à un examen critique, débouchant sur une révision non seulement de l'ensemble des normes concernées mais aussi de tout le dispositif d'application.

On renverra par ailleurs au rapport du Conseil d'État pour d'autres types de solutions qui peuvent être mises en œuvre³⁵. En particulier, dans le champ couvert par le ministère, il nous semble utile de souligner les conséquences de l'empilement résultant parfois de la co-existence de vestiges de l'ancien dispositif national avec le nouveau dispositif européen appelé à le remplacer. Un toilettage systématique des textes encore en vigueur en réduirait déjà significativement le nombre.

Faciliter et préparer le travail des services opérationnels

S'agissant des instructions diffusées par l'échelon central, les difficultés rencontrées invitent à s'interroger sur la pertinence de certaines d'entre elles. Connaissant la pression qui s'exerce également sur les services centraux on est frappé par l'énergie gaspillée à la rédaction d'instructions dont on constate à travers l'étude qu'elles ne sont pas efficaces à un point tel qu'elles restent lettre morte dans une proportion non négligeable voire sont parfois contreproductives, leur complexité entraînant les agents dans l'erreur.

Des voies d'amélioration résident sans doute dans la diffusion de textes consolidés ou dont les parties nouvelles seraient mises en exergue, de schémas récapitulant les dispositifs normatifs (on est frappé de la rareté des croquis et schémas explicatifs dans les instructions), de synthèses de ces dispositifs à l'usage des contrôleurs-inspecteurs, de guides de procédure rédigés par l'administration centrale avec l'aide de contrôleurs-inspecteurs de terrain (notamment pour les domaines se prêtant plus au contrôle proprement dit qu'à

³⁵ Cf. rapport d'activité du Conseil d'État pour 2006 (p. 300 et s.)

l'inspection, au sens où nous les avons définis dans le présent rapport) plutôt que d'exposer pendant des dizaines de pages les arcanes des normes en vue de leur appropriation par les agents de contrôle avec le succès relatif que l'on observe. Observons au passage que les documents émis par l'administration centrale sont orientés essentiellement vers les normes elles-mêmes (sous l'angle juridique notamment et de leur interprétation), ou encore vers les aspects scientifiques et techniques de leur mise en œuvre mais contiennent généralement peu d'indications – voire pas du tout - sur la stratégie de contrôle qui devra y être associée, sur les postures de contrôles à privilégier, sur les actions d'information à mener pour faciliter l'appropriation des normes par les contrôlés, etc.

Recourir à des outils modernes de pilotage des services en temps réel

Le cercle vicieux souvent observé entre les services déconcentrés et l'administration centrale est bien connu : les agents sur le terrain, confrontés à des difficultés d'interprétation ou de mise en œuvre de la norme, se tournent vers l'administration centrale pour connaître la conduite à tenir ; dans un souci d'efficacité celle-ci s'efforce d'anticiper sur les demandes dans ses instructions, en accroissant encore le volume. Les conférences informatiques, dont les responsables des dossiers au niveau central seraient les régulateurs, offrent une solution alternative pour réduire le volume des circulaires au strict minimum et traiter toutes les questions d'application dans un autre cadre et en fonction des besoins réels (Cf. supra recommandation sur les conférences informatiques pour tous les acteurs).

B – La stratégie des contrôles

Oser des stratégies innovantes

Invariablement la stratégie implicite des services – centraux et déconcentrés – reste encore trop souvent la recherche de l'infraction, donc la répression. Si, au cours des entretiens, certains agents ont fait état d'initiatives ponctuelles pour dépasser ce schéma, les tentatives restent timides. La raréfaction des moyens budgétaires (en crédits et en personnels) invite pourtant à imaginer des stratégies visant un résultat au moins équivalent – et pourquoi pas plus ambitieux ? – mais plus économe des moyens disponibles. La question posée ici n'est pas celle de la réduction des moyens mais celle de savoir quelle voie permettrait d'obtenir un meilleur résultat sans mobiliser plus de ressources. Si la finalité d'une politique publique est d'élever le niveau de protection des citoyens dans un domaine donné, le moyen d'y parvenir passe-t-il d'abord et toujours par la recherche de l'infraction ? Les statistiques disponibles sur les résultats des contrôles invitent à s'interroger sur la pertinence d'une telle stratégie : moins de 2 ou 3% des contrôles débouchent sur un procès-verbal, lequel n'est pas systématiquement

suivi, ce qui relativise la portée d'une telle approche³⁶. Ces chiffres confirment que les fraudeurs ou les négligents sont une minorité. Or, la stratégie des services est pensée par rapport à eux et non par rapport à la majorité. Et la tension vécue par les agents de contrôle-inspection l'est à l'occasion de visites à des membres de cette majorité. La proposition des procureurs d'une démarche en quatre temps est à méditer : informer, prévenir, mettre en demeure, sanctionner (cf. partie 2). Alors des campagnes d'information de masse, ou des réunions d'information ciblées sur des populations d'administrés, éventuellement personnalisées, suivies de campagnes de contrôles blancs ou/et de la mise à disposition des administrés de grilles d'autocontrôle avant d'en venir aux contrôles-inspections susceptibles de déboucher sur des sanctions sont-elles inimaginables ? Les enseignements de la démarche d'audit et sa transposition aux activités de contrôle-inspection seraient à méditer. Réaliser des contrôles-inspections prend du temps : l'agent doit se déplacer en personne sur chaque site contrôlé. Diffuser de l'information peut au contraire se faire par d'autres canaux et l'élaboration des messages être partagée entre les agents et leur encadrement. Ce type d'actions pourrait être suivi d'une évaluation de leur portée dans le public avant le déclenchement de contrôles-inspections proprement dits, ces derniers étant alors ciblés en fonction des résultats observés sur le terrain et visant plus particulièrement la minorité dont nous avons fait état plus haut. Une telle démarche serait de nature à renforcer la légitimité des contrôles et à faire baisser la tension de la relation de contrôle tout en améliorant l'image du service public dans l'opinion. En bref, elle placerait la prévention au premier rang avant la répression.

Formaliser la stratégie et la faire connaître

Les agents de terrain expriment un fort besoin de repères à moyen terme pour situer leur action. La réponse à cette demande passe par la formulation explicite d'une stratégie par les directions de l'administration centrale et sa communication en interne. Les directives nationales d'orientation (DNO), lorsqu'elles existent, sont une forme de réponse à cette demande. Elles conservent toutefois un caractère encore trop général pour répondre parfaitement à l'attente qui requiert une formulation en terme d'objectifs stratégiques à un niveau intermédiaire entre le document d'orientation générale et les objectifs opérationnels.

L'affirmation d'une stratégie est également l'occasion d'arbitrer entre les deux conceptions du contrôle l'une privilégiant les finalités – donc le long terme - et

³⁶ A titre d'illustration, le rapport d'activité 2004 de la DGAL indique pour l'opération alimentation vacances que, sur 29 590 contrôles réalisés, 755 ont fait l'objet d'un procès-verbal soit 2,55%. On pourrait aussi citer l'exemple des services phytosanitaires qui, en 2006, ont réalisé 5600 contrôles dans 11 régions ayant débouché sur 42 procès-verbaux, soit 0,75%.

l'autre le résultat – donc le court terme. L'administration centrale doit en effet éviter d'adresser des injonctions paradoxales aux services de contrôle sous peine de les désorienter et de voir leur efficacité réduite. Rappelons combien tous les interlocuteurs entendus pendant l'enquête ont souligné que la poursuite de résultats à court terme était contre-productive pour la réalisation des finalités des politiques publiques. Or, l'entrée en vigueur de la LOLF n'implique en rien l'abandon des finalités à long terme au profit de résultats à court terme.

C – La communication

Faire connaître aux services et au public les règles et la politique de contrôle

« Communiquer » est devenu un lieu commun, au point que recommander de mettre en place une politique de communication en matière de contrôle risque de passer pour un poncif. Pourtant, nous ne doutons pas un instant des bénéfices qui pourraient être retirés d'investissements dans ce domaine par redéploiement d'une part de l'énergie consacrée à rédiger des circulaires !

Faut-il le rappeler, la communication est le corollaire d'une stratégie formalisée. Elle doit s'exercer aussi bien en direction des agents de contrôle-inspection qu'en direction des administrés.

En interne, elle vise à faire connaître aux agents la politique de contrôle, la stratégie, les objectifs à court terme, pour leur permettre de situer leur action. Bien que faisant partie des techniques de base du management elle est pourtant peu usitée. Ceux qui mettent au point les dispositifs ne mesurent pas toujours en effet combien ils sont difficilement compréhensibles pour ceux qui les découvrent et vont devoir les expliquer aux administrés. Les agents rencontrés sur le terrain nous l'ont souvent dit. Nous aimerions faire remonter leur message à l'administration centrale.

En externe, la communication est indispensable pour faire connaître les règles lors de la mise en place d'un nouveau dispositif normatif – on objectera que le ministère le fait de plus en plus souvent - , mais surtout en croisière pour faire connaître l'action des services et les résultats obtenus – et il faut constater que cela n'est presque jamais fait.

La communication externe doit viser aussi bien les responsables professionnels, les responsables politiques que les bénéficiaires des contrôles. Cette dimension extérieure est essentielle pour faire connaître l'activité des services et la justifier c'est-à-dire asseoir la légitimité des contrôleurs-inspecteurs, dédramatiser la relation contrôleur-contrôlé, et, au bout du compte, atteindre les finalités de

politiques publiques concernées (Cf. le point suivant : D. Légitimité des contrôles).

Dans le même registre, nous proposons que l'administration centrale élabore avec des agents de terrain davantage de modules de communication tout prêts, susceptibles d'être utilisés sur le terrain par les services de contrôle après une légère adaptation au contexte local. Outre le gain de temps qui en résulterait pour les services qui élaborent des modules locaux, chacun dans sa sphère, l'administration y gagnerait en homogénéité et en sécurité d'interprétation des règles. Rédiger des plaquettes d'information oblige à s'interroger sur la clarté du message véhiculé, interrogation qui pourrait parfois s'avérer salutaire.

D – La légitimité des contrôles

Refonder la légitimité des contrôles

Il s'agit d'une question délicate, étroitement liée au fonctionnement de la sphère politique dans le schéma proposé en introduction de la présente partie. Elle doit néanmoins être abordée car elle conditionne fortement la sécurité des agents lors de la réalisation des contrôles.

Les facteurs qui conditionnent cette légitimité échappent en grande partie à la maîtrise du ministère parce que liés au climat politique ou médiatique national ou local à un moment donné. La manière dont ils agissent en interne est insidieuse. Si l'on considère la chaîne de contrôle, la difficulté principale vécue par les agents de contrôle sur le terrain résulte d'une « demande », plus ou moins formalisée, exprimée tout au long de cette chaîne, et tendant à déroger aux pratiques habituelles de contrôle. Elle se réfère à la multiplication des contrôles, à l'absence de coordination, au zèle de certains contrôleurs... manifestations d'une forme de bureaucratie administrative paralysante accusée de perturber l'activité des contrôlés. Cette demande est « dictée » par une situation conjoncturelle ou localisée, qu'il ne nous appartient pas d'apprécier, mais qui aboutit à des consignes contraires aux instructions diffusées en continu. Les agents de contrôle, en bout de chaîne, ne savent plus s'ils doivent se fier aux instructions formelles, reçues par les voies habituelles, ou bien à la demande plus ou moins exprimée, surtout si elle renie les principes fondamentaux qui fondent leur action. Dans tous les cas, ils se retrouvent fortement exposés.

Agir sur ces facteurs ne peut se concevoir qu'à travers une communication dans la durée, telle qu'on la propose au paragraphe précédent. En d'autres termes, c'est par la mise en place d'une réponse systémique, dans laquelle la sphère administrative fait remonter l'information à la sphère politique, qu'on peut accroître la légitimité des contrôles ou, à tout le moins, atténuer les réticences des contrôlés, voire trouver l'appui explicite des bénéficiaires des contrôles. Il

semble qu'il soit de la responsabilité des directions d'administration centrale d'aller chercher cette légitimité tant par les remontées au niveau du ministre et de son cabinet que par une communication en profondeur et dans la durée.

Une modalité de cette communication qui contribuerait à conforter la légitimité des contrôles pourrait prendre la forme de l'élaboration d'une information commune, en amont du déploiement des normes (documents d'information coproduits par l'administration, les organismes consulaires, les établissements publics, les organismes privés chargés de missions de service public voire les organisations professionnelles) pour une lecture partagée des dispositions applicables ; de même pourraient être imaginées des réunions d'information communes pour éviter les différences d'interprétation qui créent des zones d'incertitude anxiogènes pour les administrés.

E – Le face-à-face

Elaborer une charte de déontologie des contrôleurs

Toute activité de contrôle, quelle qu'elle soit, pose la question de l'objectivité du contrôleur-inspecteur. Les normes internationales d'audit, celles régissant la qualité des services d'inspection y font référence. L'objectivité du contrôleur-inspecteur passe d'abord par une démarche encadrée par des valeurs. La mobilité n'est qu'une protection de second rang contre les dérives possibles en ce domaine de même que la supervision hiérarchique. Il semble donc qu'une charte rédigée par l'administration centrale, à laquelle tous les agents se réfèreraient explicitement, dont les termes seraient connus de leurs interlocuteurs, introduirait une prise de conscience des enjeux liés à cet aspect de la relation de contrôle. Pour conférer un caractère solennel à l'engagement des agents on peut même imaginer que, lors de leur prise de poste, ils paraphent un formulaire mentionnant leur volonté d'agir en toute occasion conformément aux principes contenus dans la charte. Le développement des procédures qualité incite à progresser dans cette direction. Observons qu'il ne s'agirait pas là d'une grande innovation mais tout simplement de la réhabilitation de procédures disparues.

F – La régulation générale du système de contrôle

Organiser des boucles d'évaluation à l'intérieur du « système de contrôle »

L'analyse que nous faisons du système de contrôle et des relations qu'il entretient avec la sphère politique telle que nous l'avons définie dans cette étude, montre tout le profit qui peut être tiré d'une meilleure régulation interne.

C'est par une attitude volontariste et déterminée que l'administration centrale peut faire progresser la pratique. Il ne suffit pas d'être convaincu du bien fondé d'une démarche d'évaluation à tous les niveaux, encore faut-il l'organiser et la systématiser pour en tirer les fruits. Il nous semble qu'une telle démarche devrait être organisée entre l'échelon administratif et l'échelon politique, entre l'échelon central et les services de terrain, entre l'encadrement et les agents de contrôle sur le terrain et entre les services de contrôle et les administrés. Il conviendrait de définir les occasions où elle sera conduite et les formes qu'elle prendra. Dans notre esprit il ne s'agit pas de mettre en place des batteries d'indicateurs censés décrire des réalités complexes et difficiles à saisir mais plus simplement d'organiser un simple dialogue régulier et structuré à travers lequel les parties prennent conscience de leurs intérêts communs à faire évoluer les situations vécues..

Une telle recommandation interpelle les pratiques au sein du ministère. Les réunions à l'administration centrale des cadres de terrain (on pense par exemple aux séminaires des directeurs) transmettent une information orale presque exclusivement descendante. En revanche, les services de terrain sont abreuvés de demandes de comptes rendus écrits détaillés, qu'ils dénoncent comme « chronophages ». Cette organisation participe d'une vision verticale et non systémique du fonctionnement administratif. La régulation que nous préconisons ne pourra donc pas s'exercer tant que les conditions d'une véritable information ascendante/descendante n'auront pas été créées, autrement dit tant que la finalité de l'échange ne sera pas la régulation collective du système de contrôle.

G – Les actions horizontales

Montrer l'exemple de la coopération et de la coordination inter-services en matière de contrôle

L'étude a montré les bénéfices que peut procurer le décroisement des services de terrain. Régulièrement, les instructions de l'administration centrale appellent à un tel décroisement avec un succès relatif. L'organisation de missions inter-services, par exemple, n'a pas réussi à impliquer partout, avec une intensité suffisante, tous les partenaires concernés. Une des raisons tient au fait que les directions d'administration centrale continuent de diffuser des instructions verticales sans se préoccuper elles-mêmes de montrer l'exemple de l'approche inter-services qu'elles préconisent pour les services déconcentrés. D'où les incohérences parfois rencontrées entre les demandes formulées par les unes et par les autres. Or, il est au moins un sujet sur lequel ces directions auraient avantage à se rencontrer pour échanger des informations : le pilotage des politiques de contrôle. Les agents de terrain nous ont fait observer à juste titre que l'administration centrale émettait des instructions uniquement dans les

registres technique et juridique. Rares sont celles qui concernent la démarche de contrôle-inspection proprement dite. Certains agents ont même proposé qu'une structure transversale soit imaginée pour prendre en charge les problématiques générales de contrôle que l'étude a mis en exergue. A tout le moins, un rapprochement et une réflexion commune des directions sur ces problématiques seraient susceptibles de déboucher sur des pratiques et des outils communs, enrichis de l'expérience de chacun des secteurs de contrôle. L'élaboration d'une charte du contrôleur, par exemple, telle que nous la préconisons, pourrait émaner d'une démarche transversale de ce type.

H – L'organisation des services de contrôle-inspection

S'inspirer des enseignements de cette enquête pour penser l'organisation des services

Les éléments recueillis au cours de cette étude sont d'une grande richesse, comme on l'a déjà souligné. Ils invitent à réfléchir, au-delà des modalités de réalisation des missions de contrôle, à celles de leur organisation. Nous nous sommes efforcés de mettre en évidence le système dans lequel ces missions s'inscrivent et de montrer l'importance d'organiser les réseaux et les flux d'informations entre les acteurs pour améliorer l'efficacité du fonctionnement du système. Nous avons pu mesurer aussi à quel point l'État est perçu comme légitime par tous les acteurs pour assurer la mise en oeuvre des contrôles-inspections. Nous avons découvert à quel point l'action des services de contrôle-inspection est complémentaire de celles du législateur et du juge pour réguler notre société. Dans l'hypothèse où la modernisation des services de l'État aboutirait à privilégier des formes d'organisation des services sensiblement éloignées des modes traditionnels d'intervention, il nous semble que ces éléments ne devraient pas être perdus de vue.

V. A l'intention du secrétariat général et des institutions de formation

Les recommandations au secrétariat général intéressent les structures chargées de la gestion des ressources humaines en général et donc les institutions chargées de former les agents. Ces deux types d'acteurs ont pour particularité de se situer en dehors du système de contrôle décrit précédemment. Pour autant, nombre de recommandations que nous formulons à l'intention des acteurs de ce système intéressent les gestionnaires de ressources humaines. La lecture des lignes qui suivent doit donc s'effectuer avec les parties qui précèdent en regard.

Par ailleurs, l'étude a permis de relever un certain nombre de traits caractéristiques de l'activité professionnelle des agents de contrôle-inspection qui intéressent moins les acteurs du système de contrôle que les gestionnaires de

ressources humaines. Les recommandations qui suivent sont donc parfois précédées d'une analyse spécifique des données recueillies, élaborée à leur intention.

A – Les appellations « contrôleur » et « inspecteur » renvoient à des activités de même nature

1. Vers une appellation générique de « contrôleur-inspecteur » ?

C'est là une donnée fondamentale à prendre en compte. Dans la pratique administrative quotidienne les appellations « contrôleur » et « inspecteur » renvoient globalement à des statuts soit au sens strict (contrôleurs du travail, contrôleurs sanitaires, inspecteurs du travail, inspecteurs de la santé publique vétérinaire...) soit au sens large et par assimilation (techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture, ingénieurs des différents corps, agents contractuels de catégorie B et A...). Comme on l'a montré dans les trois premières parties de cette étude, ces agents exercent une activité de même nature mais avec des dosages différents de contrôle et d'inspection qui ne correspondent pas à un clivage contrôleur/inspecteur. Ce sont en fait les concepts de « contrôle » et « d'inspection » qui sont différents et non les activités exercées par les agents. Les éléments principaux qui les distinguent sont le niveau de rémunération et les perspectives de carrière, tous deux liés au statut. Les quelques rares traits spécifiques qu'on peut encore relever concernent des pouvoirs propres (Cf. certaines décisions réservées à l'inspecteur du travail ou à l'inspecteur de la santé publique vétérinaire), devenus parfois plus formels que pratiques pour certains.

Si l'on cherche un critère de différenciation des agents, il réside dans l'accès des uns à des fonctions d'encadrement et pas des autres, même si ce critère n'est pas absolu ; c'est le cas de la plupart des agents titulaires de catégorie A, certains y étant même affectés dès leur premier poste, en sortie d'école. Mais un tel critère nous écarte des problématiques du contrôle, objet de l'étude, et renvoie au problème général de la formation des cadres (Cf. ci-après point 4. Le cas des cadres).

Finalement, peut-être serait-ce une simplification formelle de parler désormais de « contrôleur-inspecteur » pour désigner la profession exercée par les agents concernés par la présente étude.

2. Vers une formation moins différenciée ?

En dépit de cette similitude de l'activité exercée par les uns et par les autres, si l'on fait abstraction de la dimension « encadrement » pour les motifs qu'on vient de rappeler, la formation des « contrôleurs » et des « inspecteurs », qu'elle soit dispensée dans les institutions relevant du ministère de l'agriculture ou dans des

institutions interministérielles, est présentée comme si les deux statuts correspondaient à des métiers bien distincts. Il y aurait le métier d'inspecteur et celui de contrôleur qui justifieraient une approche et un contenu relativement différents. Les considérations qui précèdent conduisent pourtant à s'interroger sur le contenu des formations dispensées :

- si une formation théorique au contrôle (méthodes, outils...) se conçoit aisément, une formation à l'inspection, au sens où nous l'avons définie, nous paraît plutôt devoir s'acquérir par l'expérience de terrain (« *on ne naît pas inspecteur* ») et en tout état de cause difficile à délivrer dans une salle de cours ;
- pour les matières scientifiques et techniques, on voit bien la différence qui peut être faite entre les deux catégories d'agents : elle repose sur le niveau de connaissances et la complexité ; on peut dès lors imaginer des formations distinctes pour les uns et pour les autres ;
- pour les matières juridiques une telle différence est moins évidente, les deux catégories étant censées posséder les mêmes compétences ou à peu près ;
- pour les aspects relationnels, identiques dans les deux cas, on ne voit vraiment pas quelle différence peut être faite dans les formations.

Pour s'adapter aux besoins du terrain et dans un souci d'efficacité accrue, les formations des « contrôleurs » et des « inspecteurs » aux activités de contrôle-inspection – on insiste sur ce point - devraient donc être largement identiques, s'adresser à des « contrôleurs-inspecteurs », viser une maîtrise du concept de « contrôle » dès la sortie de l'école, délivrer des bases pour construire dans le temps et la pratique une compétence d'inspection et armer fortement les agents pour affronter la dimension relationnelle des situations professionnelles. On reviendra plus loin sur le contenu de ces formations.

B – Comprendre les positionnements professionnels

1. Deux critères déterminants du positionnement professionnel

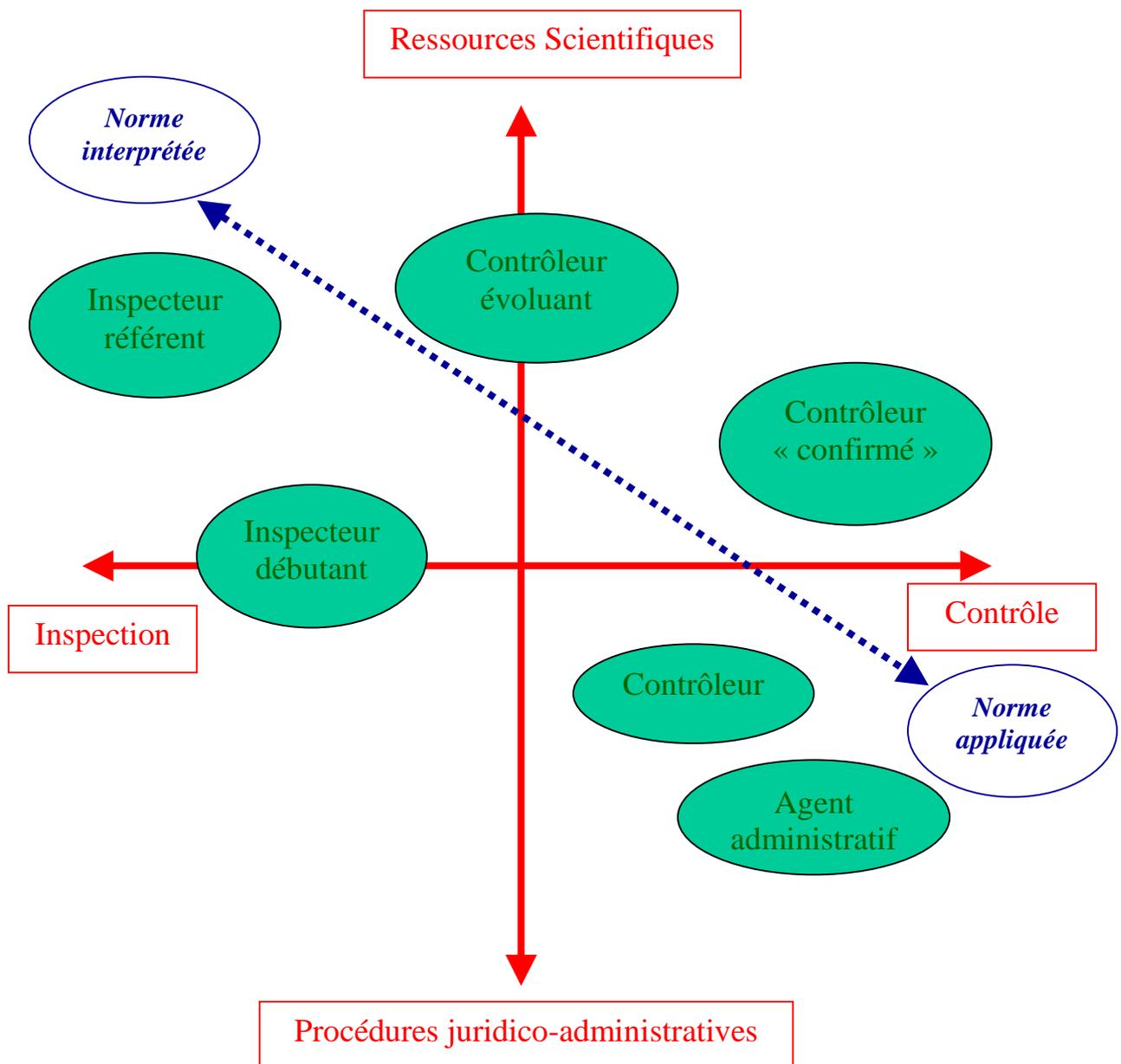
Les positions professionnelles semblent pouvoir être identifiées principalement au regard de deux dimensions :

- le type de ressources cognitives mobilisées : l'éventail des situations va de la technicité juridico-administrative, caractérisée par ses procédures, jusqu'aux connaissances scientifiques spécifiques, caractérisées par leur complexité ;
- la posture : l'éventail des situations se distribue par rapport aux postures du contrôle à l'inspection, au sens où nous les avons définis.

2. Six positionnements professionnels identifiés

Les différents dosages de ces composantes rencontrés chez les agents peuvent être regroupés en six positions relativement emblématiques :

- agent administratif affecté en unité régaliennne ;
- contrôleur débutant
- contrôleur « confirmé »
- contrôleur évoluant
- inspecteur débutant
- inspecteur référent



Ce schéma appelle quelques commentaires. *A priori* on pourrait penser qu'il ouvre un parcours professionnel allant d'agent administratif en unité régaliennne à inspecteur référent. Or, il n'en est rien pour deux raisons majeures :

- les statuts interdisent un tel parcours, sauf à ce qu'un agent le réalise à titre personnel en présentant les concours correspondants, lorsqu'ils existent, et encore, dans ce cas, sa carrière est-elle discontinuée puisqu'il doit parfois suivre une formation en école d'application après succès à un concours ;
- les responsabilités d'encadrement dévolues à certains agents, largement conditionnées par le corps auquel ils appartiennent, viennent perturber ce schéma et rendent encore plus difficile le passage d'une position à une autre lorsqu'elle est assortie de telles fonctions.

Il n'y a donc pas possibilité pour un agent d'accomplir un tel parcours et seuls des tronçons d'itinéraire professionnel peuvent être envisagés (Cf. plus loin au paragraphe « parcours professionnel » les recommandations correspondantes).

C – Le contenu du « métier » : savoirs et savoir-faire nécessaires

Les compétences des agents se distribuent dans quatre grands domaines : le juridique, le technique, le relationnel et les valeurs. Ces quatre domaines renvoient à quatre maîtrises : celle des procédures, celle des dossiers et du vocabulaire, celle de la relation avec les interlocuteurs et celle du sens de l'action. L'ordre dans lequel on aborde ces quatre registres n'est pas indifférent : il obéit à une progression vers une subjectivité croissante, de l'explicite à l'implicite, du plus normé au moins normé, des invocations aux non-dits, du plus simple au plus complexe. Les possibilités d'acquisition des compétences correspondantes décroissent du premier au dernier. Quelques brèves notations s'imposent sur chacun des quatre domaines afin de mieux les cerner.

1. Le domaine juridique et administratif

En pratique ce domaine se subdivise en plusieurs ensembles distincts : l'un concerne les règles régissant le statut et l'intervention des agents publics dans la société (habilitations, pouvoirs, etc.), un autre le corpus juridique propre au secteur d'activité (code du travail, code rural, directives et règlements européens, etc.), un, troisième les « techniques » administratives.

Les règles applicables au statut d'agent public chargé des contrôles-inspections et celles qui régissent ses interventions dans la société renvoient à des compétences communes à tous les secteurs de contrôle. Elles concernent la maîtrise des procédures judiciaires (procédure pénale, contentieux, procès-verbaux, hiérarchie des sanctions) et du vocabulaire juridique. Ce contenu

s'accommode d'une formation théorique complétée par des études de cas qui offrent une bonne approche de la combinaison des savoir-faire requis.

Les règles propres au secteur d'activité sont par définition spécifiques à chaque secteur et constituent souvent un arsenal complexe et mouvant en raison de l'inflation normative dont nous avons fait état précédemment. Elles sont parfois acquises dans leurs grandes lignes par les agents en formation post-concours, parfois sur le terrain à la faveur d'un changement de poste ou d'un recrutement suivi directement de la prise de fonction. En tout état de cause elles sont périodiquement actualisées par les agents au cours de leur carrière.

Les « techniques » administratives recouvrent la rédaction administrative, la connaissance des procédures administratives, etc. et sont acquises pour partie en formation d'adaptation à l'emploi pour partie sur le tas.

2. Le domaine scientifique et technique

Le contenu est étroitement lié au secteur d'activité. Il recouvre des aspects de vocabulaire, de technique et de sciences (exemple des contrôles P.A.C., de l'inspection du travail, de l'inspection des installations classées, des services vétérinaires, etc.). Un distinguo doit être fait entre les dimensions techniques des procédures juridico-administratives (qui ont été évoquées ci-dessus) et les connaissances dans les domaines scientifiques et techniques dont il est question ici.

Ce type de savoirs soulève des questions délicates :

- celle du recrutement : quelle place doivent occuper les connaissances techniques et scientifiques dans les critères de recrutement sachant que si la technicité est une dimension parfois très importante de l'activité elle n'est pas au cœur des métiers du contrôle-inspection ?
- celle de la mobilité inter-sectorielle : comment organiser un parcours fluide entre des secteurs de contrôle-inspection avec des spécificités techniques parfois marquées ? L'obstacle de la technicité s'oppose également à la réalisation d'un parcours qualifiant débouchant sur une reconnaissance institutionnelle ;
- celle de l'actualisation des connaissances : comment assurer le maintien d'un niveau de connaissances scientifiques et techniques suffisant ?

Actuellement les savoirs scientifiques et techniques sont considérés par la communauté de travail comme un facteur déterminant de distinction en son sein. (Cf. recrutement des techniciens supérieurs par spécialité, des inspecteurs de la santé publique vétérinaire...). Pour autant, les pratiques au sein des services montrent que cette représentation ne reflète pas toujours pleinement la réalité : le

recrutement d'agents vacataires sans aucune formation technique – sans parler de l'absence de formation aux activités de contrôle ! – en est une illustration parmi d'autres.

Il convient donc de ne pas accorder à la dimension scientifique et technique des savoirs plus d'importance qu'elle ne doit en avoir. En fait, une part des obstacles de carrière qu'on leur attribue sont en réalité liés au statut.

3. Le domaine relationnel

Il est également commun à tous les secteurs d'activité mais avec une acuité plus ou moins forte selon les postes occupés (« back office » ou « front office », poste isolé ou collectif, comme dans les abattoirs en fonction de la taille de celui-ci).

Il recouvre deux types de contenus : l'acquisition d'outils, la plus aisée, et la modification des représentations, dimension personnelle plus large et plus complexe :

- la dimension « outils » : elle implique une capacité de l'agent à situer sa position dans le processus (sa situation dans le périmètre institutionnel et la question à traiter dans un processus impliquant une chaîne d'acteurs dont il n'est qu'un maillon) ; elle implique aussi une capacité à écouter et reformuler (être capable d'expliquer à l'interlocuteur le pourquoi d'un élément ponctuel) ;
- la dimension « personnelle » : l'individu est à la fois « agent » (c'est-à-dire vecteur de l'autorité publique), « acteur » (dans le système de contrôle il contribue à faire exister la norme au quotidien), « auteur » (par exemple lorsqu'il anime un groupe chargé d'élaborer des modalités d'application d'une norme), voire « sujet » (lorsque l'absence de légitimité locale des contrôles entraîne un dysfonctionnement du système dont il fait les frais) ; la relation interpelle le « sujet » (ego) qui, en fonction de la représentation qu'il a de lui-même, accepte ou non d'entrer dans une relation avec « l'autre » au-delà de la simple application d'une procédure ; cela suppose une capacité à se décentrer vers l'autre pour percevoir ses problèmes donc une confiance en soi, une bonne image de soi (en l'absence de confiance ou dans le cas d'une image négative, l'agent est tenté de se réfugier dans la procédure) ; cultiver l'image de soi passe par un élargissement de la représentation des missions assumées et par un élargissement de la représentation de l'autre (s'abstraire de la vision du « délinquant potentiel » pour comprendre la véritable posture de l'autre).

On retrouve des préoccupations semblables dans certaines formations dispensées à des agents destinés à exercer des fonctions de « guichet », physique ou virtuel

(plates-formes téléphoniques par exemple). De telles formations passent par des mises en situation et des jeux de rôle.

Pour ce qui concerne la dimension « outils » nous renvoyons aux nombreuses formations existantes qui traitent de ces aspects (écoute, négociation, conduite d'entretien, animation de réunion, expression orale, communication...).

4. Le domaine des valeurs

Il s'agit également d'un domaine commun à tous les secteurs d'activité, à tous les postes, à tous les statuts : il excède en fait les seuls domaines du contrôle mais prend une importance particulière dans cette activité.

Il recouvre deux types de contenus, avec une dimension abstraite importante :

- « l'idéologie », c'est-à-dire le sens du service public, les finalités de l'action publique de contrôle, l'intérêt général et la suprématie du collectif sur l'individu ;
- la « déontologie », c'est-à-dire le comportemental, le mode opératoire (le comment, ce qui est permis et ce qui est prohibé pour l'individu).

Cette dimension pose des questions redoutables en matière de transmission de savoirs : comment en effet expliciter l'implicite ? que signifie la notion de « service public » ? pourquoi et en quoi l'activité de contrôle-inspection impose-t-elle des règles particulières de comportement de l'agent ? En d'autres termes et d'un point de vue opérationnel, comment permettre à un agent de comprendre les notions, les partager, acquérir les réflexes correspondants ?

A ces questions il nous semble qu'il est possible de trouver des éléments de réponse dans la recherche de l'exemple, dans des mécanismes d'acculturation et dans la mise en place des événements solennels :

- le tutorat nous semble un moyen privilégié pour transmettre des valeurs par l'exemple (la « figure tutélaire », le « modèle »...) ; ce moyen pose la question du choix des tuteurs et de la valorisation de leur démarche de tutorat ;
- l'acculturation des individus peut s'opérer dans les groupes de pratiques, surtout si les personnes qui les animent veillent à ce que ces aspects soient régulièrement abordés ;
- la solennité des fonctions d'agent public chargé de contrôle-inspection passe à notre avis par l'introduction (la ré-introduction ?) de moments symboliques dans la vie professionnelle des agents qui en marquent les étapes importantes ; à cet égard un moment d'intronisation dans les fonctions, lors de la première prise de fonction, serait un moyen pour la

collectivité professionnelle de « consacrer » un « nouveau membre » et donc de lui faire prendre conscience de la dimension particulière de l'activité qu'il va exercer au bénéfice de la société ;

D – Le parcours professionnel

Cette question est assurément « la » question en matière de gestion des ressources humaines. Plusieurs points doivent être abordés : le recrutement et la formation post-recrutement, la première prise de poste, la mobilité, l'évaluation des agents, le développement de carrière, la capitalisation des savoir-faire et l'accompagnement psychologique des agents.

1. Le recrutement et la formation post-recrutement

Il faut d'abord souligner le fait que le recrutement ne peut s'analyser isolément ; il s'inscrit dans un processus d'ensemble et pose notamment la question de la formation dispensée en vue d'adapter la recrue à l'emploi qui lui est destiné, celle de l'entrée en fonction et celle de la mobilisation des ressources humaines d'un service de contrôle par le cadre responsable. Deux aspects au moins doivent donc être abordés : celui des critères à privilégier pour sélectionner les futurs « contrôleurs-inspecteurs » et celui du type de formation d'adaptation à l'emploi. Ce n'est qu'après avoir traité ces deux points qu'on proposera une recommandation pour dépasser les difficultés recensées.

Inverser les priorités des critères de recrutement ?

S'agissant des critères de recrutement, compte tenu des éléments analysés au cours de cette étude deux traits fondamentaux émergent qui devraient en théorie orienter la sélection des candidats : la personnalité, déterminante pour le face-à-face, et la motivation qui conditionne le partage des valeurs. Ces considérations devraient dans l'idéal précéder les considérations techniques et juridiques, d'abord parce qu'il s'agit de dimensions fondamentales du métier, ensuite parce que ce sont les plus difficiles à dispenser après le recrutement. Un raisonnement inverse pourrait être tenu pour les éléments techniques et juridiques.

Or, ce schéma se heurte aux réalités. D'une part, l'ordre de priorité suggéré n'est pas celui observé actuellement dans les épreuves de concours pour l'accès aux corps concernés par l'activité de contrôle-inspection. La plupart privilégient au contraire les connaissances scientifiques et techniques et/ou juridiques. *A fortiori*, serait-on tenté d'écrire, ce n'est pas non plus celui privilégié pour les recrutements directs d'agents vacataires. D'autre part, fonder un recrutement sur la personnalité et la motivation des candidats est toujours un exercice délicat,

rendu encore plus redoutable en l'état actuel des moyens dont dispose l'administration.

Introduire une formation en alternance privilégiant la dimension relationnelle

S'agissant de la formation post-recrutement, les caractères de la fonction de contrôle-inspection que nous avons mis en évidence dictent à la fois le contenu et la méthode. Dispenser aux recrues, en priorité, une solide adaptation à l'emploi dans le domaine relationnel semble s'imposer. Pour autant, les difficultés ne doivent pas être occultées. D'une part, une telle approche est contraire à une représentation encore largement répandue selon laquelle « *lorsqu'on maîtrise la technique, on maîtrise les contrôles* ». En caricaturant à peine, cela revient à considérer qu'une bonne formation technique associée à quelques rudiments de psychologie suffisent à lancer un agent, la pratique lui apportant le reste. C'est le raisonnement inverse qu'il conviendrait de tenir : une bonne formation psychologique, associée à des connaissances techniques élémentaires, le reste s'acquérant en formation continue ou par la pratique.

Quant à la méthode, la formation en alternance nous semble s'imposer puisque, comme cela a été souligné, l'aptitude au contrôle-inspection s'acquiert surtout par l'expérience et la pratique, sous le regard des pairs. Ajoutons que la mise en situation des futurs agents titulaires est aussi un moyen de détecter précocement une inaptitude relationnelle aux fonctions de contrôleur-inspecteur qui aurait échappé aux examinateurs lors du concours et de ne pas titulariser l'agent dans ce type de fonction mais de le réorienter plutôt vers d'autres types de tâches.

Le choix de la formation en alternance est stratégique. Il a certes un coût lié aux déplacements en plus grand nombre qu'elle suppose entre le lieu de formation théorique et le lieu de mise en pratique. Ce coût peut toutefois être maîtrisé par une adaptation du rythme de l'alternance. Il a aussi un coût en matière de ressources humaines puisqu'il retarde en fin de compte la pleine prise de fonction, définitive, de l'agent nouvellement recruté, par conséquent son entrée en « productivité » pour les services. En contrepartie, cette formule aurait le mérite d'accroître la qualité et l'efficacité des services à moyen et long termes, aspects non négligeables dans un contexte de profonde réforme de l'administration publique, parce qu'elle apporte une réponse systémique aux difficultés rencontrées. Et, surtout, si l'on continue d'appréhender la formation comme l'acquisition de procédures, on délivre dès le départ un message réducteur aux agents, qui construisent des représentations inadaptées, obstacle à leur évolution future, et l'on se place dans une perspective très délicate pour aborder les réformes du système qui se profilent dans les décennies prochaines. En d'autres termes, une formation longue d'adaptation à l'emploi façonne

l'agent selon un format dont on a vu combien il est inadapté. L'agent en situation perçoit le décalage avec la réalité et, déstabilisé, s'accroche aux procédures qu'on lui a enseignées. Ce faisant, il s'enferme dans le modèle et n'est plus en mesure de prendre le recul nécessaire pour s'adapter.

La recommandation formulée en matière de recrutement et de formation sera donc une recommandation systémique :

- recruter exclusivement par le moyen de procédures éprouvées permettant de détecter les insuffisances des candidats par rapport au profil psychologique requis (il s'agit en pratique d'écarter les personnes manifestement inadaptées à ce type de fonctions relationnelles) ; une telle approche emporte deux conséquences : d'une part on devrait exclure les recrutements directs – on pense aux agents contractuels (en particulier vacataires) – lorsqu'ils ne sont pas appuyés sur de solides entretiens, conduits par un collège d'examineurs pour accroître l'acuité de l'analyse et utilisant une grille de questions éprouvées pour mettre en évidence les faiblesses de certains candidats par rapport au profil de l'emploi à pourvoir ; d'autre part on devrait aussi exclure, s'il s'en trouve, les recrutements par concours sur la base d'épreuves uniquement écrites et, surtout, ne pas titulariser pour des fonctions de contrôle-inspection, en fin de stage, un agent qui se révèle inapte ;
- dispenser aux recrues une solide adaptation à l'emploi dans le domaine relationnel, selon la modalité de la formation en alternance ;
- et, pour mémoire (cf. recommandation aux agents et aux cadres), faire entrer les agents en action sous le regard des pairs et de l'encadrement et inciter les cadres à optimiser la distribution des tâches en fonction des aptitudes relationnelles des agents, selon une progressivité du « back office » vers le « front office » (Cf. recommandations aux cadres concernant la face-à-face).

2. La première prise de poste

Instaurer un processus d'autonomisation progressive

La manière la plus simple d'exposer nos conclusions et recommandations en ce domaine est de procéder par comparaison avec la formation des pilotes de ligne : le futur pilote apprend d'abord en école les éléments de théorie, puis s'entraîne sur un simulateur avant de passer au pilotage en double commande avec un moniteur, puis effectue seul des vols simples et enfin des vols dans des conditions difficiles pour être capable de faire face à toute situation lorsqu'il a charge de vies humaines. Le nombre d'heures de vol est considéré universellement comme un indicateur très pertinent de la maîtrise de l'ensemble des savoirs et savoir-faire.

Or, les similitudes avec les activités de contrôle sont fortes : complexité des éléments à maîtriser, conséquences pour la santé de l'agent et dommages éventuels pour la société en cas d'erreur. Si l'on souhaite contrôler le risque (psychologique voire physique), une montée progressive en tension devrait donc être organisée à partir du premier poste, une sorte de parcours initiatique.

Plusieurs « critères » permettent de graduer la mise sous tension :

- dossiers administratifs/dossiers « contrôle/inspection » ;
- travail de bureau/travail de terrain ;
- mission accompagnée/mission individuelle ;
- posture conseil/posture répression (« censeur ») ;
- missions « contrôle »/missions « inspection » ;
- missions à enjeux-risques économiques/ enjeux-risques pour la santé ;
- etc.

Ainsi, les étapes d'une progression combinant ces critères pourraient être pour un agent de contrôle-inspection :

- connaissance du terrain sans tension ;
- entrée en tension avec un moniteur ;
- autonomie avec échanges de pratiques voire groupe d'analyse en arrière-plan ;
- monitorat et référent sectoriel ou géographique, selon les secteurs (Cf. secteurs sanitaire et phytosanitaire par exemple).

Il découle d'un tel schéma que les agents susceptibles d'être qualifiés « d'inspecteur », de même que ceux assurant des fonctions d'encadrement d'un service de contrôle-inspection, ont atteint le niveau « monitorat ».

Soulignons aussi le fait que le niveau d'arrivée – moniteur ou référent - constituerait une valorisation du parcours professionnel en même temps qu'une solution d'ancrage dans la filière et/ou dans le local.

3. La mobilité professionnelle

Développer la mobilité inter-sectorielle plutôt que géographique

Elle revêt deux aspects, géographique et sectoriel, posant des questions différentes.

Le principe d'une mobilité géographique comme moyen de distanciation des agents par rapport aux administrés ne trouve guère de justification pratique au terme de cette étude. Outre qu'il est rejeté par une grande majorité des agents,

on a vu qu'on pouvait assurer l'objectivité par d'autres voies plus performantes et, *a contrario*, que le seul fait de déplacer les agents périodiquement ne protège pas des dérapages. Ajoutons que la mobilité fragilise la connaissance du contexte, donc accroît les risques, et que la « valse des inspecteurs » affaiblit les contrôles, le contrôlé attendant ce que dira le suivant avant d'obtempérer. En fait « l'immobilité » se révèle, à la réflexion, bien plus dommageable pour l'agent – qui finit par être perçu par son environnement social comme un censeur ou *a contrario* comme un arrangeur un peu trop zélé de situations au regard de la réglementation – que pour le service public. A la limite, on pourrait donc légitimer la mobilité géographique par la nécessité de protéger les agents. On en conclut, en tout état de cause, qu'une mobilité de principe, sans nuance, crée plus de problèmes matériels aux agents qu'elle ne résout de difficultés à l'administration. Il s'ensuit que la mobilité géographique devrait être d'abord considérée sous l'angle du parcours qualifiant, réservé à certains agents aspirant à un fort développement professionnel, et visant à terme l'accès à un statut de « moniteur », au sens où il a été présenté plus haut, et de cadre.

Pour les autres une mobilité intersectorielle, lorsqu'elle est possible en terme de connaissances techniques nécessaires (cf. les changements de spécialité des techniciens supérieurs du MAP), devrait suffire à assurer un minimum de distanciation tout en préservant une partie des acquis en matière de contexte. A défaut, une mobilité à l'intérieur d'un même service entre les secteurs géographiques opérationnels peut offrir un réel intérêt : il permet une bonne conservation de la mémoire du service, une bonne préservation de la connaissance du contexte et d'organiser une supervision mutuelle des agents à la faveur des rotations.

Pour autant, la mobilité inter-sectorielle, bien que souhaitable, se heurte à beaucoup d'obstacles, au moins à court terme. L'intérêt de l'organiser réside bien évidemment dans le croisement des cultures qu'elle procure, avec les bénéfices qu'on peut en attendre. Mais les contenus techniques propres à certains secteurs, certaines dispositions juridiques codifiées faisant référence à un corps précis de fonctionnaires, la gestion interministérielle de certains corps, les pratiques historiques qui font considérer comme extraordinaires certains parcours individuels, tous ces facteurs limitent sérieusement les ambitions qu'on pourrait nourrir en ce domaine. Reste une piste qui pourrait être explorée, au moins à titre expérimental, et qui consisterait, pour les agents sortant d'école et avant leur prise de fonction définitive, à accomplir un stage dans un service de contrôle-inspection appartenant à un secteur différent. Ce dépaysement créerait des liens interindividuels et offrirait des repères à l'agent constituant autant d'investissements pour la suite de son activité de contrôleur-inspecteur.

4. L'évaluation des agents

Connecter davantage l'évaluation des agents et les finalités de l'action publique

Observons tout d'abord que les critères d'évaluation communément utilisés reflètent la vision administrative historique, « fonctionnaliste », déjà évoquée dans ce rapport. Les grilles d'évaluation sont orientées vers un usage exclusivement interne (le bon fonctionnement du service, les aptitudes de l'agent à progresser, ses lacunes de savoirs ou de savoir-faire à combler, etc.) et relativement déconnectées des finalités des politiques publiques mises en œuvre. Un « bon agent » n'est pas obligatoirement celui qui a le plus fait progresser la protection des citoyens dans tel ou tel domaine. Ajoutons, et les propos recueillis au cours de l'enquête l'ont confirmé, que les initiatives des cadres pour faire évoluer le système ne sont pas encouragées par le mode d'évaluation et la culture en place. Le cadre qui pointe des dysfonctionnements et fait remonter les problèmes avec un souci de réalisme est perçu comme un agent incompetent fauteur de trouble et n'ayant pas su gérer sa structure. Sa carrière risque d'en pâtir. Une telle culture incite davantage à occulter les problèmes qu'à les régler.

Tout en étant conscients des difficultés d'ouvrir les grilles pour prendre en compte l'impact de l'action des agents sur la société, il nous semble qu'un pas pourrait néanmoins être franchi dans cette direction. La mise en œuvre de la LOLF dans le domaine budgétaire a conduit les services à identifier des indicateurs exprimant l'action publique dans le registre qualitatif. Cette démarche, certes encore en voie de perfectionnement, pourrait inspirer une réflexion sur l'évaluation des agents. Nous formulons *in fine* une recommandation en ce sens (Cf. les groupes de suivi).

Concernant l'évaluation des cadres, il nous semble que leur contribution à l'évolution du système de contrôle pourrait être encouragée si l'un des critères d'évaluation s'efforçait de mesurer leur degré d'initiative pour identifier les problèmes collectifs et proposer des solutions.

5. Le développement de carrière

Promouvoir un parcours « d'inspecteur expert »

Compte tenu de ce que nous avons écrit par ailleurs sur les limites de la mobilité géographique ou sur la brièveté des itinéraires professionnels, le développement de carrière n'a de sens actuellement que pour un agent aspirant à devenir cadre. Un développement de carrière au sein d'activités de « contrôle-inspection » *stricto sensu* est en effet entravé par la quasi absence de reconnaissance, pour

toutes les raisons qu'on a déjà évoquées : un contrôleur peut progresser dans la professionnalisation et maîtriser l'art de l'inspection sans que cela ne s'accompagne d'un changement statutaire ; un inspecteur qui renonce à exercer des fonctions d'encadrement pour se spécialiser dans l'inspection est perçu comme effectuant un parcours atypique. La confusion entre les fonctions de « contrôle-inspection » et celles d'encadrement empêche d'imaginer des parcours professionnels plus diversifiés comme le serait un parcours « d'expert », détaché de toute considération d'encadrement. Elle est de plus préjudiciable aux agents, aux services et, *in fine*, aux administrés. Nous pensons que l'importance des fonctions exercées, leur complexité, les différents niveaux de professionnalisme auxquels elles peuvent être exercées laissent place pour organiser un parcours professionnel qui offrirait trois voies aux agents :

- un parcours d'agent administratif ou de contrôleur débutant vers contrôleur « confirmé », c'est-à-dire maîtrisant parfaitement les procédures ; ce type de parcours représenterait un débouché pour les agents administratifs affectés en unité de contrôle-inspection et une solution durable pour les contrôleurs ne désirant pas accroître leur qualification ;
- un parcours d'inspecteur débutant vers inspecteur référent, c'est-à-dire n'exerçant que des activités d'inspection à haut niveau d'expertise et pas d'encadrement ; il représenterait un débouché pour un inspecteur ne désirant pas encadrer mais souhaitant progresser dans son professionnalisme ;
- un parcours qualifiant allant de contrôleur débutant à inspecteur référent, s'accompagnant d'un changement de statut et intéressant le contrôleur qui souhaite évoluer vers la catégorie A sans pour autant exercer des fonctions d'encadrement.

Favoriser la promotion interne des « contrôleurs » vers « inspecteurs »

L'analyse que nous faisons des qualifications de « contrôleur-inspecteur », leur acquisition qui ne peut se faire selon nous que par la pratique et l'expérience, d'une part, et les recommandations que nous formulons ci-dessus à propos des parcours professionnels, d'autre part, plaident pour une politique de promotion interne plus ambitieuse. C'est en effet en accompagnant au plan statutaire le passage d'agents du stade de « contrôleur » (au sens que nous lui donnons dans la présente étude) au stade « d'inspecteur » que les services peuvent disposer d'agents réunissant les compétences requises et reconnus comme tels. Ces agents ainsi que les inspecteurs ayant choisi la voie d'inspecteur référent constitueraient le vivier des « tuteurs » ou « moniteurs » dont nous avons parlé par ailleurs à plusieurs reprises.

Organiser un parcours pour les techniciens

Sans préjudice des considérations qui précèdent et qui leur sont pleinement applicables, le cas des techniciens supérieurs pose en outre une question spécifique : on rencontre de jeunes agents, dans des abattoirs de taille importante, chargés de fait de l'encadrement des équipes de contrôleurs (notamment en l'absence de vétérinaire titulaire) alors qu'à l'inverse des agents au grade de chef technicien n'exercent ni responsabilité d'encadrement ni monitorat. Peut-être y aurait-il une réflexion à conduire pour organiser un parcours commençant, par exemple pour les techniciens supérieurs dans la spécialité vétérinaire, par un poste sur une chaîne d'abattage (cas de la quasi totalité des techniciens supérieurs débutants), se poursuivant par un poste de contrôle itinérant et s'achevant, avec le passage au grade de chef technicien, par un poste « d'encadrement » d'une équipe de contrôleurs soit au sens propre (équipes en abattoirs précitées ou équipes de contrôleurs-inspecteurs, Cf. étude OMM sur les contrôleurs sanitaires) soit au sens large (monitorat d'agents moins expérimentés, Cf. recommandations précédentes sur la progressivité lors de la première prise de poste, l'animation de groupes d'échanges de pratiques, etc.).

6. La capitalisation des savoir-faire

Créer une dynamique de capitalisation des savoir-faire

Nous pensons que le secrétariat général à un rôle moteur à jouer en matière d'échanges de pratiques. Non seulement de tels échanges devraient être institutionnalisés, en transversal le plus possible, pour le bénéfice des services déconcentrés et de leurs agents, mais en sus ils apporteraient à l'administration centrale une moisson d'informations sur les réalités du terrain susceptibles d'alimenter la réflexion des concepteurs des politiques de contrôles (directions techniques) et celle des gestionnaires de ressources humaines.

Trois modalités différentes, avec une périodicité adaptée, pourraient être imaginées :

- au sein d'un département pour tous les services de contrôle relevant du MAP : ils privilégieraient la transversalité et donc le cœur de métier, la dimension relationnelle et les valeurs, la connaissance du contexte local ;
- au sein d'une région et par secteur d'activité : ils privilégieraient la dimension technique, la spécialisation professionnelle et la connaissance du contexte de la filière ;
- au niveau d'un département avec les agents d'autres ministères : ils privilégieraient le brassage des cultures de contrôle-inspection, mais dans

une approche réflexive *a contrario* des pôles et autres missions inter-services orientés vers l'action opérationnelle.

L'animation des groupes d'échanges de pratiques pourrait être assurée par tout agent ayant les compétences d'animateur nécessaires (cadre ou agent de contrôle-inspection ayant accompli un parcours qualifiant et atteint le niveau « monitorat » exposé précédemment). De tels groupes devraient veiller à déboucher sur des conclusions opérationnelles (élaboration et révision de guides des bonnes pratiques, etc.), ce qui suppose un suivi et un lieu de stockage et de mise à disposition de tous des informations (Cf. supra : recommandations à tous les acteurs pour créer des centres de ressources ou ouvrir des conférences informatiques). L'administration centrale - notamment les directions techniques - pourrait synthétiser régulièrement les données collectées pour les réinjecter dans la communauté de travail et les institutions de formation.

7. L'accompagnement des contrôleurs-inspecteurs aux risques du métier

Mettre en place des groupes d'analyse pour les agents

Dans le prolongement de la recommandation qui précède sur les groupes d'échanges de pratiques et pour mieux prendre en compte les spécificités de l'activité de contrôleur-inspecteur avec les tensions qu'elle recèle, il nous semble que des groupes d'analyse pourraient être mis en place, périodiquement et à un niveau géographique adapté, pour soutenir les agents en difficulté.

De tels groupes ne doivent pas être confondus ni avec les groupes d'échanges de pratiques ni avec le soutien psychologique aux agents victimes d'agression (recommandé par le comité d'hygiène et de sécurité ministériel), deux formules entre lesquelles ils se situent. Les groupes d'analyse visent un autre but que les groupes d'échange de pratiques, en ce sens qu'ils ont une vocation plus thérapeutique. Toutefois, il ne s'agit d'apporter qu'un appui léger aux agents pour les aider à relativiser leur vécu quotidien et non de les aider à décompresser après un choc traumatisant. L'animation ne peut en être assurée que par une personne extérieure au service – *a minima* – et possédant les compétences d'animation nécessaires pour ce type de démarche, sans toutefois nécessiter la présence d'un psychologue.

E – Le cas des cadres

Développer la capacité des cadres à gérer la dimension humaine des services

Des paragraphes spécifiques ont été consacrés plus haut aux recommandations destinées aux cadres. On ne reviendra pas ici sur les propositions formulées à cette occasion ; on se limitera à les compléter en examinant le cas des cadres du point de vue de la gestion des ressources humaines.

L'encadrement d'un service de contrôle, comme on l'a déjà précisé, n'est pas d'une nature différente de l'encadrement de tout service de l'administration mais les tensions et les enjeux propres aux activités de contrôle-inspection lui confèrent une intensité particulière, exigeant une plus grande maîtrise du management et ne tolérant guère les erreurs. Les agents de contrôle sont psychologiquement, et parfois physiquement, exposés et toute erreur de management peut donc avoir des conséquences humaines lourdes !

Le problème, général, de préparation relativement insuffisante au management dans les services – cependant de moins en moins vrai - se retrouve donc dans les services de contrôle-inspection avec une acuité plus forte, ce que traduisent des *verbatim* parfois sévères des agents de contrôle à l'égard des cadres.

Les deux insuffisances majeures enregistrées au cours des enquêtes concernent surtout le pilotage du service (organiser les tâches, expliquer le sens de l'action, les objectifs, etc.) et l'évaluation de l'action (fonctionnement uniquement descendant dans lequel la parole de l'administration centrale étant réputée « d'essence divine », charge est laissée à l'agent de se débrouiller avec les consignes lorsqu'il est sur le terrain (cf. problèmes liés à la perte de légitimité locale des contrôles). En matière tant de pilotage que d'évaluation du système, un simple fonctionnement ascendant apporterait déjà bien des bénéfices à tous les acteurs comme on l'a souligné au début de cette partie. Une autre insuffisance apparaît toutefois en creux, peut-être plus fondamentale encore que les deux précédentes, et concerne leur capacité à gérer les situations individuelles des agents soumis à de fortes tensions.

Les lacunes observées témoignent d'un besoin de formation important pour des agents qui n'ont pas toujours eu l'occasion, lorsqu'ils accèdent à un poste d'encadrement, d'acquérir une expérience « sans frais » (de tels constats interrogent d'ailleurs sur le bien fondé d'une première affectation sur un poste de chef de service dès la sortie d'école).

Pour pallier ces insuffisances, deux solutions s'offrent :

- pour les cadres déjà en poste, organiser des groupes d'échanges de pratiques consacrés exclusivement aux problématiques d'encadrement et animés par un cadre supérieur expérimenté, capable de faire émerger des réponses opérationnelles aux difficultés rencontrées ;
- pour les cadres débutants affectés à la tête d'un service en sortie d'école, mettre en place une forme de tutorat rapproché accompagnant le débutant dans ses premiers trimestres d'activité.

Au delà, ces lacunes invitent à réfléchir au contenu des formations initiales pour en accentuer encore – car cela est déjà fait en partie - la dimension psychologique afin d'armer les futurs chefs de service pour la gérer au quotidien au sein de leurs équipes alors qu'ils encadrent des agents de plus en plus exposés.

F – Le cas des agents vacataires

Rationaliser le recours aux agents temporaires

D'un côté on ne peut ignorer les très fortes contraintes qui pèsent sur les services et les obligent à recruter des agents vacataires en renfort. Mais d'un autre côté recruter un agent sans expérience professionnelle adaptée, avec une formation théorique initiale parfois sans rapport avec le domaine d'activité, pour lui confier des tâches de contrôle pleines, sans solution de progressivité, sans statut officiel (ni commissionnement, ni habilitation ou appartenance à un corps de fonctionnaires) est une forme de négation de la profession de contrôleur-inspecteur telle que nous tentons de la mettre en évidence dans la présente étude, contraire à ce qu'enseignent toutes les données recueillies à cette occasion et à toutes les conclusions auxquelles elles conduisent. L'aspect qui nous semble le plus préoccupant tient au risque encouru par la personne ainsi envoyée sur le terrain sans aucune préparation (cf. rapport du CHSM sur ce point).

A contrario, le comble est parfois atteint - exceptionnellement il est vrai mais nous avons trouvé le cas - lorsqu'un agent vacataire, périodiquement de retour dans les services pour une durée limitée, se voit confier, au motif de son ancienneté, la formation de jeunes agents titulaires nouvellement affectés ! Ces situations, déplorées par tous les interlocuteurs rencontrés, illustrent parfaitement les dysfonctionnements que peut connaître le système de contrôle en l'absence de régulation organisée. Il ne fait pas de doute que, au-delà des risques précités qui justifieraient à eux seuls une remise en cause du dispositif, le simple souci de la performance, comme y invite désormais la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), appelle à modifier les pratiques.

En l'attente d'une solution meilleure, nous préconisons, à tout le moins, une inversion des pratiques : réserver aux agents vacataires les tâches de « back office », sans tension, sans dimension relationnelle importante, visant à appuyer les services, et décharger les agents permanents de ces tâches afin de redéployer ces derniers, mieux formés, en priorité sur les tâches de contrôle proprement dites. Et si des contraintes répétitives spécifiques, locales ou conjoncturelles, requièrent l'emploi d'agents vacataires à des tâches de contrôle, qu'au moins on leur applique les principes de progressivité exposés plus haut et qu'on recoure le plus possible aux mêmes personnes pour disposer d'agents réunissant les compétences nécessaires pour tenir efficacement l'emploi sans risque.

« Il faut aussi arrêter d'envoyer des personnes novices (ou débutant leur carrière) dans ce genre de poste où la réussite dépend pour beaucoup de l'expérience et de la connaissance du domaine traité. »
« le contrôle devrait également être réalisé par des agents titulaires dûment assermentés, en binôme, et obligatoirement encadré par des agents possédant une certaine expérience et une connaissance du contexte local ».

Agents instructeurs de cat. B ou C

⇒ Récapitulatif des recommandations à l'ensemble des acteurs

Le tableau synthétique qui suit récapitule les différentes recommandations formulées à la fois pour l'ensemble des acteurs concernés et spécifiquement pour chacun d'entre eux. La simple lecture synoptique des recommandations illustre le caractère systémique de l'action publique de contrôle et l'importance d'agir en tenant compte de ce caractère.

En raison de sa position en dehors du système de contrôle, les recommandations concernant le secrétariat général sont récapitulées séparément.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS AUX DIFFERENTS ACTEURS

	A tous les acteurs du système de contrôle		
Pilotage des politiques de contrôle	Prendre conscience des limites du système et des marges de manœuvre Évaluer, c'est-à-dire organiser la remontée de l'information Raisonnement le fonctionnement du système de contrôle		
Outils sur les services de contrôle	Mutualiser les connaissances et les outils Développer les centres de ressources opérationnelles Organiser des conférences informatiques		
	« Contrôleur – Inspecteur »	Cadres	Directeurs de centrale
Méthodologie	- Documenter l'action de contrôle	- Capitaliser les éléments de méthode - Imaginer des contrôles-inspections en deux temps pour les cas difficiles	- Organiser des boucles d'évaluation à l'intérieur du « système de contrôle » - S'inspirer des enseignements de cette enquête pour penser l'organisation des services
Surabondance des textes	- Elaborer et partager les outils de synthèse et de compréhension des règles	- Organiser les réseaux de rationalisation	- Mener une action volontariste et innovante en matière d'inflation des textes - Faciliter et préparer le travail des services opérationnels - Recourir à des outils modernes de pilotage des services en temps réel
Stratégie du service de contrôle et communication		- Formaliser une stratégie - Communiquer en externe et en interne sur la stratégie	- Oser des stratégies innovantes - Formaliser la stratégie et la faire connaître - Faire connaître aux services et au public les règles et la politique de contrôle

Préparation des contrôles par l'agent de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser une analyse contextuelle approfondie et méthodique (maîtriser les risques inhérents au contrôle) - Choisir la posture adaptée à la situation (maîtriser la technique du contrôle) - Mettre en perspective les résultats prévus et les finalités du contrôle (maîtriser l'efficacité) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser le recueil de données contextuelles 	
Culture de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Nouer et entretenir des contacts avec des agents de contrôle d'autres services 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer les conditions d'un dépassement de la verticalité du service 	<ul style="list-style-type: none"> - Montrer l'exemple de la coopération et de la coordination inter-services en matière de contrôle
Juste distance du contrôleur	<ul style="list-style-type: none"> - Effectuer un travail sur soi en vue de gérer l'affectif et le relationnel dans la relation de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Superviser les agents placés sous son autorité 	
Le face-à-face	<ul style="list-style-type: none"> - Apprendre à écouter l'autre 	<ul style="list-style-type: none"> - Aider les agents en difficulté - Répartir les tâches en fonction des profils personnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer une charte de déontologie des contrôleurs
Légitimité du contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Changer de posture de contrôle en situation de tension 	<ul style="list-style-type: none"> - Aller chercher la légitimité 	<ul style="list-style-type: none"> - Refonder la légitimité des contrôles
Relations avec le procureur (dont suivi des P.V)		<ul style="list-style-type: none"> - Articuler la stratégie des services avec le procureur 	
Savoir-faire et pratique	<ul style="list-style-type: none"> - Procéder à une auto-évaluation à la faveur des groupes de pratique - Acquérir la connaissance de soi - Assurer une veille dans son domaine 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualiser les bonnes réponses aux difficultés rencontrées par les agents - S'investir dans les groupes d'échanges de pratiques et d'analyse destinés aux cadres 	
Co-Production de normes	<ul style="list-style-type: none"> - Choisir l'enchaînement des postures appropriées 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner le développement de normes locales 	

Secrétariat Général et institutions de formation

Le parcours professionnel	Recrutement et la formation post-recrutement	<ul style="list-style-type: none"> - Inverser les priorités des critères de recrutement ? - Introduire une formation en alternance privilégiant la dimension relationnelle
	La première prise de poste	<ul style="list-style-type: none"> - Instaurer un processus d'autonomisation progressive
	La mobilité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Développer la mobilité inter-sectorielle plutôt que géographique
	L'évaluation des agents	<ul style="list-style-type: none"> - Connecter davantage l'évaluation des agents et les finalités de l'action publique
	Le développement de carrière	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir un parcours « d'inspecteur expert » - Favoriser la promotion interne des « contrôleurs » vers « inspecteurs » - Organiser un parcours pour les techniciens
	La capitalisation des savoir-faire	<ul style="list-style-type: none"> - Créer une dynamique de capitalisation des savoir-faire
	L'accompagnement des contrôleurs-inspecteurs aux risques du métier	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des groupes d'analyse pour les services
Le cas des cadres	<ul style="list-style-type: none"> - Développer la capacité des cadres à gérer la dimension humaine des agents 	
Le cas des agents vacataires	<ul style="list-style-type: none"> - Rationaliser le recours aux agents temporaires 	

VI. Le suivi de l'étude

Cette étude pourrait constituer un point d'arrivée : celui d'un travail conduit pendant deux ans visant à diagnostiquer, décrire, analyser les activités de contrôle-inspection puis proposer des voies d'amélioration pour l'exercice de cette activité. Tous les acteurs ont été entendus, ont formulé des diagnostics, avancé des propositions d'amélioration que nous nous sommes efforcés de reprendre et compléter. Mais le contexte dramatique dans lequel ces travaux ont démarré nous invite fortement à faire preuve d'ambition et considérer l'étude comme un point de départ. D'ailleurs, en terme de méthode, nous ne serions pas cohérents avec les recommandations que nous formulons – et au surplus incomplets – si nous n'envisagions pas leur suivi *a minima*.

La grande question qui va se poser aux acteurs du système situés au sein du MAP est celle de savoir par où commencer et qui commence. Un moyen de déclencher une évolution serait de mettre en place sans attendre les groupes de méthode que nous avons mentionnés à plusieurs reprises. En deuxième rang, il serait opportun de désigner la structure qui sera porteuse du premier centre de ressources afin que les premiers travaux produits par les groupes de méthode trouvent un chemin pour toucher tous les praticiens des contrôles-inspections. Nous formulons donc ci-après les deux recommandations correspondantes.

Lancer les groupes de méthode

Plusieurs groupes ont été évoqués au cours des paragraphes qui précèdent ; ils concernent l'élaboration d'un manuel général de méthode du « contrôle-inspection » à l'intention de tous les agents, de *vade mecum* sectoriels déclinant le manuel général en fonction des contextes particuliers propres à certains « contrôles-inspections », d'une grille à l'usage des cadres pour apprécier l'action des agents de contrôle-inspection.

Le groupe d'élaboration d'un manuel général de méthode interviendrait sur ce qui fait le cœur de métier et devrait réunir des agents des différents secteurs afin de garder un caractère transversal. Le manuel général de méthode serait centré sur la démarche de « contrôle-inspection », autrement dit sur les aspects organisationnels et relationnels des contrôles et sur les dimensions juridiques communes (procédure pénale, processus en lien avec le Parquet, etc.). Il devrait également contenir des éléments sur le rôle et les prérogatives de l'agent public chargé de contrôle-inspection.

Les *vade mecum* sectoriels seraient destinés à compléter le manuel général de méthode en apportant des précisions d'application par rapport au contexte, en y ajoutant des points de vigilance spécifiques. En outre ces outils pourraient

contenir des éléments techniques pour répondre à des besoins des agents du secteur considéré.

Un groupe devrait également être mis en place par secteur d'activité, donc 4 groupes pour l'ensemble du MAP, sur les critères d'évaluation des agents (Cf. recommandations au secrétariat général). Ce groupe serait destiné à produire une grille d'évaluation des agents au regard de leur impact sur la société, de leur relation avec les contrôlés, du respect des finalités de la politique publique qu'ils mettent en œuvre et aboutissant à des recommandations opérationnelles. Cette même grille pourrait également prendre en compte le travail inter administratif des agents. Les retombées seraient multiples : outre les grilles correspondantes et les recommandations opérationnelles, les groupes seraient surtout en eux-mêmes un creuset d'échanges sur le sens profond des activités de contrôle-inspection. C'est le premier intérêt de cette démarche.

Les ingénieurs et inspecteurs généraux inter-régionaux semblent bien placés pour composer les différents groupes et identifier les agents susceptibles de les animer.

Mettre en place le premier centre de ressources

L'Ecole nationale des services vétérinaires, si elle en acceptait le principe, serait tout indiquée pour accueillir le premier centre de ressources en matière de méthode. Outre la part que représentent les agents du secteur sanitaire dans les agents de contrôle au sein du ministère, elle est au centre d'un réseau de relations avec d'autres écoles formant également des agents de contrôle, au premier rang desquelles l'Institut national du travail et de la formation professionnelle. Elle constituerait une sorte de « creuset méthodologique » qui fait actuellement défaut au MAP. Ainsi, les premières productions des groupes précités trouveraient immédiatement un lieu d'hébergement et de mise en ligne et une institution pour l'animer. Les productions déposées dans le centre de ressources seraient directement utilisables en formation initiale par l'Ecole et par l'INFOMA également voisin.

Afficher la politique de contrôle suivie dans chaque grand secteur

La légitimité de plus en plus contestée des contrôles nous semble devoir être prise en compte en priorité pour écarter le risque d'une dilution de l'action des services, préjudiciable à tous. Un bon indicateur du suivi de l'étude serait l'affichage dans de brefs délais de la politique du ministère en matière de contrôle (comme il l'a fait lors de la mise en place des contrôles PAC). Une telle initiative incombe à chaque direction d'administration centrale concernée par l'un des quatre secteurs de contrôle étudiés.

Conclusion

Au terme de cette étude on observera tout d'abord que le choix d'une approche transversale de tous les secteurs de contrôle au sein du ministère était pertinente. Elle a permis de mettre en relief une dimension peu étudiée de l'activité de contrôle et pourtant fondamentale : la dimension relationnelle.

Mais les observations ont permis d'aller bien au delà. En dépit des contradictions avec lesquelles se débattent les différents acteurs du système, elles ont mis en lumière le lien étroit que ce système de contrôle entretient avec la société et la légitimité d'une action publique pour en assurer la régulation.

Or, ce système est traversé de fractures (entre le niveau central et le niveau déconcentré, entre les cadres et les agents de contrôle, entre l'administration et les contrôlés, etc.) que seul un dialogue organisé et volontaire entre les acteurs administratifs peut permettre de dépasser.

Si l'on devait résumer les orientations qui se dégagent de ces travaux on retiendrait qu'une meilleure régulation passe par plus d'information en amont pour donner du sens aux administrés et aux agents, que moins de prescriptions verticales (lois, décrets, circulaires, notes de services, etc.) faciliterait paradoxalement un fonctionnement plus harmonieux de la société et enfin que plus de relations transversales entre services au sens large permettrait de hiérarchiser les priorités et consolider les pratiques.

Le progrès sera à ce prix ou ne sera pas. C'est pourquoi nous souhaitons, pour terminer, souligner fortement combien l'enjeu de ces changements implique une réaction inhabituelle de notre communauté de travail. La motivation des agents pour participer à nos travaux montre qu'une telle réaction est possible si on le décide. La mémoire des événements qui ont déclenché cette étude devrait nous y aider.

ANNEXES

Lettre de mission

Cahier des charges

Composition du GEFE et déroulement des travaux

Liste des personnes sollicitées

Formulaire d'enquête

Synthèse des réponses à l'enquête

Enquête réalisée par les élèves-ingénieurs de l'ENSA de Rennes

Annexe 1 :

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Secrétariat général

Observatoire des Missions et des Métiers

Le Président

251, rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Dossier suivi par :
Anne-Marie MITAUT

Tél. : 01 49 55 54 44
Fax : 01 49 55 54 98

Jean-Jacques RENAULT

Président du groupe d'études
«Métiers de contrôle et d'inspection»

Mél : anne-marie.mitaut@agriculture.gouv.fr

Objet : lettre de mission

Paris, le 27 juin 2005

L'observatoire des missions et des métiers est chargé d'assurer une veille prospective sur les missions du ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que sur les métiers et compétences nécessaires pour les exercer. Après avoir fait un état des lieux, notamment en décrivant les emplois, la réflexion doit permettre de contribuer à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). L'observatoire est ainsi chargé de faire toute recommandation utile à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de parcours professionnels, de formation initiale ou continue pour les années à venir qui sont marquées en particulier par des départs massifs de fonctionnaires à la retraite.

Dans le cadre de cette réflexion d'ensemble, vous avez bien voulu accepter d'assurer le pilotage de l'étude relative aux métiers de contrôle et d'inspection et je vous en remercie vivement.

La présente est une lettre de mission pour la conduite de ce chantier décidé par le conseil d'orientation de l'observatoire, dans sa dernière séance.

.../...

1. Champ de l'étude

L'étude portera sur l'ensemble des métiers de contrôle et d'inspection exercés dans le cadre de la mise en œuvre, par les agents gérés par le ministère de l'agriculture et de la pêche, des politiques publiques européennes et gouvernementales. Elle concerne donc une grande diversité d'activités des personnels des services déconcentrés (DRAF, DDAF, DDSV) qui agissent pour le compte du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle concerne aussi les activités de certains établissements publics sous tutelle qui mettent en œuvre ces mêmes politiques publiques portées par ces ministères.

2. Objectifs de l'étude

La réflexion portera sur la nature des emplois-types et sur leur évolution qualitative et quantitative à échéance de dix ans :

- Dans un premier temps, il conviendra de procéder à la description des emplois-types actuels. Il est en effet important que notre ministère approfondisse la connaissance de l'ensemble de ses métiers. Les emplois-types seront décrits tant du point de vue du contenu des activités et des compétences mises en œuvre pour les exercer que du point de vue quantitatif.
- Dans un second temps, la phase prospective permettra d'identifier l'ensemble des facteurs susceptible d'influencer le système et de faire évoluer les emplois. Dans les scénarii d'évolution qui seront envisagés, une attention particulière sera à porter aux emplois nouveaux et à la construction de compétences nouvelles, en écho à l'évolution des missions de l'État.
- Enfin, l'étude permettra de formuler des recommandations à destination de tous ceux qui ont une fonction R.H. au ministère afin de leur procurer une aide pour l'élaboration de la GPEEC. Elles seront notamment formalisées en termes de recrutement, de mobilité ainsi que de formation initiale ou continue.

3. Organisation des travaux

Vous animerez un groupe d'études dont la composition doit inclure, à un niveau adapté, les services et organismes concernés par le champ de l'étude ainsi que des agents exerçant ces métiers. Ce groupe sera réuni pour définir la stratégie de l'étude et pour examiner périodiquement l'état d'avancement des travaux.

Un point sera fait aux représentants des personnels, selon un schéma qui sera défini en liaison avec l'observatoire.

De plus, vous mobiliserez des praticiens reconnus pour leur expertise afin de décrire les emplois-types et explorer leurs évolutions. A cet effet, vous vous appuyerez sur des groupes métiers ou toute autre modalité.

4. Appui de l'OMM

L'ensemble de l'équipe de l'observatoire est à votre disposition de façon permanente.

De plus, vous bénéficierez de l'appui de chargés d'études appartenant au réseau mis en place par l'observatoire et d'une étudiante préparant un master.

5. Production attendue

Les travaux déboucheront sur la publication d'un rapport qui comportera les éléments prévus au paragraphe 2 relatifs aux objectifs de l'étude :

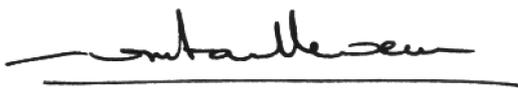
- État des lieux comportant notamment la description des emplois types
- Scenarii d'évolution des missions, des métiers et des compétences
- Recommandations pour la G.R.H.

Des éléments du projet de rapport seront présentés, à intervalles réguliers, au groupe d'études.

6. Calendrier

Le délai pour l'aboutissement de cette étude est fixé à 18 mois environ.

**Le Président de l'Observatoire des
Missions et des Métiers**



Constant LECOEUR

Annexe 2 :

Cahier des charges

Observatoire des missions et des métiers Etude sur les métiers du contrôle et de l'inspection³⁷

28 octobre 2005

Préambule :

Cette étude a pour origine une proposition formulée par le conseil d'orientation de l'OMM en novembre 2004 compte tenu de l'importance des métiers du contrôle et de l'inspection dans l'activité des agents du ministère, des évolutions profondes en cours qui vont en modifier les conditions d'exercice et de l'actualité (mise en place de la conditionnalité pour les aides PAC et meurtre de deux agents de contrôle).

Cette proposition a rencontré la volonté du ministre d'améliorer les contrôles sous deux angles : rationalisation des interventions de l'État chez les contrôlés et amélioration des conditions d'intervention des agents du ministère pour leur permettre de mieux exercer leurs fonctions.

En abordant le sujet sous l'angle du métier, cette étude complétera des actions engagées par ailleurs visant à analyser les risques encourus par les agents de contrôle (rapport du CHSM) et à mesurer la pression de contrôle exercée sur les contrôlés (rapport COPERCI). On devra donc veiller à l'articulation des travaux avec ceux en cours.

Objectifs de l'étude :

Compte tenu des observations formulées en préambule les objectifs de l'étude sont définis comme suit :

- Dresser un état des lieux des métiers du contrôle et de l'inspection :
 - Décrire les emplois type tels qu'on les observe aujourd'hui ;
 - Analyser en quoi ils sont déterminés par les cadres juridiques dans lesquels ils s'inscrivent ;
 - Identifier les éléments actuels qui annoncent ou traduisent une évolution ;

- Replacer les données recueillies dans une vision prospective (énoncer les hypothèses d'évolution)

³⁷ L'appellation, relativement imprécise, de « métiers du contrôle et de l'inspection » est utilisée ici par souci de commodité en raison de l'usage courant qui en fait ; l'étude devrait permettre de la préciser.

- En tirer les conséquences pour les concepteurs des politiques de contrôle et les acteurs de la gestion des ressources humaines.

Contexte institutionnel

Les activités de contrôle et d'inspection s'inscrivent dans un environnement externe et interne en évolution profonde.

Comme toutes les administrations publiques, le ministère de l'agriculture et de la pêche voit sa culture administrative se transformer avec l'arrivée de nouveaux concepts de pilotage par la performance, d'évaluation et de nouveaux outils de programmation et de communication. Comme les autres ministères, et peut-être encore plus que d'autres, il s'interroge sur l'étendue de ses missions et sur l'importance à donner en leur sein à ce qu'il est convenu d'appeler le « régalien ». L'attente sécuritaire des citoyens y est ressentie autant qu'ailleurs.

A ces traits communs s'ajoutent des caractéristiques propres que cette étude devra aussi prendre en compte. Il est d'abord marqué par une très grande diversité de ses missions et par une multiplicité encore plus grande des domaines de contrôle couverts par ses agents. Il présente aussi la particularité de mettre en œuvre des politiques publiques engendrant un corpus étendu de références normatives complexes superposant le niveau national, le niveau européen (la PAC) et le niveau international (dans le secteur sanitaire notamment).

Il faut ajouter à cela d'une part les conséquences financières résultant de la bonne application des dispositifs de contrôles (apurements communautaires) et d'autre part le phénomène général de rejet des contrôles par les citoyens trouvant ici une traduction privilégiée dans des domaines très administrés en raison des enjeux qu'ils recouvrent et où les acteurs sont la plupart du temps des personnes physiques directement impliquées dans l'activité économique. A cet égard, le drame survenu en Dordogne a agi en révélateur, libéré la parole des contrôleurs et des contrôlés et ouvert le débat sur les problèmes liés au contrôle.

Ces caractéristiques expliquent le besoin ressenti par les personnels d'analyser les modalités d'exercice des métiers du contrôle et de l'inspection (cf. notamment les interrogations formulées par les représentants des personnels dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité). Elles expliquent aussi la décision du ministre de lancer une réflexion visant à mieux cerner à l'avenir les missions de contrôle et à améliorer les conditions de réalisation des contrôles, et ce au bénéfice de tous : État, administration, agents et citoyens.

Champ de l'étude

Toute tentative de délimiter le champ de l'étude se heurte à une première difficulté tenant aux vocables utilisés pour désigner la mise en œuvre de l'action publique : contrôle, inspection, conseil, évaluation... Le sens donné à ces mots par les uns et par les autres varie selon qu'on considère la mise en œuvre d'une police administrative (vérification du respect de la loi, marge d'interprétation laissée à l'agent public) ou l'instruction de situations (vérification du respect d'une clause ou mesure d'un paramètre faisant appel à un geste technique souvent répétitif). Il varie aussi selon le stade d'application que l'on considère de la norme à respecter : conseil au citoyen, action préventive en amont ou bien action coercitive assortie de risque de sanction en aval. L'étude devra donc préalablement s'arrêter sur ces termes et en proposer une définition au moins conventionnelle pour lever toute ambiguïté par la suite dans l'exploitation des travaux.

Cet obstacle levé, l'étendue du sujet doit inciter à retenir une délimitation précise. Même limité aux seuls aspects « métiers » et en laissant de côté les aspects relatifs aux corps et services d'inspection et de contrôle, ce sujet, qui touche aux principes fondamentaux de l'intervention de l'État dans la société, pourrait conduire en effet, si l'on n'y prend garde, à englober tous les métiers concourant à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques dont les agents ont la charge. L'étude devra donc être circonscrite à l'optimisation de la mise en œuvre des politiques publiques par le moyen que constitue la fonction de contrôle.

De même, l'incertitude signalée plus haut sur le sens des mots conduit à exclure explicitement du champ de l'étude les inspections ou les contrôles internes à l'administration (audits internes, inspection des services, contrôle de légalité au sein des établissements publics, etc.) pour ne retenir que les actes de contrôle tournés vers l'extérieur, en direction de la société.

Ces précisions apportées il reste à fixer ce qu'on pourrait appeler la délimitation horizontale et la délimitation verticale du champ de l'étude.

1. Délimitation horizontale : les domaines de l'action publique

Comme on l'a dit, le domaine qu'on se propose d'étudier est marqué par la multiplicité des politiques publiques mises en œuvre. Le comité d'hygiène et de sécurité ministériel en a dressé une liste, jointe à son rapport sur l'exercice du contrôle. Cet inventaire permet de fixer le champ qu'on se propose de retenir pour la présente étude (Cf. annexe 1). Le champ des métiers étudié sera donc celui recouvert par l'activité des agents du ministère de l'agriculture et de la

pêche dans les domaines énumérés dans cette liste, quel que soit le ministère pour le compte duquel s'exerce cette activité.

Toutefois, des établissements publics rattachés au ministère diligentent également des contrôles dans certains de ces domaines d'activité (notamment ONIC pour les aides PAC et CNAVSEA pour celles du second pilier). Afin d'enrichir la réflexion sur les métiers exercés par les agents du ministère on examinera aussi comment sont mis en œuvre les contrôles exercés par les agents des établissements publics lorsque leur activité concerne l'un des domaines du champ de l'étude.

2. Délimitation verticale : la chaîne administrative de contrôle et les suites judiciaires

L'action de contrôle ou d'inspection est conditionnée en amont par la décision politique et sa traduction normative (lois nationales, directives et règlements européens, normes internationales). S'intéresser à la seule mise en œuvre des contrôles et inspections sur le terrain au motif que c'est à ce niveau que s'exercent les métiers de contrôleur et d'inspecteur hypothèquerait sérieusement les conclusions de l'étude³⁸. L'étude devra donc examiner les éléments pertinents qui, au niveau de la conception des politiques et des instructions relatives à la mise en œuvre des contrôles, influent sur les conditions d'exercice des métiers sur le terrain.

Un certain nombre de contrôles ou d'inspections débouchent sur une procédure judiciaire et des sanctions pénales. La suite que les autorités judiciaires donnent à l'action administrative influe également sur les modalités d'exercice des métiers du contrôle et d'inspection. L'étude examinera donc également les éléments pertinents qui, dans les rapports avec le juge, déterminent les métiers étudiés.

Angles d'étude des métiers du contrôle et de l'inspection

L'étude devra envisager l'exercice des métiers de contrôle et d'inspection sous leurs différents angles. La liste proposée ci-après donne une première idée des angles d'étude à considérer. Elle n'est pas exhaustive et pourra donc être complétée en tant que de besoin. On devra s'attacher également à examiner les interactions existant entre les différents angles d'approche afin de dégager une vision systémique et pas uniquement analytique des métiers étudiés. Enfin la reconnaissance des agents de contrôle, par l'encadrement d'abord et par la société ensuite, constitue un élément important d'accomplissement du métier qui devra être pris en considération.

³⁸ Cf. par exemple les difficultés d'application d'instructions relatives aux contrôles de teneur en agents contaminants lorsque cette teneur est pratiquement impossible à mesurer par les services de contrôle.

1. Les aspects juridiques

Les actions de contrôle et d'inspection visent à assurer la bonne application de la règle, qu'il s'agisse de police administrative ou d'instruction de dossiers en vue de l'obtention d'une aide. Cette relation à la règle marque fortement l'exercice des métiers. Lorsque la règle devient complexe, fluctuante ou imprécise ou bien lorsque sa justification est contestée³⁹, les modalités d'exercice des métiers étudiés se transforment. On étudiera l'impact de ces variations sur les métiers considérés.

Les métiers du contrôle et d'inspection offrent aussi la particularité d'être encadrés par des dispositions juridiques (habilitation, assermentation, commissionnement). On s'interrogera donc sur l'usage qui est fait par les services et les agents de ce cadre juridique spécifique et sur son impact sur les conditions d'exercice des métiers étudiés.

Une autre particularité importante de l'activité d'inspection est la marge d'interprétation de la loi laissée à l'inspecteur. Cette « liberté » le fait participer de plain-pied à la construction de la norme juridique. Celle-ci se construit en effet à deux niveaux : celui de son élaboration (au plan national, européen ou international) et celui de sa mise en œuvre dans le rapport contrôleur/contrôlé. La contrepartie de cette marge d'interprétation est la responsabilité de l'agent de contrôle. Or, la « judiciarisation » de notre société met cette responsabilité en avant de plus en plus fréquemment. Cette évolution pose aussi la question du conseil délivré au contrôlé par le contrôleur. L'étude devra donc examiner ces aspects.

2. Les aspects techniques

Cette notion doit être entendue dans un double sens : la technicité du « geste » de contrôle ou d'inspection (par exemple dans la gestion du face-à-face avec la personne contrôlée) et la technicité qui s'attache à la matière contrôlée (par exemple la maîtrise des méthodes HACCP dans les contrôles sanitaires).

On s'attachera à décrire précisément tous les aspects techniques des métiers, au premier sens ci-dessus. Ce faisant, on s'efforcera de dégager, par une approche transversale, les constantes propres au métier indépendamment du domaine dans lequel il s'exerce (postures communes de contrôle ; maîtrise du geste ; analyse des situations). Ce travail débouchera sur la description d'emploi(s) type.

³⁹ Règles ou sanctions obsolètes, interprétations juridiques divergentes, conflit d'approches entre deux administrations intervenantes sur un même cas dans le cadre de polices différentes, etc.

Par ailleurs, on s'interrogera sur la technicité propre à chaque domaine d'intervention (ou groupe de domaines d'intervention), dans le second sens ci-dessus, afin de dégager les rapports qu'elle entretient avec l'exercice de l'activité de contrôle. On s'efforcera de mesurer le degré de spécificité qu'elle induit dans l'exercice des métiers afin d'en tirer des conclusions sur les possibilités de mobilité des agents. Le cas échéant, ce travail pourra déboucher sur la description d'emplois type si cette distinction est jugée pertinente (typologie des contrôles en fonction des finalités de la police : sécurité des individus, régulation économique de la société, vérifications de conformités, etc.).

3. Les aspects psychologiques

Le face-à-face, dans une relation inégale où le contrôleur dispose d'un pouvoir de sanction voire de coercition en vertu de l'intérêt général et de la force publique qu'il incarne, est une dimension très importante du métier de contrôleur et d'inspecteur. Cette dimension contribue fortement à sa complexité et à sa charge émotionnelle. La question de la pertinence et de la justification des contrôles (équilibre entre le trouble créé pour le contrôlé et la recherche et la poursuite de la délinquance) interagit sur ce rapport contrôleur/contrôlé. La hiérarchie entre les enjeux du contrôle n'est pas la même pour le contrôleur et le contrôlé : le premier privilégie naturellement la sécurité des personnes tandis que le second privilégie les conséquences économiques du contrôle⁴⁰. Cette divergence alimente l'incompréhension qui peut naître entre les deux acteurs de la relation. La relation de contrôle devra donc faire l'objet d'une étude approfondie afin d'éclairer aussi précisément que possible l'exercice du métier sous cet angle psychologique (compétences et « légitimité » du contrôleur, paramètres influant sur l'attitude du contrôlé, conduite du contrôle et gestion du risque, etc.). Les travaux pourront aller jusqu'à dresser une typologie des contrôles par rapport à ces facteurs si elle est jugée pertinente.

Pour autant, le contrôle ne concerne pas uniquement deux acteurs (contrôleur et contrôlé). La médiatisation des situations (ex. : études sur la pollution) ou le contrôle de la société sur l'usager (ex. : commission locale d'information et de surveillance) interagissent sur la relation de contrôle et en font de plus en plus une relation à trois partenaires. L'administration doit prendre en compte dans sa stratégie de contrôle les membres de la société civile. De même, les acteurs du contrôle sont parfois tiraillés entre des impératifs contradictoires résultant de conflits d'intérêts entre usagers et société (intérêt particulier et intérêt collectif, ex. de la forêt polyvalente). On étudiera les infléchissements que ces dimensions nouvelles introduisent dans l'exercice du métier.

⁴⁰ Cette préoccupation se trouve exacerbée dans le cas de personnes ou de secteurs en difficulté.

4. Les aspects organisationnels

La manière dont les contrôles sont préparés et suivis influe fortement sur les modalités de leur réalisation. La programmation (analyse de risque, échantillonnage, coordination), la communication précédant, accompagnant et suivant les contrôles, le caractère du contrôle (permanent, programmé, inopiné), l'encadrement des contrôleurs, l'articulation des contrôles diligentés à différents titres dans les différents domaines de police, l'intervention en parallèle de certificateurs privés auprès des personnes contrôlées, la rapidité d'exécution de la sanction, la relation avec le Parquet avant et après les contrôles, l'évaluation des contrôles et celle des contrôleurs, la mesure du coût des contrôles pour la collectivité publique (notamment en cas de refus d'apurement par les autorités européennes) constituent autant de paramètres susceptibles d'avoir une incidence sur le métier et qu'il conviendra d'étudier.

5. Les aspects prospectifs

A partir des données recueillies on s'interrogera sur les facteurs d'évolution des métiers étudiés tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

Parmi les paramètres susceptibles d'influer sur les métiers figure au premier rang l'évolution des politiques de contrôle (répartition entre « faire », « faire faire » et « donner le cadre pour faire » - auto-contrôle) et la question du niveau de positionnement du contrôle.

De même, la logique d'inspection influera sur les métiers : évolution vers une approche intégrée des contrôles⁴¹ tout au long d'une chaîne d'opérations, logiques d'inspection de type « technicienne » ou « magistrature » ou « procédurale » (Cf. étude sur les emplois d'inspecteur des installations classées).

On devra s'interroger par ailleurs sur l'incidence de la complexité croissante des processus contrôlés (appel à des expertises externes à l'appui des contrôles) sur les modalités et les exigences liées aux contrôles.

L'évolution du paysage réglementaire influe également sur le métier. Les efforts de simplification entrepris depuis plusieurs années au sein de l'administration ont porté principalement sur les procédures, lesquelles sont largement induites par les dispositions normatives qui les gouvernent. L'étape suivante devrait être la simplification des normes. Il sera toutefois difficile à l'étude de réaliser un travail prospectif approfondi à ce sujet. On raisonnera donc largement à législation constante sans toutefois perdre de vue les bouleversements qui pourraient survenir dans ce domaine.

⁴¹ De type HACCP par exemple

Méthodologie et échéancier

L'étude sera réalisée à partir de données recueillies dans le cadre d'enquêtes auprès de panels d'interlocuteurs internes et externes représentant les situations et les acteurs du contrôle. Compte tenu de l'étendue du sujet à étudier, il sera nécessaire de conduire les travaux à partir d'hypothèses de départ validées. L'étude comportera 4 phases :

- Une phase « **pré-enquête** » : le groupe « ressources » (témoins, référents) recueillera des observations fines sur les situations de contrôle visant à dresser une typologie à partir des « processus », des enjeux, des ressources mobilisées, de l'actualité du domaine... Cette phase a pour but d'orienter le diagnostic qui la suit. Sa production sera validée par le comité de pilotage. Elle devra s'appuyer sur les travaux existants, notamment ceux du groupe de travail du CHSM ;
- Phase « **enquête** » : diagnostic sociologique (écoute des acteurs de terrain). 3 ou 4 départements témoins dans lesquels les différents acteurs seront rencontrés systématiquement ; le diagnostic portera à la fois sur l'état des lieux et sur la prospective ; les « verbatim » seront synthétisés pour en dégager les lignes de force et les restituer au comité de pilotage ;
- Phase « **prospective** » : écoute de la société civile (professionnels agricoles, chefs d'entreprise, représentants associatifs...) et des décideurs pour recueillir les éléments de construction de scénarios (choix stratégiques). On s'efforcera de recueillir les faits porteurs d'avenir, les tendances. Les données collectées constitueront un document prospectif restitué au comité de pilotage.
- Phase « **productions** » : description des emplois types (caractérisation plutôt que référentiel de compétences trop fermé) ; élaboration des recommandations

On envisage l'échéancier suivant :

- lancement : réunion du GEFE 27 septembre 2005 (présentation de la note de problématique et modalités de mise en oeuvre) ;
- pré-enquête : septembre 2005 - février 2006 ; 2^{ème} réunion du GEFE en février ;
- enquête : mars – juin 2006 ; 3^{ème} réunion du GEFE en juin ;
- prospective : septembre – décembre 2006 ; 4^{ème} réunion du GEFE en décembre ;
- productions : janvier – mars 2007 ; dernière réunion du GEFE en mars 2007.

L'étude sera pilotée par un comité de pilotage ainsi composé :

- 4 membres issus du groupe des chefs de services déconcentrés (DDSV, DDAF, DRAF, SITEPSA),
- 7 membres issus des directions d'administration centrale et d'établissements publics principalement concernés (3 SG⁴², 1 DGAL, 1 Direction de l'eau, CNASEA et ONIC),
- 6 membres issus du groupe des agents de contrôle (TSV-abattoirs, ITA-PV, CT, ISPV, 1 agent PAC, 1 ONIC),
- 1 expert (IHS) assurant en outre l'articulation avec le groupe de travail « hygiène et sécurité » sur les contrôles,
- 1 représentant des professionnels (APCA) (à un niveau technique)
- 6 OMM, présidence, chargés d'étude.

La présentation des travaux aux syndicats sera réalisée dans le cadre institutionnel sous une forme à déterminer (du type CTPM-formation syndicale)

Productions attendues

- Caractérisation des emplois type (déterminer en particulier les savoirs, savoir-faire pour déboucher sur des référentiels de compétences) ;
- Recommandations concernant les rapports contrôleurs/contrôlés (éthiques respectives) ;
- Manuel(s) de procédure à l'usage des contrôleurs ;
- Recommandations aux concepteurs des politiques de contrôle ;
- Recommandations aux acteurs de formation initiale et continue (formation des contrôleurs mais aussi éventuellement formation initiale des contrôlés) ;
- Recommandations en matière de parcours professionnels (passages entre corps de contrôle, entrée et sortie des activités de contrôle, profil type du contrôleur et profil recherché lors des recrutements) ;
- Recommandations aux cadres supérieurs sous l'autorité desquels sont placés les contrôleurs et inspecteurs.

Sources d'information

- Rapport du groupe de travail du comité hygiène et sécurité « Exercice du contrôle » ;
- Recensement et évaluation des situations d'agression par les agents du MAP (cabinet Pactes Conseil) : rapport d'étude du 20 mai 2005 ;
- Rapport COPERCI sur l'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles ;
- Etude sur le métier d'inspecteur des installations classées ;

⁴² SRH, service de la modernisation et service des affaires juridiques

- charte des contrôles PAC
- productions des groupes d'échange de pratiques FORMCO
- référentiels métiers (INFOMA, ENSV, INT, etc.)
- contribution méthodologique à l'élaboration des parcours professionnels au MAAPR (rapport Le BOTERF)

Annexe : domaines de contrôle étudiés

Contrôles effectués par les DDAF et les DDSV au titre de la PAC

Ces contrôles peuvent s'effectuer par des agents non assermentés (vacataires à 80 %). L'information des exploitants est possible au maximum 48 h avant le contrôle

Aides aux surfaces en céréales, oléagineux, protéagineux et jachères	DDAF/ONIC-ONIOL
Identification pérenne généralisée des bovins (IPG)	DDSV/DDAF
Primes bovines (PMTVA, PSBM, PAB et complément extensification)	DDAF/DDSV (Contrôles groupés avec l'IPG)
Prime aux ovins et caprins/IPG prévue juillet 05	DDAF/DDSV
Porcs IPG prévue juillet 05	DDSV
Quotas laitiers producteurs livreurs	DDAF ou ONILAIT
Quotas laitiers vendeurs directs	DDAF ou ONILAIT
Aide directe laitière (ADL)	DDAF ou ONILAIT
Aide à la cessation d'activité laitière	DDAF ou ONILAIT
Rénovation du verger	DDAF par délégation de l'ONIFLHOR
OCM Bananes	DDAF par délégation de l'ODEADOM
Contrôles de l'utilisation de substances interdites en élevages	DDSV
Contrôles de la protection animale en élevages de veaux, porcs et poules pondeuses	DDSV
Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)	DDSV
Arrachage de fruits et légumes	DDAF, ONIFLHOR, ONIVINS
Aides dites du 2 ^{ème} pilier mesures agri-environnementales notamment	DDAF/CNASEA

Sanctions : réduction des aides financières, voire suppression et remboursement. Ces aides peuvent représenter une somme supérieure au revenu de l'exploitant (dont le revenu est négatif sans aide).

Autres contrôles DDAF

Ces contrôles sont inopinés et aléatoires, sur plainte et/ou sur critères définis par le Préfet ou le DDAF. Ils sont effectués par des agents de l'État assermentés et porteurs d'une carte tricolore.

Environnement	respect de la réglementation – sanction : amende, incarcération
Forêt (Code Rural)	contrôle de la validation des installations classées – sanction : pas d'aide financière, amende, incarcération
Police de l'Eau et de la Pêche (Code de l'Environnement)	contrôle de l'application des décisions administratives – sanction : amende, incarcération pollution
Chasse	contrôle systématique après battues
Elevage de gibier	contrôle périodique des conditions d'exploitation – sanction : retrait d'agrément, fermeture administrative de l'établissement, amende, incarcération
Inspection du Travail SDITEPSA (Code du Travail, Code Rural, Nouveau Code Pénal)	travail illégal (y compris emploi illégal), durée du travail, hygiène et sécurité au travail, contrôle des rémunérations, respect des cotisations sociales MSA, respect des conventions collectives, contrôle des dérogations pour conduite de machines dangereuses par des apprentis mineurs, contrôle de la régularité des plans sociaux, contrôle des conditions de licenciement des salariés protégés ; en cas de droit de retrait l'ITEPSA intervient comme expert s'il y a conflit d'appréciation entre l'employeur et l'employé – contrôle 7 jours sur 7, jour et nuit, avec la Gendarmerie en cas d'accident de travail grave, avec la MSA pour le contrôle de la réglementation sociale ; assignation au tribunal sous 48 heures par procédure de référé en cas d'urgence – sanctions : amende (80.000 €), incarcération (5 ans), affichage de la sanction, publication de la sanction en journal local, arrêt de chantier (qui entraîne d'importantes pertes financières), affiliation d'office d'employés au système de protection sociale, pertes d'aides financières, annulation de plans sociaux

Autres contrôles DDSV

Code de l'Environnement pour ICPE	contrôle systématique dans les installations classées (élevages) ; conformités, effectifs, épandage, pollution des eaux – sanction : amende, incarcération –
Abattoirs	contrôles permanents ante et post mortem + hygiène des locaux – sanction immédiate : saisie animal vivant -non estampillage – de 1 à 20 agents de la DDSV se trouvent dans un même abattoir, ils appartiennent à toutes les catégories, y compris des administratifs dans les grands abattoirs ; nombreux vacataires sur des missions de courte durée – une séparation des moyens est faite presque partout – la plupart du temps les conflits sont résolus sur place ; seuls les incidents notables remontent à la DDSV – promiscuité avec le personnel de l'abattoir, éloignement géographique du DDSV ; participation possible au CHSCT de l'abattoir
Transport d'animaux vivants	contrôle concernant les éleveurs, les transporteurs et les exploitants d'abattoir, contrôle des documents, agrément du matériel, identification de l'animal – saisie de l'animal possible – le contrôle routier se fait avec la Gendarmerie et les Douanes --- Contrôle aux Points d'Entrée Communautaire (PEC), ex-PIF (Points d'Inspection Frontalière) de l'introduction d'animaux
Contrôles itinérants	contrôle de l'application de la réglementation dans les restaurants, grandes surfaces et petits commerces – chaque DDSV établit un programme annuel – sanctions : fermeture de l'établissement, destruction des denrées – les risques apparaissent supérieurs dans les commerces indépendants, petites surfaces, petits restaurants et marchés – les clients prennent souvent la défense du contrôlé et peuvent se montrer agressifs
Ateliers de transformation	contrôle de deuxième niveau, application de la réglementation ; vérification de l'auto-certification
Ports	contrôle des produits de la pêche – contrôles très matinaux, parfois le week-end (le seul jour non travaillé dans les ports est le 1 ^{er} mai) – agent parfois isolé – « bizutage » des nouveaux (séquestration en chambre frigorifique)
Aéroports	contrôle de l'application de la réglementation – contrôles très matinaux – agent parfois isolé
Parcs aquacoles	contrôle de l'application de la réglementation – agent parfois isolé
Protection animale	situation parfois fortement traumatisante (problème social) –

en milieu rural	accompagnement nécessaire en amont et en aval – (les crises locales sont plus fréquentes que les crises nationales)
Animaleries, zoos, cirques	contrôle de l'application de la réglementation en matière de protection animale et environnementale – conflits parfois très forts
équarrissage	IPG et ICPE et service Public de l'Equarrissage
Pharmacie vétérinaire	Officine, cabinet vétérinaire et groupements de producteurs, usines : enjeux économiques forts

Contrôles de la DRAF

Agro-alimentaire	contrôle de conformité à la réglementation européenne des bâtiments de stockage, juste avant le versement d'aides financières
Protection des Végétaux SRPV	contrôle réglementaire de conformité (un seul de ces contrôles nécessite une assermentation, le contrôle d'habilitation OGM) – stockage et détention de produits phytosanitaires, utilisation et application de ces mêmes produits – recherche des organismes nuisibles – sanction : amende, saisie de la récolte et destruction, mise en quarantaine, interdiction de cultiver --- Contrôle aux Points d'Entrée Communautaire (PEC), ex-PIF (Points d'Inspection Frontalière), au contact non pas d'agriculteurs mais de dockers, chauffeurs, entrepreneurs et laboratoires ; délivrance de certifications import/export (enjeux financiers importants) – en cas de sanction, fréquentes interventions d'élus
Forêts	contrôle du matériel forestier- contrôle des pépinières
Apprentissage	Inspection de l'apprentissage

Annexe 3 :

Composition du GEFE et déroulement des travaux

Nom	Structure
Jean-Jacques RENAULT	Président du GEFE - CGAAER
Jean-Paul TEYSSEDE	Porte-parole des IGVIR
Georges BEDES	MOVAC /CGAAER
Jean-Claude GRACIETTE	AUP - ONIGC
Sylvie DE SMET	AUP – ONIGC - SRH
Fabrice GUICHON	C.N.A.S.E.A
Jean-Pierre LESTOILLE	Représentant le groupement des DDAF (DDAF Isère)
Alain MARAVAL	Représentant le groupement des D.R.A.F (DRDAF Franche Comté)
Françoise COURTOIS	Représentant le groupement des DDSV (DDSV du Nord)
Xavier DELOMEZ	DGAL
Benjamin GENTON	SRPV – DRIAF Ile de France
Jean-Paul FEBVRET	Inspecteur « Hygiène & Sécurité" DRAF Bourgogne»
Jacky COUSTAROUX	D.D.A.F du Cantal
Véronique NARAT	DDAF de la Marne
Anne-Charlotte LEFEBVRE-GOURC	DDSV de l'Orne
Thierry MOUTON	DDSV de la Marne
Laurent LASNE	D.D.S.V de la Sarthe
Olivier THIBAUT	MEDD - Direction de l'Eau

Nom	Structure
Philippe SCHNAEBELE	Service de la Modernisation - S.G
Marc DUVAUCHELLE	SRH – GESPER – S.G
Brigitte MANGEOL	FORMCO - SDDPRS - SRH- SG
Alfred GROS	Chargé d'étude OMM (DRAF Auvergne)
Jacques BEC	Chargé d'étude OMM (DRAF PACA)
Constant LECOEUR	Président de l'OMM
François GRANIER	Responsable des études de l'OMM
Anne-Marie MITAUT	Directrice de projet - OMM

CALENDRIER DES TRAVAUX DU GEFE

I – 27 septembre 2006

- Installation du GEFE et présentation de la note de problématique,
- Méthodologie de la pré-enquête.

II - 16 mai 2006

- Présentation et mise en débat de la pré-enquête et des hypothèses,
- Présentation et mise en débat des travaux conduits par les élèves – ingénieurs de l'ENSA de Rennes.

III – 30 novembre 2006

- Présentation et mise en débat de l'enquête conduite dans le département de la Vienne,
- Propositions de méthode pour consolider les travaux.

IV – 26 avril 2007

- Restitution des entretiens conduits dans les départements de l'Ain, du Gard et de la Vendée,
- Présentation et mise en débat des résultats de l'enquête conduite auprès des agents.

V – 2 juillet 2007

- Compte rendu des quatre « groupes - métiers » tenus dans les départements de l'Ain, du Gard et de la Vendée et de la Vienne,
- Présentation et mise en débat des recommandations.

Annexe 4 :*Liste des personnes sollicitées*

Nom	Fonction	Structure (à la date de l'entretien)
Claude AIMEE	Contrôleur du Travail SDITEPSA	DDAF de la Vienne
Colette ANDRE	Représentante du personnel – SPAGRI CFDT	DDAF du Cantal
Didier AUBERT	Représentant du personnel – CGT	Entreprise AGENA
Marie AUBERT	Directrice de Cabinet	Préfecture de la Vienne
Aline BAGUET	Directrice adjointe	DDAF de la Vendée
Dominique BALAS	Chef du SDITEPSA	DDAF de la Vienne
Christian BALAY	Animateur	Association Régionale Ovine d'Auvergne
Patrick BAUDOIN	Directeur régional	DR ONIGC Poitou-Charentes
Denis BERGERON	Secrétaire général	FDSEA 86
Roger BLANC	Président	Groupement Viande-Lait d'Auvergne (GVL)
Didier BOISSELOT	Directeur	DDSV de la Vendée
Annick BONNEVILLE	Chef de Bureau de la modernisation et de qualité de l'inspection du MEDD	Service de l'Environnement Industriel
Rodolphe CAILLON	Responsable secteur emploi et formation	Union régionale des industries agroalimentaires d'Auvergne (URIAA)
Bernard CHAPAT	Directeur	GVL
Bernard CHIRON	TSSMA	DDSV de la Vendée
Michèle DANNACHER	Chef du Service Economie Agricole	DDAF de l'Ain

Maurice DESFONDS	Directeur adjoint	DDSV du Puy-de-Dôme
Bernard DIBERT	Délégué régional	DR CNASEA Poitou-Charentes
Louis DILASSER	Secrétaire général	CGT – MAP
Jean-Pierre DULPHY	Administrateur	Fédération régionale Auvergne pour la nature et l'environnement (FRANE)
Catherine DUMONT	Chef du Service Santé Animale	DDSV de l'Ain
Sylvie DUTARTRE	Chef du Service	DRAF - SRPV Poitou-Charentes
Hugues DUVAL	Responsable Cellule contrôles SEA	DDAF de l'Ain
Jacques EVIEUX	Porte-parole	Confédération paysanne de l'Ain
Frédéric FEVRE	Procureur de la République	TGI de Poitiers
Daniel FORT	TSSMA	DDSV de la Vendée
Alain FRADET	Chef de service	DDSV de la Vendée
Hélène GIRONDE	Directrice	DDSV de la Vienne
Joseph GUIBAUD	Directeur	DDAF de la Creuse
Martin GUTTON	Directeur	DRDAF Poitou-Charentes
Hachmi HAMDAOUI	Directeur adjoint	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Vienne
Lionel HERMET	TSSMA	DDSV de la Vendée
Annouk LABOURÉ	Inspectrice du travail	DDAF de la Marne
Florence LAPIERRE - SAIDI	IAE	DRAF – SRPV Rhône –Alpes
Jean-Pierre LE CARLIER DE VESLUD	Chef de mission	DGFAR - MISITEPSA
Patrice LE GOUSSE	Directeur adjoint	DDCCRF de la Vendée

Daniel LEYMARIE	Directeur régional	DR ONIGC Auvergne
Sandrine MAANAR	Animatrice	FDSEA 86
Daniel MARTIN	Président	FDSEA de l'Ain
Michel MARTIN	Directeur	Chambre d'Agriculture de la Vienne
Jean - Pierre MAZERY	Sous-Directeur du Travail & de l'Emploi	DGFAR -Paris
Patrick MENARD	Directeur départemental	DDCCRF de la Vienne
Malory MESNIER	Animatrice	FRANE
Brigitte NAUDIN	Contrôleur du Travail SDITEPSA	DDAF de la Vienne
Charles OTTAVY	Président	Fédération départementale des chasseurs de la Vienne
Michel PAIN	Chargé de mission	MSA de la Vienne
Gérard PASQUIER	TSSMA	DDSV de la Vendée
François PASSINI	Secrétaire général	Syndicat Sud - Rural
Christophe PERRIN	Chargé de mission	C.L.C.V (Consommation Logement et Cadre de Vie) - Paris
Isabelle PINARD	TSSMA	DDSV de la Vendée
Dominique RIFFARD	Chargé de mission	DGFAR - MISITEPSA
Nicolas RIGAUD	Responsable secteur qualité	URIAA
Jérôme ROUSSEAU	TSSMA	DDSV de la Vendée
Philippe SALABERT	Délégué régional	DR CNASEA Auvergne
Pierre SENNES	Procureur de la République	TGI de La Roche sur Yon
Frédéric SIGNORET	Directeur	Ligue de la Protection des Oiseaux - Vendée

Vincent TIANO	Directeur adjoint du Travail	Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle des Bouches du Rhône
Frédéric TOURNADE	Chef du Service Economie Agricole	DR CNASEA PC
Michael ZANDITENAS	Chef de service	DDSV de la Vendée

Annexe 5 :

Formulaire d'enquête

 <p>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ REPUBLIQUE FRANÇAISE</p>	<p>OBSERVATOIRE DES MISSIONS ET DES MÉTIERS - OMM</p>	<p>Enquête OMM sur les métiers du contrôle et de l'inspection</p>
<p>MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE</p>	<p>Perspectives d'évolutions des missions et des métiers</p>	

Le présent questionnaire vise à recueillir de manière anonyme vos avis et propositions. A l'exception de l'ultime question, il vous est demandé de formuler votre point de vue en écho à des propositions. Ces questions sont construites selon deux modalités :

Pour certaines, il vous est demandé d'indiquer si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord. Dans ce cas, vous cochez la case correspondant à votre position.

Pour les autres, il vous est proposé une série de réponses. Dans ce cas, il vous est demandé de hiérarchiser vos propositions. Vous cochez en premier la proposition qui vous paraît la plus adaptée à la question posée, en deuxième celle qui vous paraît venir ensuite et ainsi de suite jusqu'à la fin des items proposés. Vous pouvez revenir en arrière en cliquant de nouveau sur une case.

1. On observe depuis quelques années que des fractions croissantes de la société française sont réticentes aux contrôles assurés par des agents publics. Dans les années à venir, cette tendance se poursuivra.

Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

2. Dans l'hypothèse d'une culture locale plutôt réticente aux contrôles, sur quelles ressources, les agents publics doivent-ils selon vous s'appuyer pour renforcer la légitimité de leurs activités ?

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

Ils doivent s'appuyer sur :

- Des textes clairs et précis
- Le soutien non équivoque de la hiérarchie
- Des échanges fréquents entre pairs
- L'appui explicite des citoyens

3. La qualité des procès verbaux détermine les suites judiciaires qui pourront y être données. Dès lors, les procès verbaux doivent privilégier le respect des normes de présentation plutôt que le respect des contenus, l'exhaustivité des faits...

- Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

4. Les dispositifs de coordination inter-administrative tels que bases de données partagées, commissions de coordination, missions inter services... améliorent l'efficacité des services de contrôle et d'inspection en faisant naître une culture commune.

- Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

5. Les rapprochements entre services tels qu'ils sont mis en oeuvre remettent en cause les spécificités de chacun et nuisent finalement à l'efficacité de leur action.

- Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

6. Si l'on considère que les contrôleurs - inspecteurs mobiliseront demain trois grands types de savoirs et de savoir-faire dans leurs activités, lesquels seront plus particulièrement mis en œuvre ?

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- Des savoirs scientifiques et/ou techniques
- Des savoirs et savoir-faire juridiques
- Des savoir-faire relationnels

7. Pour trouver le meilleur équilibre entre objectivité et bonne connaissance du terrain, il vaut mieux :

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- Rester longtemps sur le même poste afin de bien connaître le contexte local
- Rester dans le même département mais en changeant régulièrement de domaine d'activité
- Rester dans le même domaine d'activité mais en changeant régulièrement de département

8. Lors des contrôles - inspections, les agents sont souvent seuls. Pour réussir leurs missions (sécuriser la relation, maîtriser la phase terrain, maîtriser la complexité technique,...), les agents devront plutôt :

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- Pouvoir se référer à une stratégie élaborée par leur service
- Préparer au mieux le contrôle par une analyse du contexte du dossier
- Disposer de solides savoirs et savoir-faire

9. L'homogénéité des contrôles-inspections passe par une application stricte des textes (à la lettre) plutôt que par une application tenant compte du contexte (l'esprit).

- Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

10. Il faut privilégier l'atteinte à long terme d'objectifs qualitatifs fixés (amélioration effective des situations sociale, sanitaire, de la qualité des dossiers d'aide, de la protection de l'environnement, etc.) plutôt que la réalisation à court terme de résultats quantitatifs (nombre de contrôles, de procès verbaux...)

- Tout à fait d'accord Plutôt d'accord Plutôt pas d'accord Pas d'accord du tout

11. Les instructions de l'administration centrale pour l'application des textes (circulaires, notes de service, messages...) sont indispensables à l'action des agents dédiés à des missions de contrôle- inspection. Considérez-vous, pour les agents, qu'aujourd'hui les instructions :

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- Répondent bien à leurs besoins
 Font qu'il est difficile de percevoir ce qui est essentiel à faire respecter par les administrés
 Ne sont pas utilisées parce que mal adaptées aux besoins
 Sont incomplètes

12. L'amélioration de l'efficacité des missions de contrôle et d'inspection passera demain par :

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- La préparation des contrôles (recueil de données sur le contexte, information préalable des contrôlés, coordination inter-administrative, etc.), laquelle, en conséquence, prendra plus d'importance dans le travail des agents
 La communication afin d'expliquer au grand public et aux professionnels concernés les finalités et les démarches de contrôle en les informant sur les résultats visés et sur les modalités concrètes de contrôle qui seront mises en oeuvre
 L'analyse de risque qui va se banaliser et servir de système de référence pour l'élaboration des stratégies de contrôle

13. Les finalités des politiques publiques seront mieux assurées par des contrôles s'ils s'appuient sur des textes (lois nationales, normes européennes, traités internationaux..) :

Classez toutes les réponses par ordre décroissant de pertinence.

- Qui définissent précisément ce qui doit être respecté
- Qui fixent seulement des principes et laissent régler les modalités de leur application au niveau local

14. Au regard de la thématique générale de l'étude et de vos activités professionnelles présentes, quels commentaires, avis, recommandations... souhaitez vous faire en compléments ?

Pour mieux vous situer professionnellement, pouvez-vous répondre aux quelques questions ci-après :

1. Vous êtes ?

- Une femme
- Un homme

2. Quel est le type de votre activité professionnelle dominante ? (Vous ne cochez qu'une seule case)

- Contrôle - inspection itinérant
- Contrôle - inspection sédentaire en abattoir
- Traitement de dossiers dans un service de contrôle
- Encadrement d'une équipe de contrôle
- Fonctions d'appui : accueil du public, secrétariat, comptabilité, logistique...
- Autre

3. Depuis combien d'années exercez-vous votre activité professionnelle actuelle ?

- Moins d'un an
- Entre une et deux années
- Entre deux et trois années
- Entre trois et cinq années
- Plus de cinq années
- Plus de dix années

4. Vous exercez vos activités dans quel domaine ?

- Sanitaire
- Travail, emploi, apprentissage
- PAC
- Forêt, chasse, pêche
- Eau, installations classées.
- Autre

5. Votre statut ?

- Titulaire catégorie A
- Titulaire catégorie B
- Titulaire catégorie C
- Vacataire (toute durée)
- CDI

Nous vous remercions bien sincèrement pour votre contribution. Début mai 2007, vous pourrez prendre connaissance des résultats de cette enquête sur le site de l'Observatoire des missions et des métiers : <http://www.omm.agriculture.gouv.fr/>

Annexe 6 :

Synthèse des réponses à l'enquête (consultable sur le site de l'OMM)

Les questions fermées Echelle

1. On observe depuis quelques années que des fractions croissantes de la société française sont réticentes aux contrôles assurés par des agents publics. Dans les années à venir, cette tendance se poursuivra.

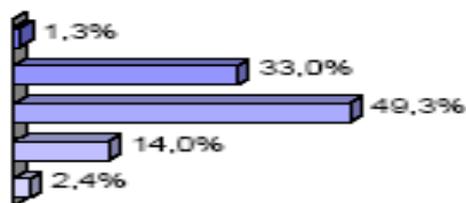
Taux de réponse : 98,7%

'Plutôt d'accord' (1 388 observations)

Moyenne = 2,1

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	37	1,3%
Tout à fait d'accord	930	33,0%
Plutôt d'accord	1 388	49,3%
Plutôt pas d'accord	395	14,0%
Pas d'accord du tout	67	2,4%
Total	2 817	100,0%



3. La qualité des procès verbaux détermine les suites judiciaires qui pourront y être données. Dès lors, les procès verbaux doivent privilégier le respect des normes de présentation plutôt que le respect des contenus, l'exhaustivité des faits...

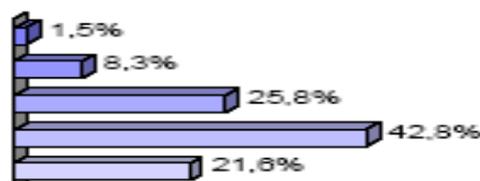
Taux de réponse : 98,5%

'Plutôt pas d'accord' (1 206 observations)

Moyenne = 1,2

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	42	1,5%
Tout à fait d'accord	235	8,3%
Plutôt d'accord	726	25,8%
Plutôt pas d'accord	1 206	42,8%
Pas d'accord du tout	608	21,6%
Total	2 817	100,0%



4. Les dispositifs de coordination inter-administrative tels que bases de données partagées, commissions de coordination, missions inter services... améliorent l'efficacité des services de contrôle et d'inspection en faisant naître une culture commune.

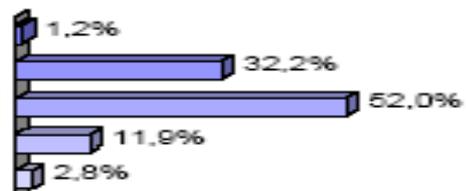
Taux de réponse : 98,8%

'Plutôt d'accord' (1 464 observations)

Moyenne = 2,1

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	33	1,2%
Tout à fait d'accord	907	32,2%
Plutôt d'accord	1 464	52,0%
Plutôt pas d'accord	334	11,9%
Pas d'accord du tout	79	2,8%
Total	2 817	100,0%



5. Les rapprochements entre services tels qu'ils sont mis en oeuvre remettent en cause les spécificités de chacun et nuisent finalement à l'efficacité de leur action.

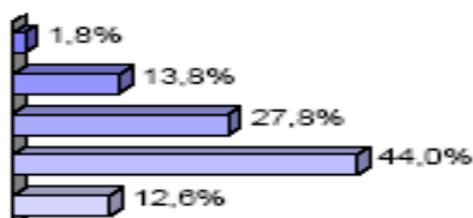
Taux de réponse : 98,2%

'Plutôt pas d'accord' (1 239 observations)

Moyenne = 1,4

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	50	1,8%
Tout à fait d'accord	390	13,8%
Plutôt d'accord	783	27,8%
Plutôt pas d'accord	1 239	44,0%
Pas d'accord du tout	355	12,6%
Total	2 817	100,0%



9. L'homogénéité des contrôles-inspections passe plutôt par une application stricte des textes (à la lettre) plutôt que par une application tenant compte du contexte (l'esprit).

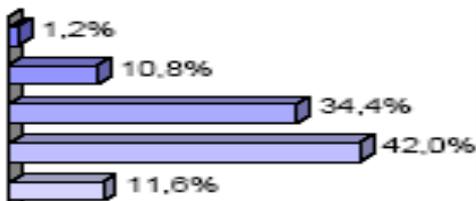
Taux de réponse : 98,8%

'Plutôt pas d'accord' (1 184 observations)

Moyenne = 1,4

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	33	1,2%
Tout à fait d'accord	304	10,8%
Plutôt d'accord	970	34,4%
Plutôt pas d'accord	1 184	42,0%
Pas d'accord du tout	326	11,6%
Total	2 817	100,0%



10. Il faut privilégier l'atteinte à long terme d'objectifs qualitatifs fixés plutôt que la réalisation à court terme de résultats quantitatifs

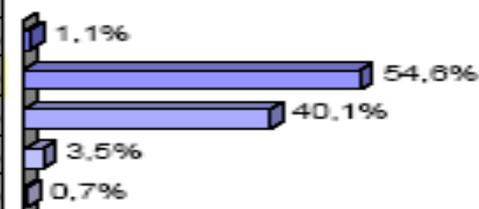
Taux de réponse : 98,9%

'Tout à fait d'accord' (1 537 observations)

Moyenne = 2,5

Valorisation des échelons : de 3 (Tout à fait d'accord) à 0 (Pas d'accord du tout)

	Nb	% obs.
Non réponse	30	1,1%
Tout à fait d'accord	1 537	54,6%
Plutôt d'accord	1 131	40,1%
Plutôt pas d'accord	99	3,5%
Pas d'accord du tout	20	0,7%
Total	2 817	100,0%

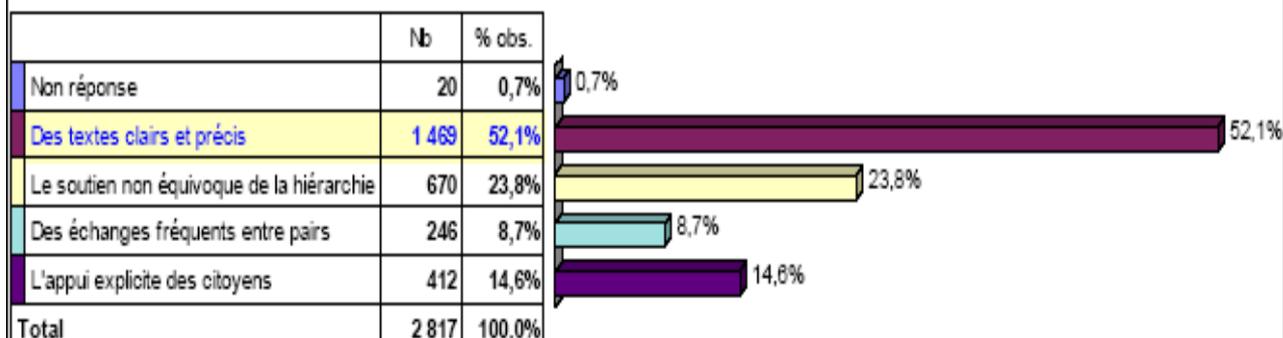


Les questions fermées Ordonnées

2. Dans l'hypothèse d'une culture locale plutôt réticente aux contrôles, sur quelles ressources, les agents publics doivent-ils selon vous s'appuyer pour renforcer la légitimité de leurs activités ?

Taux de réponse : 99,3%

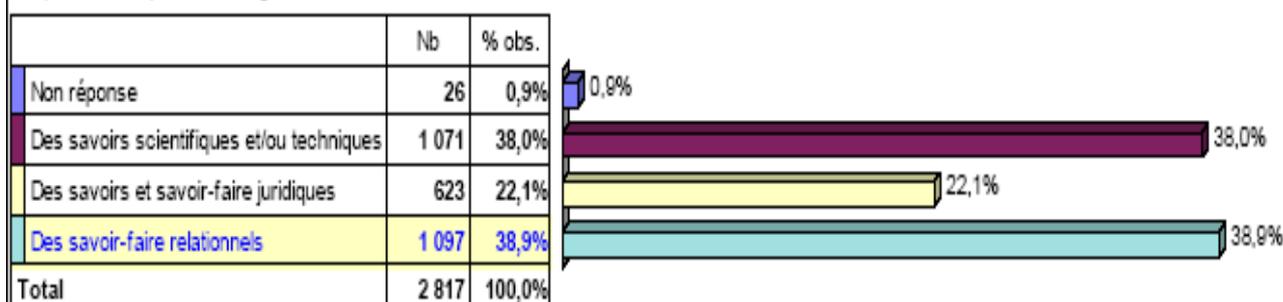
Uniquement la réponse au rang 1



6. Si l'on considère que les contrôleurs - inspecteurs mobiliseront demain trois grands types de savoirs et de savoir-faire dans leurs activités, lesquels seront plus particulièrement mis en œuvre ?

Taux de réponse : 99,1%

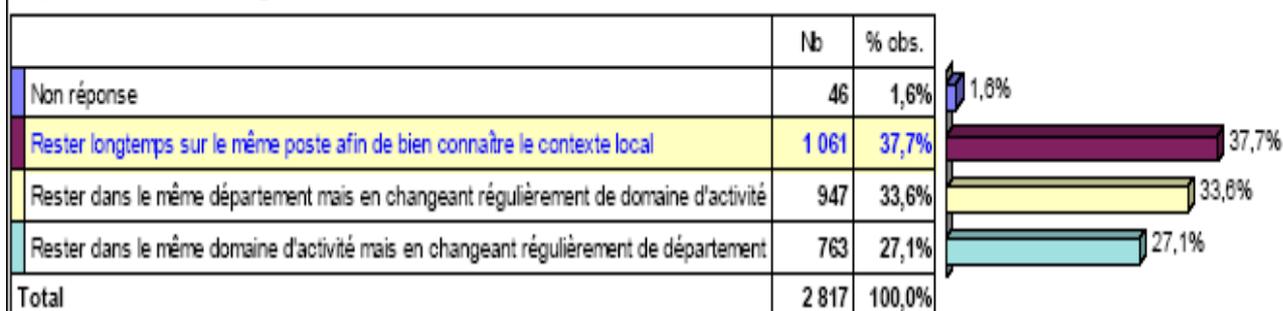
Uniquement la réponse au rang 1



7. Pour trouver le meilleur équilibre entre objectivité et bonne connaissance du terrain, il vaut mieux :

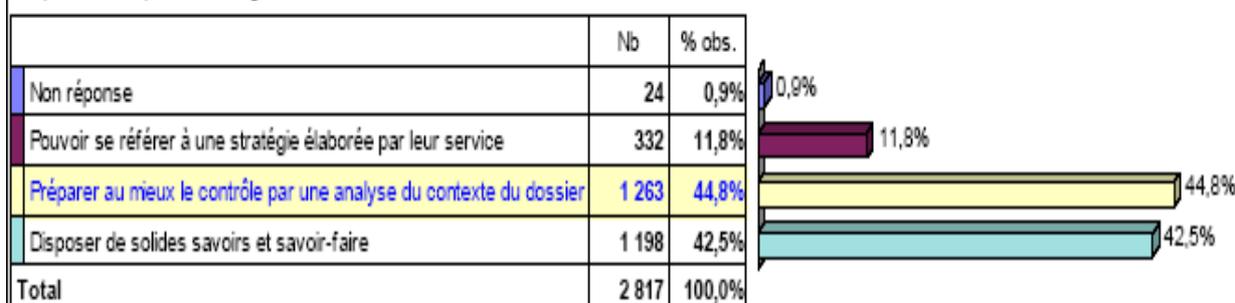
Taux de réponse : 98,4%

Uniquement la réponse au rang 1



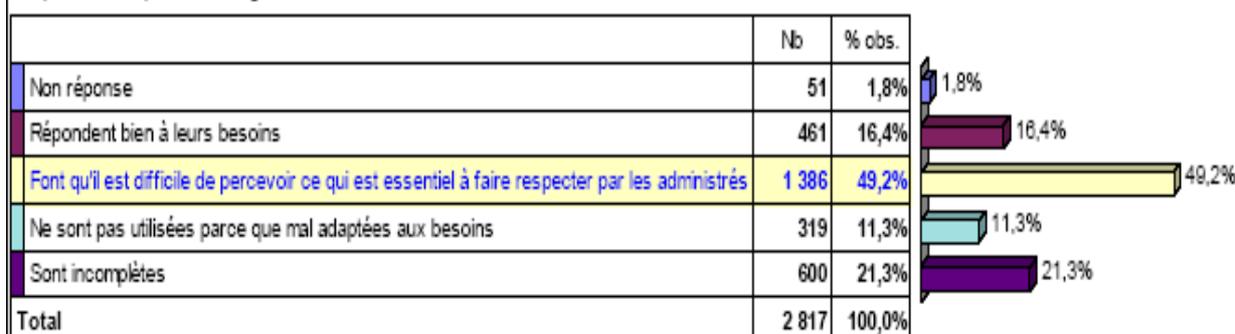
8. Lors des contrôles - inspections, les agents sont souvent seuls. Pour réussir leurs missions (sécuriser la relation, maîtriser la phase terrain, maîtriser la complexité technique,...), les agents devront plutôt :

Taux de réponse : 99,1%
Uniquement la réponse au rang 1



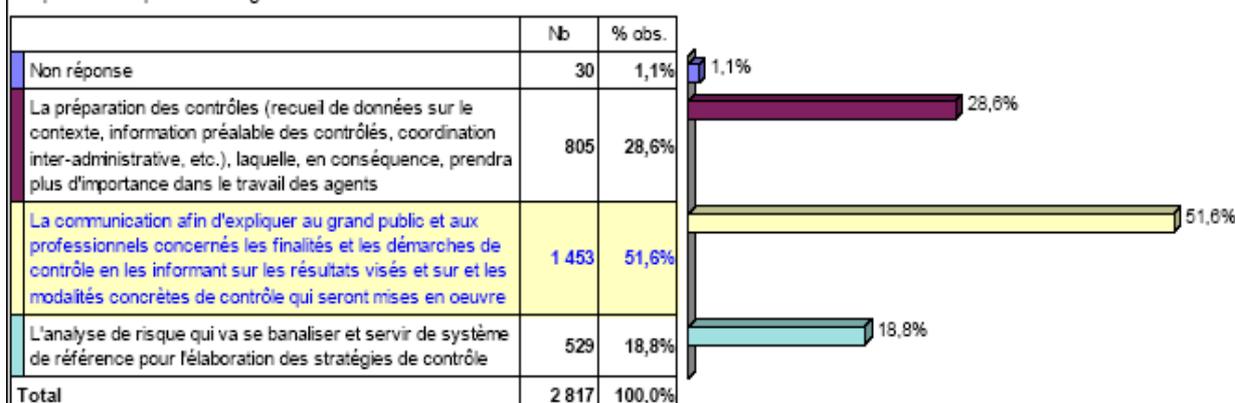
11. Les instructions de l'administration centrale pour l'application des textes sont indispensables à l'action des agents dédiés à des missions de contrôle- inspection. Considérez-vous, pour les agents, qu'aujourd'hui les instructions

Taux de réponse : 98,2%
Uniquement la réponse au rang 1



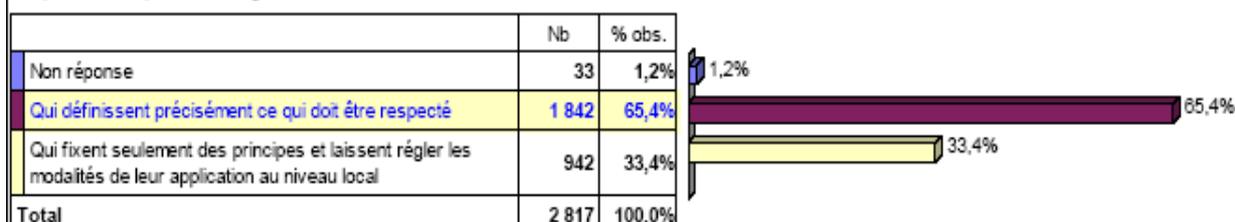
12. L'amélioration de l'efficacité des missions de contrôle et d'inspection passera demain par :

Taux de réponse : 98,9%
Uniquement la réponse au rang 1



13. Les finalités des politiques publiques seront mieux assurées par des contrôles s'ils s'appuient sur des textes (lois nationales, normes européennes, traités internationaux.) :

Taux de réponse : 98,8%
Uniquement la réponse au rang 1



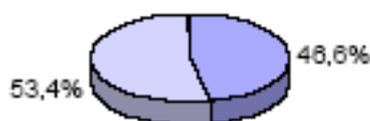
Caractéristiques du répondant

1. Vous êtes ?

Taux de réponse : 100,0%

'Un homme' (1 503 observations)

	Nb	% obs.
Une femme	1 314	46,6%
Un homme	1 503	53,4%
Total	2 817	100,0%

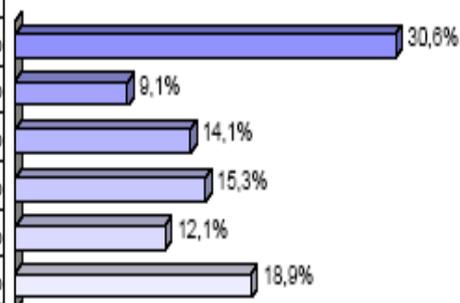


2. Quel est le type de votre activité professionnelle dominante ? (Vous ne cochez qu'une seule case)

Taux de réponse : 100,0%

'Contrôle - inspection itinérant' (861 observations)

	Nb	% obs.
Contrôle - inspection itinérant	861	30,6%
Contrôle - inspection sédentaire en abattoir	255	9,1%
Traitement de dossiers dans un service de contrôle	396	14,1%
Encadrement d'une équipe de contrôle	431	15,3%
Fonctions d'appui : accueil du public, secrétariat, comptabilité, logistique...	341	12,1%
Autre	533	18,9%
Total	2 817	100,0%

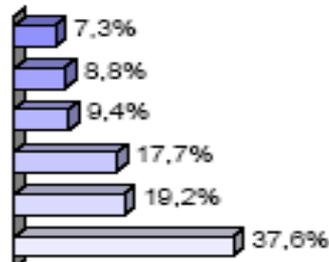


3. Depuis combien d'années exercez-vous votre activité professionnelle actuelle ?

Taux de réponse : 100,0%

'Plus de dix années' (1 059 observations)

	Nb	% obs.
Moins d'un an	207	7,3%
Entre une et deux années	249	8,8%
Entre deux et trois années	264	9,4%
Entre trois et cinq années	498	17,7%
Plus de cinq années	540	19,2%
Plus de dix années	1 059	37,6%
Total	2 817	100,0%



4. Vous exercez vos activités dans quel domaine ?

Taux de réponse : 100,0%

'Sanitaire' (1 089 observations)

	Nb	% obs.	
Sanitaire	1 089	38,7%	38,7%
Travail, emploi, apprentissage	152	5,4%	5,4%
PAC	354	12,6%	12,6%
Forêt, chasse, pêche	177	6,3%	6,3%
Eau, installations classées.	482	17,1%	17,1%
Autre	563	20,0%	20,0%
Total	2 817	100,0%	

5. Votre statut ?

Taux de réponse : 100,0%

'Titulaire catégorie B' (1 429 observations)

	Nb	% obs.	
Titulaire catégorie A	727	25,8%	25,8%
Titulaire catégorie B	1 429	50,7%	50,7%
Titulaire catégorie C	382	13,6%	13,6%
Vacataire (toute durée)	190	6,7%	6,7%
CDI	89	3,2%	3,2%
Total	2 817	100,0%	

Annexe 7 :

Enquête réalisée par les élèves-ingénieurs de l'ENSA de Rennes

Consultable sur le site www.omm.agriculture.gouv.fr

Publications antérieures de l'Observatoire des missions et des métiers

Etude de la filière d'emplois des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002

Olivia Foli (CNRS/LSCI) & François Mathieu (DRAF/SRFD Lille)

Secrétaires et assistant(e)s en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003

Dominique Le Dily (DDAF Laval) & François Granier (OMM Paris)

L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003

Juliette Faivre (EPLEFPA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delahaye, étudiante, Université de Paris XIII

Les réseaux de personnes ressources juridiques : une innovation organisationnelle au service de la prévention des contentieux - octobre 2004

Jacques Duterne (DRAF/DDAF Rennes) & François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Aziz Loum, étudiant, Université de Paris XIII

Cadres administratifs en services déconcentrés : Un processus de professionnalisation en construction – novembre 2004

Geneviève Dahan-Selzter (Institut d'Etudes Politiques de Paris) & François Granier (OMM Paris)

Compétences hydrauliques : Travaux conduits en appui à la mission interministérielle présidée par Monsieur Philippe Huet (I.G.E) - août 2005

Marie-José Leterme (Agrocampus Rennes) & Pascal Duchêne (INFOMA Nancy) Coordination : François Granier (OMM Paris)

Les emplois des services d'économie agricole à l'épreuve de la nouvelle PAC : quelles évolutions ? quels accompagnements ? – octobre 2005

Sylvie Vareille (DDSV Rhône) & Alfred Gros (DRAF Auvergne)

Les métiers de la forêt et des milieux naturels : du métier historique de forestier vers des missions environnementales – novembre 2005

Nelly Mauchamp (CNRS/LISE) & François Granier (OMM Paris)

Les métiers de la filière : Gestion financière & comptable – juin 2006

Sylviane Tétart (CGAAER), Laure Béguin (DDSV Bouches du Rhône) & Gina Martinez (SG/MISC)

Au service des dynamiques territoriales : des ingénieurs entre enseignement et politiques rurales – septembre 2006

Elisabeth Champalle (INFOMA), Dominique Ragot (DRAF Franche Comté) & François Granier (OMM Paris)

Les services de la protection des végétaux : de nouveaux emplois pour de nouveaux défis – octobre 2006

Catherine André (DDSV de la Vendée), Gilles Marsoni (DSV de la Guadeloupe) & François Granier (OMM)

Le parcours professionnel des cadres techniques du ministère de l'agriculture et de la pêche dans les collectivités territoriales – novembre 2006

Annie Soyeux (DGAL), Pascal Duchêne (INFOMA) & Françoise Brunet (Cabinet Accessio)

Au carrefour de nouvelles demandes sociales : les recompositions des métiers de secrétaires et d'assistant(e)s – novembre 2006

Dominique Le Dily (FORMCO), Hélène Delahaye (doctorante, Université de Marne la Vallée) & François Granier (OMM)

Mobilité en DRAF / DDAF : quelle gestion et quel développement des compétences ? – janvier 2007

Serge Barzucchetti (Adige Conseil) et Martine Boury (DRAF Lorraine)

Le développement des territoires ruraux : contributions des agents du ministère de l'agriculture – avril 2007

Juliette Faivre (DGFAR), Sylvie Kergreis (DGER) & François Granier (OMM)

La diversification des parcours professionnels des informaticiens du ministère de l'Agriculture – septembre 2007

Rebecca Akrich (DGAL), Elisabeth Champalle (INFOMA)

Les métiers de la recherche en interface avec les politiques publiques – octobre 2007

Dominique Coste (SRFD Lorraine), Jérôme Coppalle (ENSV Lyon)