



Sylvain Brunier
Olivier Pilmis

La règle et le rapporteur

Une sociologie de l'inspection

Sylvain Brunier et Olivier Pilmis (dir.), *La Règle et le Rapporteur*, Paris, Presses des Mines, Collection Sciences sociales, 2020.

© Presses des MINES - TRANSVALOR, 2020

60, boulevard Saint-Michel - 75272 Paris Cedex 06 - France

presses@mines-paristech.fr

www.pressedesmines.com

ISBN : 978-2-35671-599-9

© Photo de couverture : “PlayTime” de Jacques Tati (1967) © Les Films de Mon Oncle – Specta Films CEPEC

Dépôt légal : 2020

Achévé d'imprimer en 2020 (Paris)

Cette publication a bénéficié du soutien de l'Institut Carnot M.I.N.E.S. et du Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-Sciences Po).

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

La Règle et le Rapporteur

Une sociologie de l'inspection

Sous la direction de Sylvain Brunier et Olivier Pilmis

La Règle et le Rapporteur

Une sociologie de l'inspection

AVEC LES CONTRIBUTIONS DE

Anaïs Bonanno

Sylvain Brunier

Laure Célérier

Marion Demonteil

Jean-Noël Jouzel

Romain Juston Morival

Jérôme Pélisse

Olivier Pilmis

Giovanni Prete

Magali Robelet

Introduction

La légitimité de l'inspection en pratiques

Sylvain Brunier et Olivier Pilmis

Inspecter, pour quoi faire? Au cours des dernières années, chaque scandale a fait resurgir cette question. Qu'il s'agisse de lasagnes frauduleusement farcies à la viande de cheval, du maintien sur le marché du Mediator par les autorités sanitaires, de l'usage d'une grenade offensive par les forces de l'ordre ayant causé la mort de Rémi Fraisse, l'inspection est systématiquement convoquée pour faire la lumière sur les événements, leurs causes, les défaillances des services voire les fautes des personnes, les éventuelles responsabilités et les conclusions à en tirer. Sa mission est de collecter des informations nouvelles permettant de révéler les causes d'un dysfonctionnement grave à l'intérieur d'un domaine d'action publique. Dans ce contexte de crise, les critiques adressées à l'inspection se concentrent sur sa probité et dénoncent sa partialité, en remettant en cause la capacité des inspecteurs¹ à émettre une parole indépendante de leur autorité de tutelle et/ou de ceux qu'ils inspectent. Ainsi, à l'été 2019, la noyade de Steve Maia Caniço après une intervention de la police le jour de la fête de la musique à Nantes entraîne la saisine de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), afin d'enquêter sur le déroulement des événements et de déterminer si des violences policières ont eu lieu. Publiées dans la presse, les conclusions du rapport de l'IGPN suscitent de vives critiques au motif que l'institution policière étant juge et partie, il n'est guère étonnant qu'elles exonèrent en bloc les forces de l'ordre de toute responsabilité. Pour répondre aux mobilisations, le Premier ministre, revendiquant sa «volonté de transparence totale» missionne l'Inspection générale de l'administration (IGA) pour conduire une nouvelle enquête, dont le périmètre est étendu aux pouvoirs publics et aux organisateurs de l'événement². Pour exceptionnelle qu'elle soit, cette situation

1 Dans le cadre de cette introduction, afin de ne pas alourdir le texte, le terme «inspecteur» est privilégié, et renvoie donc aux deux genres. Il a été décidé de ne pas fixer de règle *a priori* valable pour l'ouvrage dans son ensemble, afin de laisser les auteurs et autrices des différents chapitres libres d'adopter la règle qui leur semblait préférable.

2 Édouard Philippe, Premier ministre, «Nantes : “Une volonté de transparence totale” au sujet de la mort de Steve Maia Caniço», déclaration à la presse, vidéo, 30 juillet 2019 [En ligne sur le site gouvernement.fr, consulté le 09 août 2019].

montre que la critique d'un service d'inspection n'équivaut pas à délégitimer le recours à l'inspection en tant que telle.

Si inspecter consiste à produire une analyse des tenants et des aboutissants d'une crise, dans un contexte par définition extraordinaire, cela vise aussi à contrôler, de manière plus routinisée, la conformité des pratiques d'acteurs publics et privés avec un ensemble de réglementations et de normes. Ainsi, une des missions de l'Inspection du travail est de vérifier que les salariés ayant un mandat de représentant du personnel dans une entreprise ne subissent pas de discrimination syndicale. De même, les agents des Directions départementales en charge de la protection des populations (DDPP) sont habilités à constater le respect des règles d'hygiène dans la restauration et les commerces alimentaires. Dans ces deux cas, l'efficacité de l'inspection suppose sa fréquence, pour empêcher la persistance des manquements à la règle. C'est précisément autour de cette question de l'efficacité que se cristallisent les critiques qui font de l'inspection le symbole même de la pesanteur bureaucratique entravant l'activité économique ordinaire. La critique convenue d'une administration nécessairement tatillonne et intrusive trouve un écho, transposé dans des formes autorisées, dans le rapport du Comité d'action publique 2022. Afin de réduire les dépenses publiques, celui-ci préconise d'externaliser à des opérateurs privés la capacité à procéder à certains contrôles réglementaires, qui sont aujourd'hui du ressort de l'État, par exemple dans le domaine de la concurrence, de la protection du consommateur ou de la répression des fraudes. Plus largement, il propose de « développer les démarches d'auto-contrôle par les structures faisant l'objet d'inspections, à partir de référentiels d'auto-diagnostic reconnus »³. Cette critique s'attaque moins à la manière dont les inspections sont réalisées qu'au principe d'une inspection, qu'au fait même d'inspecter. Dès lors, l'inspection apparaît moins légitime dans ses activités ordinaires que dans ses missions exceptionnelles.

Les deux procès intentés à l'inspection, en connivence ou en incompétence, ponctuel ou radical, à l'occasion de crises ou au quotidien, révèlent le très grand nombre de secteurs d'activités, de domaines d'action publique, d'espaces administratifs, d'infrastructures techniques qu'elle investit. Le double constat de l'omniprésence du même vocable « inspection » pour désigner des entités diverses – rapprocher l'Inspection générale des finances, de l'Inspection de santé publique vétérinaire ou de l'Inspection de l'action sanitaire et sociale ne va pas *a priori* de soi – et de l'absence de travaux de sciences sociales appréhendant ces entités autrement que par un prisme sectoriel, a nourri le projet constitutif de cet ouvrage. Celui-ci présente les résultats de la réflexion collective d'une quinzaine de chercheuses et chercheurs réunis par un

3 Comité d'action publique 2022, *Service public. Se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, juin 2018, p. 108 [En ligne sur le site affairesjuridiques.aphp.fr, consulté le 10 août 2019].

séminaire du Centre de sociologie des organisations entre 2016 et 2019⁴. Si certains des services étudiés au fil des chapitres sont vraisemblablement connus du lecteur – Inspection du travail, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de la police nationale –, il rencontrera sans doute les autres pour la première fois : Inspection des succursales de la Banque de France, Inspection générale des affaires culturelles, Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles, Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, Inspection du travail au sein d'une grande collectivité publique locale, Inspection générale des services judiciaires, Inspection de l'action sanitaire et sociale. En élargissant la focale au-delà des deux services qui retiennent le plus souvent l'attention des chercheurs – l'Inspection générale des finances [Cardoni, Carré De Malberg & Margairaz, 2012] et l'Inspection du travail [Dodier, 1986, 1988; Tiano, 2003a; Pélisse, 2004; Mias, 2015; Szarlej-Ligner, 2017] –, nous souhaitons rapprocher les services d'inspection les plus visibles et les plus discrets sans présupposer qu'ils sont de différentes natures, tout en demeurant attentifs à la pluralité des statuts, des attributions, des périmètres d'intervention et des degrés de prestige. Surtout, la mise en regard des études qui composent cet ouvrage a convaincu leurs auteurs et autrices que les services d'inspection qu'ils étudiaient avaient davantage qu'un nom en commun⁵.

Quelles que soient les circonstances, extraordinaires ou routinières, et quel que soit son domaine d'expertise, l'inspection articule deux registres d'activités. Le premier, particulièrement apparent dans les situations de crise, consiste à produire et faire remonter de l'information du terrain inspecté vers les commanditaires de la mission d'inspection. Le second, qui est au cœur des représentations du travail ordinaire des inspecteurs, s'attache au contrôle de la conformité des inspectés à la norme établie par des lois, des règlements, des directives, des circulaires, etc. La mise en série des cas analysés dans ces pages montre que le travail d'inspection ne procède pas par la sélection d'un de ces registres et l'exclusion de l'autre, mais le plus souvent par la combinaison des deux. L'inspecteur n'est pas uniquement celui qui vérifie que les inspectés appliquent la règle, il se fait également le rapporteur de ce qu'ils lui ont donné à voir. Cette approche permet d'échapper à un double réductionnisme qui n'envisage l'inspection qu'à l'aune d'une seule de ces dimensions. Envisageant conjointement les deux, cet ouvrage pose que l'inspection est une intermédiation.

4 Outre les contributeurs à cet ouvrage, ce groupe a bénéficié des échanges avec Olivier Borraz (CSO), Renaud Crespin (CSO), Elsa Gisquet (IRSN), Jeanne Lazarus (CSO), Yohann Morival (CERAPS) et Gwenaële Rot (CSO).

5 Si le propos de cet ouvrage est de mettre en évidence ce que des inspections n'entretenant pas de contact entre elles ont en commun, il n'entend pas pour autant essentialiser l'inspection, que ce soit au niveau de son organisation comme corps ou service, ou à celui de son activité ou de ses pratiques. C'est la raison pour laquelle le principe a été adopté, dans l'ensemble de cet ouvrage, de n'employer de majuscule à « inspection » qu'à l'occasion de la désignation explicite d'un corps ou d'un service particulier (« Inspection du travail », « Inspection générale des finances », etc.).

L'étudier dans toute son épaisseur impose de prendre en compte l'organisation des services d'inspection, les modalités de saisine, le déroulement des missions et la production des rapports jusqu'à leur diffusion et circulation. Les contributions réunies ici portent donc moins sur les trajectoires individuelles des inspecteurs, leurs caractéristiques sociodémographiques, et les processus de socialisation qui les ont menés à l'inspection, que sur les logiques collectives qui président à cette activité et à son organisation en services.

Intermédiation, l'inspection repose sur une relation tripartite entre un inspecteur, un inspecté et un commanditaire. L'inspecteur est un intermédiaire entre un «donneur d'ordre» public, qu'il s'agisse d'un ministre, d'un préfet ou de tout autre représentant des pouvoirs publics, et un «inspecté», administration, fonctionnaires, entreprises, services publics, etc. Les contributions réunies dans cet ouvrage proposent de prendre au sérieux la notion d'intermédiation, ce qui implique de symétriser l'analyse : la relation entre l'inspecteur et le commanditaire n'est pas moins importante que celle entre l'inspecteur et l'inspecté. Cette symétrisation n'équivaut pas à une neutralisation des rapports de force entre les trois parties. Tout d'abord, la relation entre les donneurs d'ordre et les inspecteurs se donne à voir comme un rapport hiérarchique : ces derniers sont autonomes dans la réalisation de leurs tâches tant qu'ils demeurent dans le cadre délimité par leurs lettres de mission. Pour autant, l'inspection n'agit pas systématiquement en étant explicitement mandatée par un commanditaire : la référence aux textes qui la régissent ainsi qu'aux normes dont elle doit s'assurer de l'application peut suffire à ce qu'elle s'auto-saisisse. Disposant d'un tel mandat permanent, l'inspection peut affirmer son indépendance vis-à-vis de son autorité de tutelle, ce qui brouille au passage la catégorie de «donneur d'ordres». Du reste, c'est à condition de préserver une marge d'autonomie que l'inspection est en capacité de produire des connaissances originales, c'est-à-dire qui ne sont pas entièrement redondantes avec celles qui empruntent les canaux habituels, et donc utiles au commanditaire. Ensuite, la relation entre les inspecteurs et les inspectés se présente *a priori* comme un rapport d'autorité. Investi par un commanditaire qui lui prête par transitivité la légitimité bureaucratique dont il dispose [Bourdieu, 1984], l'inspecteur est en mesure de contrôler les inspectés et de débusquer leurs fraudes. La connaissance du «terrain» acquise par les inspecteurs leur permet de s'affranchir de la simple tâche d'application de la lettre des textes pour endosser un rôle de conseil et d'accompagnement des inspectés. En retour, l'inspecté dote tacitement l'inspecteur de la légitimité du terrain et de ses savoirs concrets et en fait, auprès du commanditaire, à la fois le témoin de ses difficultés à appliquer les règles et le rapporteur de ses problèmes, en ligne directe, sans avoir à remonter les échelons hiérarchiques un à un.

Pour décrire les enjeux que soulève cette intermédiation, nous porterons le regard sur trois dimensions du travail d'inspection, qui correspondent à trois échelles

d'analyse: les inspections sont d'abord arrimées à des domaines d'action publique, dont elles reconduisent les frontières; elles ont pour particularité de pénétrer les organisations afin de rapporter ce qui risquerait autrement de relever du «secret de service»; enfin, la légitimité des inspecteurs se construit en jouant sur leur distance avec les inspectés et les donneurs d'ordre.

LES INSPECTIONS ET LEURS JURIDICTIONS

Si le développement de la forme inspection a historiquement accompagné la différenciation entre secteurs public et privé à la faveur de la centralisation bureaucratique [Buton, 1997], l'énumération des exemples traités dans cet ouvrage rappelle avec force que le terme générique d'inspection recouvre aujourd'hui une grande variété de corps et de services. Chacun investit un domaine ou un secteur particulier, avec ses acteurs et ses problèmes spécifiques. Autrement dit, à *chaque inspection sa juridiction*. Celle-ci peut renvoyer selon les cas, au périmètre d'un ministère (le ministère de la Culture et les établissements associés pour l'Inspection générale des affaires culturelles), d'une organisation (l'Inspection de la Banque de France), d'un type d'infrastructures (par exemple, l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement), d'une catégorie de professionnels (Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles), voire à un enjeu transversal aux différents programmes d'action publique (la bonne gestion des deniers publics dans le cas de l'Inspection générale des finances).

Plusieurs chapitres de cet ouvrage éclairent l'articulation, chaque fois singulière, entre inspections et juridictions. Celle-ci ne se donne jamais mieux à voir que dans les moments de genèse, voire de disparition d'un service donné. L'exemple, rare, de la mort d'un service, comme celui de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (Itepsa), étudié par Jean-Noël Jouzel et Giovanni Prete (Chapitre 1), ne peut se comprendre sans référence aux interrogations concernant l'autonomie relative du secteur agricole vis-à-vis des autres mondes de production. Le lien entre inspections et juridictions n'éclaire pas seulement les conditions d'existence des services mais aussi le travail qu'ils effectuent. Ainsi, l'inspection produit des savoirs (par la mise en série de données recueillies auprès de différents inspectés) qui requièrent une connaissance préalable du «terrain» et la maîtrise de compétences particulières. À partir de l'exemple de l'Inspection de l'action sanitaire et sociale (IASS), Magali Robelet (Chapitre 2) montre que la formation *spécifique* aux tâches d'inspection demeure succincte, essentiellement à travers de courts modules, des guides et des référentiels d'inspection, par rapport à la maîtrise des savoirs sectoriels, acquis dans le cadre de la formation initiale dans une école spécialisée (l'EHESP en l'occurrence) ou transmis de manière collégiale par la fréquentation de collègues expérimentés. Ce schéma, qui repose sur des formes de compagnonnage,

prévaut dans la majorité des cas étudiés, à l'exception notable de l'Inspection du travail qui dispose de lieux de formation dédiés [Justet, 2013].

Non seulement les attributions des inspections reflètent les frontières des juridictions, mais leur action participe également de leur reconduction. Dans cette perspective, les attributions des services d'inspection tracent l'évolution des domaines d'action publique en France, où cette modalité de contrôle occupe une place singulière au moins depuis l'institution d'une Inspection des manufactures à la fin du XVIII^e siècle [Minard, 1997]. L'inspection est historiquement au cœur de la construction de l'État moderne, comme un des instruments privilégiés du pouvoir central pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des règles de droit, que ce soit pour contrôler l'usage des finances publiques au sein de l'administration [Charle, 1982] ou pour s'assurer que les employeurs du secteur privé respectent bien un ordre normatif en constante évolution [Viet, 1994]. L'inspection a également été, et continue d'être, un moyen de légitimer la présence de l'État dans des secteurs contrôlés par des groupes professionnels bien structurés tels que la santé ou l'enseignement supérieur, ou qui se définissent en opposition aux logiques bureaucratiques comme la culture [Dubois, 1999a; Demonteil, 2019]. Chaque administration disposant de son propre service d'inspection peut faire valoir son autonomie vis-à-vis des administrations concurrentes, en produisant ses propres connaissances et donc sa propre vision du problème à traiter. La mise en regard des rapports de l'IGAC et de l'IGAENR réalisée par Sylvain Brunier et Marion Demonteil (Chapitre 3) éclaire les modalités de confinement des problèmes à l'intérieur de leur juridiction respective, pour éviter qu'ils ne débordent vers d'autres arènes médiatiques, judiciaires ou politiques. L'inspection contribue ainsi à maintenir la légitimité du ministère comme acteur gestionnaire d'un secteur spécifique.

Les travaux qui ont pour objet l'harmonisation des services d'inspection dans le cadre européen [Bonnaud & Coppalle, 2013; Grek & al., 2013; Bastings, Mastenbroek & Versluis 2017], mais aussi ceux qui analysent la dissolution relative de la frontière entre secteurs public et privé [Bonnaud & Coppalle, 2009; Carter, 2017; France & Vauchez, 2017] montrent comment les savoirs, les outils et les techniques de contrôle circulent entre les espaces nationaux, entre les services publics et les cabinets privés, mais rarement entre les services d'inspection eux-mêmes. La mise en regard des différents chapitres de l'ouvrage rappelle en effet combien chaque inspection se caractérise par sa spécialisation, même relative. Il n'existe pas, en France, de corps d'inspection généraliste pour l'ensemble de l'administration. La circulation des inspecteurs entre les différents services est très limitée, y compris au sein d'un même ministère. Les inspecteurs du travail recrutés par la collectivité locale étudiée par Jérôme Péliasse (Chapitre 4) apparaissent sur ce point comme une exception, mais leur mobilité s'accompagne d'une transformation de leurs missions, qui se limitent désormais au contrôle des pratiques de santé-sécurité du travail, et de leurs moyens, qui excluent dès lors la coercition. Autre indice de l'étanchéité des

services d'inspection entre eux, il n'existe pas de formation transversale, c'est-à-dire non sectorielle, au métier d'inspecteur. Et lorsque les services d'inspection se dotent d'un outil de gestion des carrières, ils le cantonnent au périmètre de l'administration initiale. Les services d'inspection sont parfois organisés en *corps* de fonctionnaires, dotés de procédures de régulation propres définissant leurs modalités de recrutement, la possibilité de retourner vers l'administration opérationnelle, leur hiérarchie interne, ou encore le contrôle collectif sur les carrières [Célérier, 2016; Demonteil, 2019, pour ne prendre que deux cas qui sont évoqués dans cet ouvrage].

La relative étanchéité entre services d'inspection ne signifie pas pour autant une absence de hiérarchie symbolique, allant des inspections aux inspections générales ministérielles puis inter-ministérielles. En ce sens, le cas d'une inspection à vocation apparemment transversale telle que l'Inspection générale des finances, qui figure au sommet de ces classements indigènes, constitue toujours un cas limite. Comme le montre Laure Célérier (Chapitre 5), la transversalité de l'IGF, qui justifie la comparaison avec de prestigieux cabinets de conseil, n'empêche pas que l'esprit de corps – et l'identité professionnelle des inspecteurs – se construise par référence à une activité spécialisée, la vérification de la bonne utilisation des deniers publics. Cette spécialisation n'interdit pas qu'un même dossier puisse être traité par différents services lors d'une mission conjointe, mais cela suppose alors des arrangements *ad hoc* toujours instables qui éclairent aussi bien les recompositions des formes de l'action publique que les hiérarchies symboliques entre services [Morival & Lazarus, 2018]. Romain Juston Morival (Chapitre 6) montre que la réforme de la médecine légale au cours des années récentes a mobilisé pas moins de six corps d'inspection (IGA, IGPN, IGF, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de la gendarmerie nationale, Inspection générale des services judiciaires), en raison du feuilletage juridictionnel qu'implique le caractère interministériel de cette expertise. La difficulté à mettre en œuvre ce type de collaborations entre services d'inspection rappelle combien ils contribuent au renforcement des juridictions par domaines d'action publique même lorsqu'ils examinent une question transversale.

Des inspecteurs de services différents travaillent selon les mêmes méthodes, parfois donc sur la même question, mais toujours en fonction de leur ancrage spécifique dans le terrain, dessinant ainsi une topographie bureaucratique complexe qui superpose les rayons d'actions des commanditaires, les périmètres des lettres de mission et les frontières des organisations inspectées.

L'INSPECTION, ENTRÉE DANS L'ORGANISATION

Une mission d'inspection consiste en une ou plusieurs visites qui se conclu(en)t par la production d'un rapport. Les missions n'occupent pas obligatoirement tout le temps de travail de l'inspecteur : inspecter peut être dans certains services une tâche

parmi d'autres, plus ou moins valorisée par la hiérarchie, plus ou moins prise en compte des collègues. *L'inspecteur détient toutefois un mandat qui l'autorise à entrer dans les organisations.* Cette capacité est inscrite dans l'étymologie même du verbe inspecter, «l'idée de "regarder dedans", mais depuis l'extérieur par rapport à ce qui est inspecté» [Pissaloux, 2015, p. 612]. Pour rendre compte de leur (dys)fonctionnement, il collecte des documents internes et auditionne des membres de l'organisation à différents échelons. À la différence des auditeurs qui travaillent eux aussi à l'intérieur des organisations, effectuant des tâches en apparence similaires, les inspecteurs sont habilités à diffuser les informations en dehors du lieu où ils les ont obtenues. Du reste, en raison de l'autorité qui leur est conférée, ils sont en mesure d'exiger que leur soient transmis tous les éléments nécessaires à la rédaction de leur rapport (registres, documents administratifs ou techniques, certificats, enregistrements divers, etc.), ce qui ne signifie pas nécessairement que leurs demandes soient toujours satisfaites. Bien qu'il repose aussi sur des données de cadrage, des avis ou expertises externes, le travail d'inspection a la particularité de produire des savoirs originaux à partir d'une enquête de terrain. Savoirs qui se matérialisent dans un rapport à destination d'un commanditaire. L'inspection ne consiste pas seulement à faire appliquer une réglementation, elle est aussi un moyen privilégié de faire remonter des informations depuis le terrain, de sorte que le «savoir de service» ne se mue pas en «secret de service» [Weber, 2004, p. 357]. Le travail d'inspection contribue à mettre en lumière des pratiques qui demeureraient autrement invisibles, sinon dissimulées.

La capacité des inspecteurs à entrer dans les organisations est une condition nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Certains travaux ont souligné que la mise en œuvre effective de la régulation imposait de prendre en compte les représentations différentes, voire concurrentes, que les régulés au sein d'une même organisation ont du régulateur [Huising & Silbey, 2011 ; Gray & Silbey, 2014]. Résolument empirique, l'inspection est directement en prise avec des univers professionnels, des acteurs économiques, des usagers des services publics. Mais à la différence des *street-level bureaucrats* auxquels ils s'apparentent sur ce point [Lipsky, 1980 ; Dubois, 1999b ; Weller, 1999 ; Spire, 2005], les inspecteurs ne disposent pas de guichet : tout l'enjeu de leur travail consiste à aller aux devants de leurs inspectés sans attendre qu'ils ne se présentent d'eux-mêmes. Ce souci des organisations est un trait commun aux inspections et aux auditeurs et cabinets de conseil privés, avec lesquels elles sont parfois en concurrence, y compris symbolique [Bezes, 2008]. La distinction entre consultants et inspecteurs ne se joue pas tant au niveau de la démarche adoptée qu'à celui de leur ancrage dans le secteur sur lequel ils opèrent.

En atténuant l'opacité bureaucratique, l'inspection accroît les capacités de contrôle des commanditaires. Cette opération de dévoilement vise notamment à mettre au jour différents aspects du fonctionnement discret des organisations. L'inspection a le droit d'entrer dans les lieux spécifiés dans la lettre de mission qui définit ponctuellement sa saisine, ou dans les textes juridiques qui délimitent de manière

permanente ses attributions. Ainsi, les inspecteurs du travail peuvent signaler les écarts ordinaires au droit du travail au sein des entreprises sans qu'une lettre de mission soit nécessaire, par exemple suite à une dénonciation de salariés. Étudiant ces situations, Anaïs Bonanno (Chapitre 7) montre que, pour se prémunir contre l'accusation de naïveté, la mise au jour par l'inspection du fonctionnement interne de l'entreprise suppose qu'elle envisage que les salariés qui l'ont saisie puissent dissimuler leurs réelles intentions. Plus généralement, une inspection a pour mission de rendre visibles certains risques, portant par exemple sur la santé des consommateurs, les droits des travailleurs, la solvabilité des firmes, l'organisation de services administratifs, etc. Les risques décrits comme «faibles» sont paradoxalement considérés comme moins routiniers, moins techniques et moins procéduralisés que les risques identifiés comme «élevés», ne serait-ce que parce ces derniers constituent le cœur de ce dont les institutions régulatrices ont l'habitude [Black & Baldwin, 2012]. La manière dont sont sélectionnés, identifiés et priorisés ces risques est l'un des éléments centraux de compréhension des usages de l'inspection, en particulier dans les domaines sanitaires, alimentaires et environnementaux, comme le montrent les travaux sur la «*risk-based regulation*» [Baldwin & Black, 2016].

L'inspection participe à l'émergence de nouvelles questions en rendant visible le fonctionnement d'organisations ou de secteurs qui échappaient jusque-là à l'œil de l'administration, en essayant de faire en sorte qu'elles ne soient pas pour autant étalées sur la place publique. Jean-Noël Jouzel et Giovanni Prete (Chapitre 1) s'intéressent ainsi à une inspection mandatée pour rendre visibles les conditions de travail et leurs problèmes en agriculture, mais aussi conçue pour que ces informations-là ne débordent pas vers des institutions non agricoles. Dans ce cas, les inspecteurs contribuent à révéler les enjeux de santé au travail dans les exploitations agricoles qu'ils pénètrent, mais les informations qu'ils recueillent ne sont pas destinées pour autant à alimenter des dispositifs d'alerte en santé publique. À la manière d'un Sherlock Holmes, «détective des grands [...], qui arrange en privé des affaires privées qui risqueraient, sans son intervention, de basculer dans le public» [Boltanski, 2012, p. 99-100], l'inspecteur entre dans les organisations qui composent sa juridiction, et dans le même temps, reconduit les frontières de celle-ci.

Les connaissances ainsi dévoilées sont compilées dans des rapports, qui constituent la trace matérielle de l'intermédiation : ces rapports récapitulent à destination des commanditaires les savoirs produits par les inspecteurs auprès des inspectés, sous une forme manipulable et cumulative. Les informations recueillies sont rapportées non seulement aux donneurs d'ordre mais aussi aux acteurs inspectés et, dans certains cas, à de possibles futurs inspectés sous la forme de recommandations. L'inspecteur travaille simultanément à «remonter» l'information auprès des commanditaires et à «redescendre» des préconisations et des prescriptions. Les inspecteurs informent leurs commanditaires dans une logique hiérarchique, mais ils peuvent aussi servir

d'intermédiaire entre des inspectés situés sur un même plan [Brunier, 2018b], dans un rôle à ce titre proche de celui d'un formateur. La diffusion ultérieure du rapport finalisé, c'est-à-dire son degré de publicité, peut varier selon les types de risques qui ont entraîné la saisine, selon la volonté du service de faire circuler ses préconisations au-delà des seuls commanditaires de la mission, mais également selon la nature des recommandations, notamment s'il s'agit d'une sanction. Chaque rapport s'inscrit en outre dans une série qui autorise des rapprochements dans le temps et dans l'espace, formant des collections qui alimentent des savoirs et pratiques d'expertise qui sont aussi partie prenante de l'activité d'inspection [Bessy & Chateaufrenaud, 1995]. À ce titre, les rapports alimentent les archives du service et nourrissent la mémoire d'un domaine, aidant notamment à la formation de jurisprudences locales. La forme des rapports compte : leur standardisation les rend plus facilement comparables et manipulables. L'Inspection des succursales de la Banque de France, étudiée par Olivier Pilmis (Chapitre 8), fixe ainsi, dès la fin des années 1870 et au moins jusqu'au milieu des années 1930, des règles de rédaction des rapports selon un système de colonnes correspondant, respectivement, aux observations des inspecteurs, aux réponses des directeurs des succursales inspectées, aux remarques des inspecteurs à la suite de ces réponses et, enfin, aux préconisations proposées par le commanditaire, le siège parisien de la Banque. Cette formalisation répond à l'intention explicite de fournir aux inspecteurs et à leur commanditaire les outils nécessaires à la mise en regard des nouvelles visites d'inspection avec les anciennes.

L'INSPECTEUR À BONNE(S) DISTANCE(S)

L'inspection consiste à *faire varier les distances* entre les trois types d'acteurs qu'elle met en relation. D'abord, la mobilité de l'inspecteur contribue en pratique à réduire la distance entre commanditaire et inspecté : inspecter, c'est d'abord et avant tout se rendre sur les lieux de la mission. Ensuite, l'inspecteur doit maîtriser la distance entre lui et chacune des deux autres figures. Trop près de l'inspecté, l'inspecteur sera soupçonné de naïveté ou, comme dans le cas du rapport IGPN évoqué au début de cette introduction, de connivence ; trop éloigné, il ne pourra pas obtenir une information différente de celle qui est déjà reportée par les canaux hiérarchiques habituels. Trop près du commanditaire, il risque d'être accusé d'en être le simple relai, voire « l'espion », faute d'indépendance ; trop éloigné, il ne pourrait plus se prévaloir de l'autorité du commanditaire sur les inspectés.

La littérature en sciences sociales s'est principalement concentrée sur les manières dont les inspecteurs construisent leurs relations avec les inspectés. Dès les années 1980, ces travaux se sont attachés à discuter une typologie des styles d'inspection, envisagés comme les manières de faire appliquer la réglementation (*enforcement styles*), en opposant les activités qui relèveraient du contrôle à celles qui relèveraient du conseil. La pondération entre les deux, comme celle qui prévaut entre règle

et discrétion [Carter, 2017], contribuent à définir des styles variés d'inspection, et partant, de régulation. Hutter [1989] montre ainsi comment la distance entre inspecteur et inspecté participe à définir des styles de régulation plus ou moins «accommodants» (*acomodative*): persuasif (*persuasive*), quand il fait la part belle à la négociation et à l'accompagnement; insistant (*insistent*), lorsqu'il se présente comme plus coercitif et formel. Ainsi, les manières dont les inspecteurs perçoivent et définissent leur rôle se distribuent sur un continuum menant des plus procédurales aux plus pédagogiques, selon les secteurs, les pays, ou les époques [Dodier, 1989; May & Winter, 2000; Bonnaud, 2005; Bonnaud & Coppalle, 2008; Bastings, Mastenbroek & Versluis, 2017]. Mettant l'accent sur l'implication des inspectés eux-mêmes dans les procédures de régulation, les recherches récentes promeuvent une régulation «réflexive» ou «responsable» qui réduit encore la distance entre inspectés et inspecteurs [Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, Walker & Grabosky, 1987]. Cette conception valorise l'adaptation des méthodes d'inspection à l'environnement inspecté: le respect des quotas par les pêcheurs en mer repose par exemple difficilement sur d'autres méthodes que l'auto-déclaration, ce qui suppose la mise en place de stratégies spécifiques en amont [Baldwin & Black, 2008]. Ces travaux envisagent d'abord l'inspecteur comme un opérateur de la régulation, dont la mission est d'assurer la mise en conformité des «inspectés» avec les lois, règles et normes existantes.

Dès lors, l'inspection est envisagée comme une relation verticale et descendante menant du «régulateur» au «régulé». Il s'agit moins d'un intermédiaire que d'une courroie de transmission: la question de l'autonomie de l'inspecteur par rapport au commanditaire reste dans l'ombre. Les réformes managériales de l'administration publique à partir des années 1980, largement étudiées, qui enjoignent à la procéduralisation des modalités de contrôle de l'action publique [Power, 1997; Hood & al., 1999, 2005; Borraz, Merle & Wesseling, 2017] délégitiment l'inspection, vue comme une modalité exagérément personnalisée de contrôle [Day & Klein, 1990; Power, 2003]. Cette critique de la personnalisation identifie le risque que les interprétations locales de la loi par l'inspecteur priment sur la lettre du texte juridique [Kagan, 1989]. Il s'agit alors de fixer les tâches d'inspection dans un ensemble de prescriptions, guides, *vade-mecums*, livrets méthodologiques [Bonnaud, 2011]. Toutefois, cette entreprise de formalisation se heurte à une autre autonomie, celle de chaque ministère, comme le montre par exemple l'échec relatif du projet de Rationalisation des choix budgétaires, porté dans les années 1970 par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, à imposer des procédures de contrôle communes.

L'autorité de l'inspecteur tient à sa capacité à trouver simultanément la «bonne distance» avec un commanditaire, d'une part, et un inspecté, d'autre part, pour préserver son autonomie. Romain Juston Morival (Chapitre 6) s'attache à un cas *a priori* ordinaire de commande publique, le projet de réforme de la médecine légale

à partir du milieu des années 2000. Examinant trois rapports successifs, il s'intéresse à la manière dont les inspecteurs préservent leur indépendance alors même que leur travail consiste à satisfaire la demande politique de préparer «le terrain» à la réforme à venir. L'inspection peut parfois s'apparenter à un simple instrument de justification au service d'une décision politique déjà prise. Mais les inspecteurs ont collectivement intérêt à conserver une distance minimale avec le donneur d'ordres, ne serait-ce que pour ne pas être rabattus sur un simple rôle d'exécutants. La question des modalités de saisine permet également d'objectiver ces enjeux de distance, en invitant à préciser l'identité des commanditaires de la mission, leurs attentes, sans omettre les cas d'auto-saisine, dans lesquels les inspecteurs se font donneurs d'ordre, ou de co-saisine, qui soulèvent le problème de la coordination entre services. Étudiant les demandes qui remontent du terrain vers l'Inspection du travail, Anaïs Bonanno (Chapitre 7) met en lumière les critères selon lesquels elles sont disqualifiées, ou au contraire converties en saisine. Sollicités par les salariés, les inspecteurs entendent conserver la maîtrise de leur agenda et écarter tout soupçon d'instrumentalisation. Cette situation éclaire ce qui se joue dans le processus de la saisine, qui peut s'inscrire dans une forme de routine à travers une programmation, ou être au contraire réalisée de manière inopinée, en réponse à une plainte ou en réaction à un scandale. Ces deux exemples invitent à distinguer modalités de saisine et autonomie des inspecteurs. Jérôme Péliasse (Chapitre 4) montre par exemple que la capacité de l'Inspection du travail d'une grande collectivité locale à obtenir des informations importantes sur le fonctionnement concret des services inspectés repose paradoxalement, à la différence de leurs homologues inspectant des entreprises privées, sur leur absence d'indépendance fonctionnelle à l'égard de la collectivité qui les missionne. Il n'existe pas d'arrangement unique qui garantirait à coup sûr l'autonomie et l'autorité de l'inspection, ce qui autorise de multiples configurations. Un mécanisme comme celui de l'alerte peut ainsi se concevoir aussi bien dans un contexte de forte hétéronomie des services d'inspection (si, par exemple, une autorité hiérarchique, comme un ministre ou un préfet, réagit à un scandale en commandant une inspection) que dans un contexte de forte autonomie, qui verrait les inspecteurs s'auto-saisir à la suite d'une dénonciation ou même d'une visite de routine.

L'attribution des missions aux inspecteurs pose la question de la spécialisation des compétences internes au service : certains services choisissent délibérément d'affecter les inspecteurs à une variété de tâches, parfois éloignées des compétences qu'ils ont développées avant leur prise de poste. Comme le rappelle Laure Célérier à propos de l'IGF (Chapitre 5), les premières années au sein du corps visent explicitement à doter les jeunes inspecteurs d'un profil généraliste en affaires publiques en les obligeant à conduire une grande diversité de missions. L'un des objectifs de cette organisation du travail est de maintenir la plus grande distance possible avec les acteurs inspectés. La question de la distance ne se joue pas seulement

au moment de la saisine mais aussi dans toute la durée de la mission. Magali Robelet (Chapitre 2) montre que le travail des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS) suppose d'être crédibles simultanément auprès de différentes audiences : les mandataires, les préfets et les juges. Ce travail réputationnel vise à pallier une expertise contestée. Le cas de l'Inspection des succursales de la Banque de France, étudié par Olivier Pilmis (Chapitre 8), documente l'entrelacs de considérations industrielles et domestiques, mêlant donc éléments chiffrés renseignant la solvabilité des emprunteurs de la Banque et informations, voire rumeurs, concernant leur situation familiale, matrimoniale, etc. L'inspection consiste alors à extraire ces éléments des cercles locaux de notabilité dans lesquels ils circulent ordinairement pour les mettre à disposition des commanditaires afin qu'ils évaluent le risque de crédit encouru. Prenant l'exemple de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR), Sylvain Brunier et Marion Demonteil (Chapitre 3) soulignent comment les inspecteurs mettent en scène l'objectivité de leur regard en incluant dans les rapports des listes des personnes rencontrées. La variété des statuts et des institutions d'appartenance de leurs interlocuteurs est affichée comme garantie de leur distance impartiale vis-à-vis des différents groupes d'intérêt consultés. C'est seulement à condition de se placer à bonne(s) distance(s) de tous leurs interlocuteurs que les inspecteurs sont en mesure de dévoiler le fonctionnement des mondes dont ils ont la charge, sans encourir le risque d'être dénoncés comme l'instrument d'une des parties.

En dépliant les caractéristiques des relations qui unissent commanditaires, inspecteurs et inspectés, les chapitres réunis dans cet ouvrage permettent de dépasser la seule approche nominaliste et de constituer l'inspection comme un objet en soi. Alors que cette activité est parfois hâtivement traitée comme un archaïsme administratif ou une exception culturelle française, qui serait progressivement remplacée par des dispositifs plus modernes d'audit et de contrôle, les travaux rassemblés dans ce volume montrent au contraire l'actualité de cette « vieille » pratique. La démarche analytique proposée ici permet de mieux comprendre le rôle de l'inspection et les enjeux qu'elle soulève. Elle invite à explorer à cette aune certaines situations qui apparaissent comme des cas-limites, dans les secteurs public et privé. On peut songer par exemple à la figure de l'inspecteur commercial, qui a pour mission de coordonner des opérateurs économiques partiellement indépendants dans le cadre d'un réseau de distribution ou de commercialisation. Le modèle d'une relation tripartite décrit plus haut se présente-t-il de la même manière quand *tous* les acteurs appartiennent au secteur privé ? En particulier, l'inspecteur dispose-t-il des mêmes ressources pour dissiper le secret des organisations qu'il inspecte, sans mettre en péril

le secret des affaires ? On peut évoquer également le cas de l'inspecteur des impôts qui a pour attribution de contrôler la conformité des déclarations des assujettis, dans une relation qui se donne *a priori* à voir comme strictement coercitive, et dans laquelle l'inspecteur ne fait qu'un avec l'administration qui le mandate. Dans quelle mesure un redressement fiscal relève-t-il de l'application de règles comptables ou de négociations interpersonnelles entre inspecteurs et inspectés ? Dès lors, l'efficacité des inspecteurs est-elle évaluée par l'administration à l'aune de leur capacité à percevoir des recouvrements ou à repérer les fraudeurs ? De manière plus générale, certains professionnels qui ne sont pas désignés comme « inspecteurs » dans leur fiche de poste, voire qui refusent d'endosser un titre connoté à leurs yeux comme trop bureaucratique ou policier, peuvent toutefois se trouver dans une configuration d'acteurs proche de celle qui caractérise l'inspection comme intermédiation. Quels sont les enjeux spécifiques, notamment en termes de légitimité de l'inspection, de cette disjonction du mot et de la chose, aussi bien du point de vue de ceux ou celles qui font fonction d'inspecteur que des commanditaires qui les missionnent et des organisations dans lesquelles ils ou elles entrent ? Est-ce que cela mine l'autorité singulière de l'inspection, ou est-ce qu'au contraire, dans certaines circonstances, le renoncement au terme d'« inspecteur » est une condition de la pérennité de la relation d'inspection ? Enfin, dans le cadre des réformes récentes de l'État, la fusion de l'ensemble des services d'inspections générales en une unique inspection rattachée au Premier ministre a été envisagée. Une telle reconfiguration, qui paraît rompre avec l'ancrage de chaque service dans une juridiction singulière, n'implique-t-elle pas inévitablement « de subdiviser [ce corps unique] en départements permettant de conserver les technicités particulières » [Pissaloux, 2015, p. 620] ? Si ces départements nouvellement créés reconduisent les hiérarchies symboliques et matérielles entre les anciennes inspections générales, peut-on réellement parler de fusion en un corps unique ? Finalement, établir un service de contrôle et d'évaluation dont le périmètre embrasserait celui de l'ensemble de l'administration ne reviendrait-il pas à renoncer au principe même de l'inspection ?

Au terme de cette introduction, nous pouvons examiner à nouveaux frais la question par laquelle elle a débuté : l'inspection, pour quoi faire aujourd'hui ? Dans le cadre du démembrement de l'État opéré par la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) ou encore la Révision générale des politiques publiques (RGPP) [Bezes 2009, 2010], des fonctions d'audit et de contrôle ont été externalisées vers des agences [Benamouzig & Besançon, 2007]. Elles ont la charge de domaines d'action publique particuliers : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Agence nationale de sécurité de l'alimentation, de l'environnement et du travail, Agence nationale de la recherche, Autorité de régulation des jeux en ligne, etc. Inspections et agences sont des outils concurrents, et apparemment proches, de régulation sectorielle mais qui s'opposent dans leur rapport à la bureaucratie. L'inspection n'a de sens qu'arrimée à une chaîne bureaucratique, dans laquelle elle s'insère et sur laquelle porte son regard. La création des agences s'inscrit à

l'inverse dans un projet de débureaucratiation de l'État, dans une optique d'administration «à distance», adossée à des savoirs scientifiques, et soucieuse de préserver l'autonomie des acteurs [Besançon & Benamouzig, 2005]. Une démarche similaire nourrit les nouvelles formes de gouvernance, appuyées sur les normes, les labels, les certifications, sinon d'autres formes de *soft law* [Power, 1997; Bonnaud & Coppalle, 2008; Bergeron, Castel & Dubuisson-Quellier, 2014; Fouilleux & Loconto, 2017]. L'efficacité de ces dispositifs repose, selon les cas, sur l'instrumentalisation de la concurrence entre les acteurs ou la valorisation de leur coopération. Parce qu'ils répondent à une démarche généralement volontaire des opérateurs, publics comme privés, il s'agit d'un auto-contrôle qui n'implique plus le regard extérieur de l'inspecteur sur l'organisation. Pour autant, ces modalités managériales de contrôle et de régulation ne se sont pas substituées aux formes, plus anciennes, qui caractérisent l'inspection. Mieux, en donnant naissance à un nouvel ensemble bureaucratique [Benamouzig & Borraz, 2016], s'inscrivant dans les juridictions existantes ou, éventuellement, les recomposant, elles peuvent contribuer à un regain de légitimité pour l'inspection, en lui offrant de nouveaux terrains. Le paradoxe souligné au début de ce texte – la coexistence d'un discours sur la crise de l'inspection avec le recours quasi-systématique à l'inspection dans des situations de crise – trouve ici un début de réponse: alors que la dissociation des fonctions de pilotage et de contrôle qui est au cœur des réformes managériales de l'État depuis trente ans fragilisent la légitimité de l'inspection par rapport à d'autres formes de régulation, les nouveaux besoins de coordination entraînés par la recentralisation de l'action publique et l'émergence de nouvelles bureaucraties techniques remettent l'inspection sur le devant de la scène.

Chapitre 1

L'Inspection du travail agricole : vie et mort d'une institution d'exception

Jean-Noël Jouzel et Giovanni Prete

L'Inspection du travail en France constitue un objet abondamment étudié par les sciences sociales. Des travaux ont fait l'histoire de cette administration en montrant qu'elle illustre les ambiguïtés des politiques d'encadrement du développement industriel depuis plus d'un siècle, qui à la fois le promeuvent et cherchent à limiter les effets délétères qu'il induit pour la santé des populations [Dhoquois-Cohen, 1993; Reid, 1994, 1995; Viet, 1994]. Dans une perspective inspirée de la sociologie du droit, d'autres travaux ont fait de l'Inspection du travail un cas d'étude de la bureaucratie d'État au concret et de la manière dont est négociée la traduction des règles légales dans les activités sociales [Dodier, 1986, 1988; Tiano, 2003a; Mias, 2015]. Enfin, en s'inscrivant dans une sociologie de l'État attentive aux dynamiques de managérialisation de l'action publique [Bezes, 2009], des recherches mettent en évidence la perte progressive d'autonomie des inspecteurs du travail [Szarlej & Tiano, 2013; Szarlej-Ligner, 2016; Mias 2015; Borraz, Merle & Wesseling, 2017].

Pour l'essentiel, ces travaux se sont intéressés aux services d'inspection dépendant directement du ministère du Travail, chargés d'inspecter les entreprises relevant du régime général (industrie et services). Pourtant, le contrôle de l'application du droit du travail a été historiquement pris en charge par des services d'inspection multiples, dont les frontières ont varié au cours du temps [Szarlej-Ligner, 2017]. En se focalisant sur le seul régime général, la plupart des travaux sur l'inspection du travail négligent par construction le poids des conflits de territoires entre administrations centrales dans l'évolution de leur objet. Dans cet article, nous proposons précisément d'éclairer une partie de cette infrastructure institutionnelle, à partir du cas de l'Inspection du travail agricole, de sa naissance à la fin des années 1930 à sa mort en 2009. Plusieurs travaux de sciences sociales ont en effet mis en évidence la forte autonomie de nombreux champs d'action publique dans le secteur agricole, en raison de la mise en place, dans le contexte de la modernisation des exploitations, d'un dispositif néo-corporatiste impliquant des liens étroits entre élites politico-administratives et élites syndicales agricoles [Maresca, 1983;

Keeler, 1987 ; Muller, 1984]. Certains de ces travaux ont étudié les institutions spécifiques qui résultent de ce mode de gouvernement de l'agriculture, en pointant leurs singularités : régime de Sécurité sociale [Manderscheid, 1991] ; système d'enseignement [Sanselme, 1999 ; Lelorrain & Bobbio, 2005] ; banques [Gueslin, 1988]. L'Inspection du travail agricole figure au rang de ces institutions à part, dont l'existence a été justifiée au nom du caractère «exceptionnel» du droit du travail et des relations professionnelles en agriculture. La naissance, la vie et la mort de cette inspection constituent à ce titre un traceur des luttes institutionnelles autour de l'exception politique agricole, et donne à voir comment cette dernière s'est affaiblie au cours de la période contemporaine.

Nos données proviennent d'une enquête¹ reposant sur une douzaine d'entretiens auprès d'anciens contrôleurs et inspecteurs du travail en agriculture et de membres de leurs administrations centrales de tutelle, ainsi que sur la collecte et l'exploitation de fonds d'archives publiques (Archives nationales) et privés. Outre les archives sur l'inspection du travail mises en ligne par le syndicat Sud², nous utilisons un fonds privé d'archives écrites et orales, constitué par un ancien inspecteur du travail agricole ayant exercé principalement en Seine Maritime. Nous développerons notre propos en trois parties. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la genèse d'une administration en charge d'inspecter l'application des lois sociales dans le secteur agricole. Nous soulignerons sa constitution tardive, à la mesure du retard des droits accordés aux travailleurs agricoles, et sa singularité, tenant au caractère relativement marginal des enjeux liés aux conditions de travail dans sa juridiction. Dans un second temps, nous décrirons la transformation de cette administration en une inspection du travail proprement dite à partir des années 1970. Nous montrerons que cette évolution est le produit d'un compromis entre des acteurs qui, dans un contexte d'alignement progressif des droits des travailleurs agricoles sur ceux du régime général, souhaitent la création d'un service d'inspection du travail unifié et le souhait des institutions politiques agricoles de garder la maîtrise de leur inspection. Dans un troisième temps, nous rendrons compte de la disparition du service d'inspection du travail agricole, point d'aboutissement non seulement de dynamiques de managérialisation de l'État, mais aussi d'un questionnement porté par les inspecteurs du travail agricole eux-mêmes quant à la légitimité d'un service spécifique aux entreprises agricoles.

1 Cette enquête a été financée par le fonds «tremplin» de Sciences Po en 2018.

2 Accessibles à l'adresse : <http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr/>. Le fonds, où nous avons pu accéder à plusieurs rapports cités dans cet article, contient cependant peu d'archives consacrées à l'Inspection du travail agricole.

DES AFFAIRES FAMILIALES AUX CONDITIONS DE TRAVAIL : LA GENÈSE D'UNE INSPECTION SOUS TUTELLE

À la jonction des XIX^e et XX^e siècles, plusieurs inspections du travail sont instaurées en France pour encadrer les relations de travail et l'application des droits sociaux naissants des travailleurs relevant de différents secteurs d'activité et ministères d'autorité. En 1892 est créée – pour la « troisième fois » [Viet, 1994] – une inspection du travail de l'industrie, suivie dans la décennie, de trois inspections dédiées aux mines et carrières, à l'armée et aux transports. Le secteur agricole reste initialement à l'écart de ce processus. La constitution d'une inspection du travail y est beaucoup plus tardive et progressive, traduisant la lenteur de l'alignement des droits des travailleurs agricoles sur ceux du secteur industriel.

À la remorque de l'État providence : la création d'une Inspection des lois sociales agricoles

Historiquement, l'extension au monde agricole de droits sociaux visant initialement les travailleurs de l'industrie a eu lieu avec retard, pour deux raisons. En premier lieu, les conditions de travail en agriculture sont, aux yeux des élites réformatrices de la troisième République, moins susceptibles de « menacer l'ordre social et l'ordre public » [Szarlej-Ligner, 2017, p. 46] que celles des travailleurs de l'industrie. Deuxièmement, la très petite taille de la grande majorité des entreprises du secteur, et les difficultés (ou les réticences) des chefs d'exploitation à financer leur propre protection sociale et celle de leurs éventuels salariés autrement que sur une base volontaire (*via* l'adhésion libre à des caisses mutuelles réparties sur l'ensemble du territoire) ont constitué un frein puissant à l'extension des droits sociaux des travailleurs industriels à ceux de l'agriculture [Michard, 2004; Darpeix, 2013]. De fait, les grandes lois sociales de la troisième République, sur la réparation des accidents du travail (1898), sur le repos hebdomadaire de vingt-quatre heures (1906), sur la durée maximale, fixée à huit heures, de la journée de travail (1919) ou les accords de Matignon de 1936 limitant à quarante heures la durée hebdomadaire du travail, ne s'appliquent qu'avec retard et parcimonie aux travailleurs agricoles. Le régime de Vichy institutionnalise l'exception agricole des politiques sociales, en confiant, en 1941, cette législation au seul ministère de l'Agriculture, au détriment – et au grand dam – de celui du Travail [Michard & Bourrigaud, 2006]. Après la Seconde Guerre mondiale, le ministère de l'Agriculture parvient à maintenir cette exception, au nom de l'unité et de la spécificité des conditions économiques de l'agriculture. Cette singularisation des politiques sociales agricoles se traduit par une application différenciée aux salariés de l'agriculture des nouveaux droits dont bénéficient ceux de l'industrie ou du tertiaire. Non seulement les salariés de l'agriculture se voient octroyer des droits plus tardivement que ceux des autres secteurs, mais l'application

de ces droits se fait selon une logique territoriale au nom des «spécificités agricoles» locales [Legendre, 1966 ; Pellet, 2013].

L'administration en charge du contrôle de la mise en œuvre effective de ces droits sociaux se structure progressivement. Dans la première partie du XX^e siècle, le respect des dispositions applicables aux salariés agricoles (par exemple l'extension, en 1922, de la loi sur les accidents de travail de 1898 aux salariés agricoles) relève principalement de la mise en œuvre de sanctions pénales et il semble qu'elle soit assurée par des officiers de police judiciaire [Jouvin, 1973]. Une administration spécialisée dans l'application du droit du travail en agriculture apparaît cependant à partir d'un service initialement dédié au contrôle de l'application du droit social. Le décret-loi du 31 mai 1938 crée en effet un service de «contrôleurs agricoles» d'une quinzaine de personnes rattachées aux services de la Main d'œuvre agricole du ministère de l'Agriculture pour contrôler le fonctionnement des Caisses mutuelles d'allocations familiales. Le régime de Vichy transforme, par la loi du 5 avril 1941, ce service en un corps des contrôleurs des lois sociales agricoles. Dans les décennies d'après-guerre, ce corps voit le statut de ses membres se renforcer: le décret n°53-850 du 16 septembre 1953 entérine en effet la création d'un corps des «inspecteurs des lois sociales agricoles» (Ilsa) de catégorie A et d'un corps de «contrôleurs des lois sociales agricoles» (CLSA) de catégorie B, tous deux sous la tutelle directe du ministère de l'Agriculture et, pour le premier, fermé aux femmes³. Leurs effectifs augmentent progressivement: en 1970, ce sont environ 850 personnes qui travaillent pour les services des lois sociales, dont 239 cadres A et 169 cadres B, le travail administratif étant partagé entre 181 cadres C et D et environ 200 agents rémunérés sur d'autres budgets que ceux des services du ministère [FO, 1970]. Surtout, leur périmètre d'action s'étend progressivement en intégrant peu à peu les enjeux d'application du droit du travail.

Les attributions du service concernent l'ensemble des actifs (chefs d'exploitation, aides familiaux, salariés agricoles) et non actifs (enfants à charge, retraités salariés et non-salariés) relevant du secteur agricole, c'est-à-dire employés à des activités agricoles proprement dites⁴ ou dans d'autres secteurs dépendant du régime agricole de la Sécurité sociale (soit, en 1970, environ huit millions de personnes, dont la moitié d'actifs agricoles [FO, 1970]). Une grande partie de ses activités ont trait à la tutelle et au contrôle de la Mutualité sociale agricole (MSA), organisme de droit privé gestionnaire du régime agricole de Sécurité sociale. Ce contrôle s'exerce au niveau régional principalement, mais aussi au niveau départemental: vérification des comptes des caisses, participation à diverses commissions (comités départementaux d'action sociale; comités départementaux de prestations sociales agricoles; etc.),

3 Sur la place des femmes dans l'Inspection du travail de l'industrie, voir Schweitzer [2017].

4 Pour distinguer ces activités, les inspecteurs s'appuient sur la distinction faite en droit rural entre «activités agricoles par nature» et «activités agricoles par détermination de la loi».

Présentation des auteurs et autrices

Anaïs Bonanno est Doctorante en sociologie au laboratoire Triangle (UMR 5006, École Normale Supérieure de Lyon – CNRS) et au Centre de Sociologie des Organisations (UMR 7116, Sciences Po – CNRS)

Sylvain Brunier est Chargé de recherches au CNRS, affecté au Centre de Sociologie des Organisations (CSO, UMR 7116).

Laure Célérier est Professeure adjointe en science politique à l'université d'Ottawa, Canada.

Marion Demonteil est Post-doctorante à l'Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sciences Sociales (IRISSO, UMR 7170-1427).

Jean-Noël Jouzel est Chargé de recherches au CNRS, affecté au Centre de Sociologie des Organisations (CSO, UMR 7116).

Romain Juston Morival est Maître de conférences en sociologie à l'Université de Rouen Normandie, chercheur au DySoLab, IRHIS (EA 7476), chercheur affilié au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET, Cnam) et chercheur associé au Centre de Sociologie des Organisations (CSO, UMR 7116).

Jérôme Péliisse est Professeur des universités en sociologie à Sciences Po, et chercheur au Centre de Sociologie des Organisations (CSO, UMR 7116).

Olivier Pilmis est Chargé de recherches au CNRS, affecté au Centre de Sociologie des Organisations (CSO, UMR 7116).

Giovanni Prete est Maître de conférences en sociologie à l'Université Paris-13, et chercheur à l'Institut de Recherche Interdisciplinaire sur les Enjeux Sociaux (IRIS, UMR 8156).

Magali Robelet est Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université Lyon-2, et chercheuse au Centre Max-Weber (UMR 5283).

Table des matières

INTRODUCTION - LA LÉGITIMITÉ DE L'INSPECTION EN PRATIQUES	7
---	---

Sylvain Brunier et Olivier Pilmis

Les inspections et leurs juridictions	11
L'inspection, entrée dans l'organisation	13
L'inspecteur à bonne(s) distance(s)	16

CHAPITRE 1 - L'INSPECTION DU TRAVAIL AGRICOLE : VIE ET MORT D'UNE INSTITUTION D'EXCEPTION	23
---	----

Jean-Noël Jouzel et Giovanni Prete

Des affaires familiales aux conditions de travail : la genèse d'une inspection sous tutelle	25
Une autonomie négociée	29
L'intenable exception : la disparition d'une inspection sectorielle	36
Conclusion	41

CHAPITRE 2 - INSPECTER LE SOCIAL : UNE FONCTION EN VOIE D'EXTINCTION OU UNE DOCTRINE EN EXPANSION ?	43
---	----

Magali Robelet

Le renforcement en trompe-l'œil des fonctions d'inspection	47
La maîtrise des risques au cœur des pratiques de contrôle ordinaire	51
Les usages résiduels de l'inspection	57
Conclusion	63

CHAPITRE 3 - DANS LES PETITS PAPIERS DE L'INSPECTION	65
--	----

Sylvain Brunier et Marion Demonteil

Ce que les inspections donnent à voir de leur espace de travail	69
Ce que les listes donnent à voir du travail des inspections	77
Conclusion	85

CHAPITRE 4 - FAIRE RESPECTER LES RÈGLES DE SANTÉ SÉCURITÉ AU TRAVAIL DES AGENTS PUBLICS	87
--	----

Jérôme Pélisse

Construire une inspection dans l'Administration.....	90
Un cadre organisationnel favorable qui contribue à légitimer une inspection institutionnellement faible.....	94
L'inspection en actes : un formalisme apparemment efficace mais non sans angles morts.....	100
Conclusion.....	106

CHAPITRE 5 - DU CORPS D'INSPECTION AU CABINET DE CONSEIL	109
--	-----

Laure Célérier

L'IGF et ses transformations : de la vérification au conseil?.....	111
La vérification et la transmission d'un esprit de corps au sein de l'IGF.....	116
L'esprit de corps en question.....	122
Conclusion	129

CHAPITRE 6 - INSPECTER POUR RÉFORMER	131
--	-----

Romain Juston Morival

Les missions d'inspection, scènes en miniature des luttes ministérielles?.....	134
L'inspection en avance sur la réforme de la médecine légale : la fonction préparatoire des inspections	137
Les rapports en dissonance avec les transformations de l'action publique : inspection et segments professionnels en médecine légale	143
Conclusion.....	148

CHAPITRE 7 - UN GUICHET PAS COMME LES AUTRES.....	149
---	-----

Anaïs Bonanno

Qualifier et disqualifier les saisines	152
Trouver la juste distance face aux saisines des représentant e s du personnel.....	158
Conclusion	163

CHAPITRE 8 - AU RAPPORT!.....	165
<i>Olivier Pilmis</i>	
L'inspection et la forme-rapport.....	166
Le rapport, trace de l'activité de l'inspection.....	169
Juger du portefeuille du comptoir d'une ville moyenne: Angoulême (1852-1927)	177
Conclusion.....	183
BIBLIOGRAPHIE.....	185
PRÉSENTATION DES AUTEURS ET AUTRICES.....	199

Collection Sciences sociales

Responsable de la collection : Cécile Méadel
Centre de sociologie de l'innovation (www.csi.mines-paristech.fr)

- Fabien Foureault, *Le capital en action*
- Vincent-Arnaud Chappe, *L'égalité au travail*
- Frédéric Graber, Martin Giraudeau,
Les Projets
- Denis Ruellan, *Reportères de guerre*
- Brice Laurent, Michael Baker, Valérie
Beaudouin, et Nathalie Raulet-Croset,
Innovation et participation
- Dominique Pasquier, *L'internet des familles
modestes*
- Jérôme Denis, *Le travail invisible des données*
- Christine Barats, Julie Bouchard et Arielle
Haakenstad, *Faire et dire l'évaluation*
- Fabien Granjon, Venetia Papa & Gökçe
Tuncel, *Mobilisations numériques*
- Ronan Le Velly, *Sociologie des systèmes
alimentaires alternatifs*
- Collectif CSI, *Capitalization*
- Nicolas Auray, *L'Alerte ou l'enquête*
- Patrick Castel, Léonie Hénaut et
Emmanuelle Marchal, *Faire la concurrence*
- Mélanie Dulong de Rosnay, *Les Golems du
numérique*
- Michel Peroni, *Devant la mémoire. Une visite
au Musée de la mine « Jean-Marie Somet » de
Villars*
- Alaric Bourgoïn, *Les Équilibristes. Une
ethnographie du conseil en management*
- Catherine Rémy et Laurent Denizeau (dir.),
La Vie, mode mineur
- Florian Charvolin, Stéphane Frioux, Méa
Kamour, François Mélard et Isabelle
Roussel, *Un air familial? Sociobistoire des
pollutions atmosphériques*
- Francesca Musiani, *Nains sans géants.
Architecture décentralisée et service Internet*
- Michel Callon et al., *Sociologie des agencements
marchands. Textes choisis*
- Emmanuel Kessous et Alexandre Mallard
(dir.), *La Fabrique de la vente. Le travail
commercial dans les télécommunications*
- Jérôme Michalon, *Panser avec les animaux.
Sociologie du soin par le contact animalier*
- Jérôme Denis et David Pontille, *Petite
sociologie de la signalétique. Les coulisses des
panneaux du métro*
- Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno
Latour, *Sociologie de la traduction. Textes
fondateurs*
- Nathalie Darène, *Fabriquer le luxe. Le travail
des sous-traitants*
- Liliana Doganova, *Valoriser la science. Les
partenariats des start-up technologiques*
- Geneviève Teil, Sandrine Barrey, Antoine
Hennion et Pierre Flux, *Le Vin et
l'environnement. Faire compter la différence*
- Dominique Boullier, Stéphane Chevrier et
Stéphane Juguet, *Événements et sécurité. Les
professionnels des climats urbains*
- Jérôme Bourdon, *Histoire de la télévision sous
de Gaulle (nouvelle édition augmentée)*
- Cyril Lemieux, *Un président élu par les médias ?*
- Fabien Granjon et Julie Denouël (dir.),
Communiquer à l'ère numérique.
- Anne-France de Saint Laurent-Kogan et
Jean-Louis Metzger (dir.), *Où va le travail à
l'ère du numérique ?*

Alexandre Mallard, *Petit dans le marché. Une sociologie de la Très Petite Entreprise*

Madeleine Akrich, Yannick Barthe, Fabian Muniesa et Philippe Mustar (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*

Madeleine Akrich, Yannick Barthe et Catherine Rémy (dir.), *Sur la piste environnementale. Menaces sanitaires et mobilisations profanes*

Cyril Lemieux, *La Sociologie sur le vif*

Annemarie Mol, *Ce que soigner veut dire. Repenser le libre choix du patient*

Madeleine Akrich, Cécile Méadel et Vololona Rabeharisoa, *Se mobiliser pour la santé. Des associations de patients témoignent*

Alain Desrosières, *Pour une sociologie de la quantification. L'Argument statistique I*

Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres. L'Argument statistique II*

Michel Armatte, *La Science économique comme ingénierie. Quantification et modélisation*

Antoine Savoye et Fabien Cardoni (dir.), *Frédéric Le Play. Parcours, audience, héritage*

Frédéric Audren et Antoine Savoye (dir.), *Frédéric Le Play et ses élèves. Naissance de l'ingénieur social*

Fabien Granjon, *Reconnaissance et usages d'internet. Une sociologie critique des pratiques de l'informatique connectée*

Bruno Latour, *Chroniques d'un amateur de sciences*

Marcel Calvez, avec Sarah Leduc, *Des environnements à risques. Se mobiliser contre le cancer*

Vololona Rabeharisoa et Michel Callon, *Le Pouvoir des malades. L'association française contre les myopathies et la recherche*

Sophie Dubuisson et Antoine Hennion, *Le Design: l'objet dans l'usage. La relation objet-usage-usager dans le travail de trois agences*

Françoise Massit-Folléa, Cécile Méadel et Laurence Monnoyer-Smith (eds.), *Normative Experience in Internet Politics*

Madeleine Akrich, João Nunes, Florence Paterson & Vololona Rabeharisoa (eds.), *The Dynamics of Patient Organizations in Europe*

Maggie Mort, Christine Milligan, Celia Roberts & Ingunn Moser (eds.), *Ageing, Technology and Home Care: New Actors, New Responsibilities*

Scandales sanitaires, violences policières, pollutions environnementales, manquements au Code du travail, évaluations de politiques publiques... Dans ces circonstances, extraordinaires ou non, saisir l'inspection suscite rarement d'oppositions *a priori*. Mais alors, pourquoi les services d'inspection sont-ils dans le même temps si régulièrement contestés ? Tatillons, ils entraveraient la bonne marche de l'économie ; déconnectés du terrain, ils incarneraient un pouvoir bureaucratique sourd aux revendications ; soumis à l'autorité d'une tutelle, ils « blanchiraient » délibérément les inspectés fautifs.

Les contributions réunies dans cet ouvrage montrent que les services d'inspection n'ont pas qu'un nom en commun mais qu'ils partagent un même rôle d'intermédiaire entre des inspectés et des donneurs d'ordre. L'inspecteur n'est pas seulement celui qui vérifie que les inspectés appliquent la règle, il se fait également le rapporteur de ce qu'ils lui ont donné à voir auprès du donneur d'ordre. C'est à condition d'articuler ces deux dimensions qu'il est possible de comprendre que les critiques récurrentes de l'inspection ne conduisent paradoxalement pas à la rendre illégitime.