

Des écrivains publics au travail

En 2022, l'État dépensait 200,2 millions d'euros pour confier des travaux d'étude, de conception, d'accompagnement et d'aide à la mise en œuvre de projets de modernisation ou de transformation à des cabinets de conseil. La Cour des comptes s'étonne : une grande partie de ces missions auraient pu être assurées par des inspections¹. C'est le cas quand, en 2019, alors qu'il prépare la création de l'Office français de la biodiversité, le ministère chargé de l'écologie confie à McKinsey et sa filiale spécialisée Orphoz une mission de conseil visant à «finaliser la synthèse des priorités de politiques publiques» et délimiter le périmètre d'intervention des différents acteurs. Il en va de même quand, en 2020, le secrétariat général du gouvernement commande un audit organisationnel de la communication gouvernementale alors qu'un rapport d'inspection consacré à la question a été remis un an plus tôt.

Pointant l'excès des dépenses publiques consacrées aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, le rapport de la Cour met en lumière la pénétration de ces acteurs privés au cœur de la décision publique². Mais il révèle également, en creux, l'apparent retrait des services d'inspection, dont les «capacités d'expertise internes [sont] disponibles mais pas identifiées»³. Composés de hauts fonctionnaires en fin de carrière, le plus souvent spécialistes de la politique sectorielle qu'ils sont appelés à contrôler, ces services prennent en charge des missions de

-
1. *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport d'initiative citoyenne, Paris, Cour des comptes, 2023.
 2. Odile Henry et Frédéric Pierru, «Les consultants et la réforme des services publics», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012, p. 4-15.
 3. *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport cité, p. 10.

contrôle, conseil, expertise, audit visant à éclairer la décision publique. Ils produisent ainsi une connaissance de l'administration sur elle-même, et contribuent à préserver les frontières des politiques sectorielles en participant à la diffusion d'un ensemble de représentations, savoirs et croyances partagés à l'intérieur de ces cultures institutionnelles différenciées. L'importance de ce rôle, qui s'est affirmée ces trente dernières années à mesure que l'État s'est recentré sur des fonctions de pilotage⁴, contraste avec la discrétion des inspections. Proches des lieux de pouvoir (les ministres, les directeurs généraux), les agents de ces services s'expriment rarement dans la presse à titre individuel et semblent se consacrer à l'écriture de rapports dont la Cour suggère qu'ils sont parfois vite oubliés.

Si cette discrétion est en partie imputable à la concurrence des acteurs privés du conseil, elle ne saurait s'y résumer. Rester dans l'ombre constitue au contraire une composante centrale de l'identité de l'institution inspectoriale, la neutralité revendiquée des analyses produites s'avérant un élément qui distingue l'inspection du cabinet privé. Placés à distance des bureaux opérationnels, les services d'inspection se présentent comme entièrement tournés vers une activité désintéressée d'écriture. Leurs rapports constituent alors la clé de voûte de leur identité d'acteurs indépendants des politiques publiques.

Mais si les inspecteurs sont aujourd'hui considérés comme des agents de l'écrit, un bref regard en arrière montre que ces fonctionnaires étaient historiquement bien plus tournés vers l'administration opérationnelle que vers la distance analytique. Comment cette naturalisation de l'activité inspectoriale a-t-elle été construite? Quels en ont été les effets sur l'objet rapport? Par ailleurs, le traitement des rapports d'inspection dans les médias met en évidence une tension permanente entre d'un côté le soupçon de conclusions qui seraient en réalité dictées par les commanditaires, et de l'autre celui de l'inutilité des analyses proposées. Le rapport est en d'autres termes pris dans une double contrainte : attester d'une distance vis-à-vis du politique tout en conservant une proximité suffisante pour rester en prise avec l'agenda du moment. Enfin et surtout, le rapport d'inspection administrative est au cœur d'un paradoxe. Alors qu'il tire une grande partie de sa légitimité de l'autonomie prêtée à ses auteurs, sa rédaction, comme celle de tout écrit administratif, obéit à des contraintes et est prise dans un mouvement général d'homogénéisation et de standardisation des pratiques d'écritures⁵. S'écarter de ces normes, c'est risquer

4. Philippe Bezes, «Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management*», *Informations sociales*, n°126, 2005, p. 26-37.

5. Delphine Gardey, *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008; Christel Coton et

de compromettre ses chances d'être entendu. Tout le paradoxe est ainsi que cette écriture paraît d'autant plus indépendante qu'elle respecte un ensemble de normes et de règles.

Ce paradoxe constitue l'énigme sociologique et historique de cet ouvrage. L'enquête propose d'entrer dans la fabrique des rapports en s'intéressant à ceux qui les écrivent, à ceux qui les commandent et les reçoivent, autant qu'aux pratiques d'écriture elles-mêmes. Ces multiples points de vue permettent de mieux saisir l'évolution de la forme et de la rhétorique inspectoriales. L'ensemble contribue ainsi à une sociologie de l'administration centrée sur les pratiques de travail, la socialisation des inspecteurs, leur manière d'habiter l'institution et d'en faire évoluer la culture au cours de la V^e République.

● **L'inspection comme activité d'écriture**

Les services de contrôle ont gagné une centralité croissante sous la V^e République. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la critique néolibérale de l'action publique prône en effet la pénétration de l'État par les logiques de marché et la mise à distance des acteurs politiques par rapport à l'intervention publique⁶. Diffusée dans les administrations occidentales depuis les années 1960 sous le label *new public management*, elle promeut l'importation dans le secteur public de techniques, valeurs et concepts issus du secteur des affaires⁷. Stigmatisée pour son organisation hiérarchique, intégrée et verticale, l'administration devrait selon cette doctrine muter vers un modèle multidivisionnel, dans lequel un centre réduit, dédié aux fonctions de pilotage, déléguerait la mise en œuvre à de petites unités opérationnelles⁸. Ce recentrage appelle deux mouvements. D'abord le transfert du contrôle administratif depuis les élus vers les membres d'une élite de managers publics non élus⁹. Ensuite un accroissement des capacités de contrôle de l'administration centrale sur ses maîtres d'œuvre¹⁰.

Laurence Proteau dir., *Les paradoxes de l'écriture. Sociologie des écrits professionnels dans les institutions d'encadrement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Le sens social), 2012.

6. François Denord, *Le néo-libéralisme à la française. Histoire d'une idéologie politique*, 2^e édition revue, Marseille, Agone, 2016.
7. Philippe Bezes et al., « Dossier-débat. *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 3, 2011, p. 295.
8. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
9. Jacques Chevallier, *Science administrative*, 5^e édition, Paris, PUF (Thémis. Droit), 2013, p. 348.
10. P. Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties », art. cité.

Des années 1970 aux années 1990, on assiste ainsi à un processus de différenciation des fonctions de contrôle qui a deux corollaires. Le premier est la délégitimation des formes traditionnelles d'autocontrôle des professions participant à la délivrance du service public : la proximité entre contrôleur et contrôlé est jugée inefficace, voire qualifiée outre-Manche d'«incestueuse», et la doctrine benthamienne d'inspecteurs détachés des milieux professionnels (*lay inspectors*) est valorisée¹¹. Le second est la formalisation du contrôle et l'augmentation des moyens qui y sont consacrés.

La centralité des inspections se précise donc ces trente dernières années, dans un mouvement global de procéduralisation des modalités de contrôle de l'action publique¹². La *public administration* et la *regulatory literature*¹³ en proposent des analyses, avec une visée normative. L'attention qu'elles portent aux interactions entre inspecteurs et inspectés centre les observations sur les situations de contrôle, avec un travail de typologisation des manières de faire appliquer la réglementation (*enforcement styles*). L'ouvrage fondateur d'Eugene Bardach et Robert A. Kagan¹⁴ formalise ainsi les modalités les plus courantes d'inspection, entre accommodement et dissuasion. Incitant à penser ce qui se joue en deçà de la sanction, à travers une microsociologie de l'inspection, il ouvre la voie aux travaux de la *responsive regulation*, qui prônent une plus grande implication des inspectés autant que la diffusion d'une inspection plus «réflexive» et adaptable à la diversité des situations rencontrées. Rapidement centrée sur la relation entre inspecteur et inspecté, la littérature renouvelle dans les années 2010 son prisme d'analyse. Conservant une approche partant de cette relation, la publication collective dernièrement dirigée par Steven Van de Walle et Nadine Raaphorst¹⁵ entend par exemple faire du traitement de l'information un fil analytique pour comprendre les opérations de mesure des écarts à la norme. Il interroge alors l'asymétrie que la connaissance et la maîtrise de ces données introduisent et les usages variables qui peuvent en être faits. En pensant les inspecteurs comme des agents de guichet, les contributeurs mettent en lumière le pouvoir discrétionnaire au principe de la décision rendue.

-
11. Christopher Hood et al., *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 7-8.
 12. Michael Power, *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte (Entreprise & société), 2005; C. Hood et al., *Regulation inside Government*, ouvr. cité.
 13. Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins et Tom Ling, *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, Cheltenham, E. Elgar, 2011.
 14. Eugene Bardach et Robert A. Kagan, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphie, Temple University Press, 1982.
 15. Steven Van de Walle et Nadine Raaphorst dir., *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

L'inspection se joue donc ici d'abord dans les marges, à côté ou en deçà de la mission principale fixée à ces services – celle de l'identification des écarts à la norme. Tout en étant reconnue comme centrale, cette mission devient paradoxalement secondaire dans l'ensemble des travaux mentionnés. Car s'ils mettent, à raison, en lumière l'importance des marges, ces travaux perdent également de vue les liens entre l'activité inspectoriale et l'État. Décalant la perspective, l'ouvrage dirigé par Sylvain Brunier et Olivier Pilmis¹⁶ contribue à renouer ces différentes dimensions. L'inspection y est conçue comme un travail d'intermédiation entre commanditaire et inspectés. Les enquêtes mobilisées montrent notamment comment les missions des inspecteurs concourent à faire émerger un sens commun réformateur, à construire l'agenda politique et à justifier la décision. La thèse d'Annaïs Bonanno saisit quant à elle l'inspection du travail à partir de l'activité de ses agents et des usages différenciés du droit, pour analyser le rôle de l'inspection dans la diffusion des normes de juridicisation des relations professionnelles et de gestion des conflits au travail¹⁷.

Centrale dans le quotidien des agents, l'écriture inspectoriale reste toutefois souvent aux portes de la littérature consacrée au sujet. Elle représente pourtant un analyseur précieux de la dimension constituante de l'inspection. Car écrire est ce qui permet de tisser des liens entre des activités, des organisations et des temporalités différenciées¹⁸; ce qui contribue à produire la continuité de l'État au-delà des spécificités des trajectoires individuelles des fonctionnaires-écrivains. Autrement dit, l'écrit – saisi à partir du rapport d'inspection – est pensé comme un des dispositifs qui font apparaître l'État comme une entité unifiée, autonome et distincte de la société. Il fait le lien entre la métaphysique de l'État omnipotent, dominant la société, et les conditions qui rendent possible cette fabrication¹⁹.

Observer l'écrit, c'est alors questionner les conditions concrètes de la performativité des actes d'État²⁰, et traquer les effets des dispositifs matériels de la communication sur les modes de pensée, les modes de

16. Sylvain Brunier et Olivier Pilmis dir., *La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection*, Paris, Presses des Mines, 2020.

17. Annaïs Bonanno, *Des guichets aux contrôles. L'inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*, thèse pour le doctorat de sociologie, Lyon, ENS, 2023.

18. Gwenaële Rot, Anni Borzeix et Didier Demazière, « Introduction. Ce que les écrits font au travail », *Sociologie du travail*, vol. 56, n° 1, 2014, p. 4-15.

19. Timothy Mitchell, « The limits of the state. Beyond statist approaches and their critics », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, 1991, p. 77-96.

20. Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica (Études sociologiques), 2018, p. 8.

relations à soi, aux autres, au monde²¹. L'étude pas à pas, dans sa matérialité, du processus scriptural permet de comprendre comment les actes d'écriture revêtent leur valeur juridique²². Elle engage à penser les actes administratifs depuis l'amont (attribution des dossiers), à partir des infrastructures scripturales²³, mais également depuis l'aval (processus de décision)²⁴. Observant la profondeur temporelle des écrits²⁵, elle suppose un travail d'historicisation de ces actes invisibles.

•

Historiciser le rapport

Produit par des agents revendiquant leur liberté de plume, placés à distance des services et établissements chargés de la mise en œuvre des politiques publiques, le rapport est le plus souvent appréhendé dans la littérature comme un instrument anhistorique, neutre, éclairant la décision politique.

Il est ainsi vu comme un produit fini, à partir de sa forme. Partant de ce point de vue, les sciences de l'information et de la communication et les sciences du langage s'emploient à dégager les normes du genre «rapport», en prêtant attention aux formes verbales et aux récurrences formelles, ainsi qu'aux conditions sociales de l'écriture²⁶. Ces routines discursives, au premier rang desquelles la neutralité rhétorique²⁷, même si

-
21. Jack Goody, *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Paris, Minuit, 1978; Jack Goody, *La logique de l'écriture. L'écrit et l'organisation de la société*, Paris, A. Colin, 2017.
 22. Béatrice Fraenkel et al., *Le travail des huissiers. Transformations d'un métier de l'écrit*, Toulouse, Octarès, 2010; Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.
 23. D. Gardey, *Écrire, calculer, classer*, ouvr. cité; Jérôme Denis, *Le travail invisible des données. Éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales*, Paris, Presses des Mines, 2018; Jérôme Denis et David Pontille, «Travailleurs de l'écrit, matières de l'information», *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 6, n°1, 2012, p. 1-20.
 24. Jean-Marc Weller, «Enquêter sur l'Administration ou l'énigme du travail administratif», *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, J.-M. Eymeri-Douzans et G. Bouckaert dir., Bruxelles, Bruylant (Administration publique aujourd'hui), 2013, p. 211-236.
 25. Béatrice Fraenkel, «Actes écrits, actes oraux : la performativité à l'épreuve de l'écriture», *Études de communication*, n° 29, 2006, p. 69-93; Béatrice Fraenkel, «Actes d'écriture : quand écrire c'est faire», *Langage & société*, n°121-122, 2007, p. 101-112.
 26. Émilie Née, Claire Oger et Frédérique Sitri, «Le rapport : opérativité d'un genre hétérogène», *Mots. Les langages du politique*, n° 114, 2017, p. 9-24.
 27. Claire Oger, *Faire référence. La construction de l'autorité dans le discours des institutions*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (En temps & lieux), 2021.

elles connaissent des variations culturelles²⁸ et sectorielles²⁹, contribuent à assurer la réception des informations contenues dans cette littérature grise. C'est parce qu'il respecte ces normes, en sélectionnant les types d'indices, de traces, de preuves, que le rapport produit une vérité publique, une connaissance partageable³⁰. Ces travaux s'accordent sur l'idée que la forme donnée aux informations est déterminée par l'anticipation de la réception, c'est-à-dire le fait que les attentes du commanditaire ou plus largement des lecteurs sont prises en compte dans l'écriture.

Cette considération est au cœur d'un deuxième ensemble de travaux, plus souvent issus de l'histoire et de la science politique, centrés sur les conditions de production. L'étude des rapports des préfets de la Restauration et de la monarchie de Juillet³¹, de ceux produits par l'administration de l'environnement³², ou encore de ceux issus d'organisations internationales comme l'OCDE³³, a ouvert la voie à des interrogations sur les conditions pratiques de production de connaissances. Les informations contenues dans les rapports sont pensées comme le résultat de rapports de force internes, cristallisés dans des institutions. Ces configurations d'écriture³⁴ interrogent l'autonomie des rapporteurs vis-à-vis des commanditaires³⁵. Enfin, un dernier ensemble considère les connaissances produites par les rapports à partir des usages politiques qui en sont faits. Le rapport devient un outil de légitimation du discours politique,

-
28. Rachele Raus, « Les rapports d'initiative au Parlement européen ou comment la traduction influe sur les aspects performatifs d'un genre discursif », *Mots. Les langages du politique*, n° 114, 2017, p. 95-115.
 29. Émilie Née, Frédérique Sitri et Marie Veniard, « Les routines, une catégorie pour l'analyse de discours : le cas des rapports éducatifs », *Lidil. Revue de linguistique et de didactique des langues*, n° 53, 2016, p. 71-93.
 30. Jean-Louis Fournel, « Introduction à la "forme-rapport" : caractéristiques et temporalités d'une production de vérité publique », *Srebrenica 1995 : analyses croisées des enquêtes et des rapports*, I. Delpa, X. Bougarel et J.-L. Fournel dir., n° 65 de *Cultures & conflits*, 2007, p. 37-49.
 31. Pierre Karila-Cohen, « Le rapport administratif : du support à l'objet », *Réflexion sur les sources écrites de la « biographie politique »*. Le cas du XIX^e siècle, L. Hincker dir., Paris, CNRS Éditions, 2000, p. 15-20; Pierre Karila-Cohen, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.
 32. Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.
 33. Vincent Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" », *Sociologie du travail*, vol. 51, n° 3, 2009, p. 324-342.
 34. Vincent Caby et Sébastien Chailleux dir., *Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision*, vol. 26, n° 4 de la *Revue internationale de politique comparée*, 2019.
 35. Romain Juston Morival, « Inspecter pour réformer », *La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection*, S. Brunier et O. Pilms dir., Paris, Presses des Mines, 2020, p. 131-148; Johann Morival et Jeanne Lazarus, « Évaluateurs et bâtisseurs : les inspecteurs généraux et la production de l'action publique », *Politix*, n° 124, 2018, p. 85-110.

voire une ressource permettant d'éviter le blâme de l'opinion³⁶ en témoignant de la considération pour une question. Il permet de construire une vision partagée sur une situation complexe et, ce faisant, de dépolitiser les événements, de légitimer les institutions et d'entretenir la croyance en une capacité de contrôle omnipotente³⁷. Les connaissances établies par les rapports tendent en ce sens à techniciser les questions en désignant les acteurs compétents sur le sujet³⁸.

Si ces analyses contribuent considérablement à comprendre la fabrique du rapport, les conditions de sa légitimité et certaines formes de ses usages, elles restituent plus rarement ces caractéristiques dans une perspective historique. Sa qualité d'instrument d'action publique est dès lors naturalisée : le rapport est pensé comme un dispositif social déterminant « comment devraient être les relations entre les acteurs pour garantir la clôture de la controverse et légitim[ant] certains acteurs à travers un processus consultatif »³⁹. Or la centralité de l'écrit dans le travail inspectoral et l'accès du rapport au statut d'instrument d'action publique ne vont pas de soi. À l'inverse, les conditions de cette évolution éclairent les transformations plus larges des modes de gouvernement. La représentation de l'inspecteur-écrivain résiste par exemple mal aux observations empiriques. D'abord, l'activité des inspecteurs de l'administration centrale, placés auprès d'un ou plusieurs ministre(s) ou d'un directeur général, déborde largement les limites de l'écrit : les missions d'inspection forment un continuum entre évaluation et mise en œuvre, faisant des inspectrices et inspecteurs de véritables « bâtisseurs »⁴⁰. Ensuite, un bref regard rétrospectif révèle la place marginale dans laquelle cette activité a pu longtemps être tenue. Écrire s'avère secondaire pour les inspecteurs et inspectrices de la culture qui, des années 1960 à 1990, consacrent la majeure partie de leur temps à débattre de questions de doctrine patrimoniale ou artistique dans des instances consultatives, à participer à la vie quotidienne des services techniques dont ils partagent les bureaux, ou encore à conseiller au quotidien les sommets des directions et sous-directions dans la détermination des politiques sectorielles qui

36. R. Kent Weaver, « The politics of blame avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986, p. 371-398.

37. Andrew D. Brown, « Authoritative sensemaking in a public inquiry report », *Organization Studies*, vol. 25, n° 1, 2004, p. 95-112.

38. Sylvain Brunier et Marion Demonteil, « Dans les petits papiers de l'inspection », *La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection*, S. Brunier et O. Pilmis dir., Paris, Presses des Mines, 2020, p. 65-85.

39. Sébastien Chailleux, « Le rapport, un instrument d'action publique. La controverse sur le gaz de schiste au prisme des rapports officiels », *Politique et sociétés*, vol. 38, n° 2, 2019, p. 3-26.

40. Y. Morival et J. Lazarus, « Évaluateurs et bâtisseurs », art. cité.

leur incombent. La Cour des comptes, autre illustration emblématique, a pour sa part délaissé le contrôle des comptes pour investir le rapport dans les années 1980 seulement⁴¹.

Penser le rapport, c'est dès lors construire cet instrument comme objet cristallisant l'histoire d'une institution. Il est, dans cette perspective, le produit de règles historiquement définies et négociées, mais également changeantes dans leur forme et dans les usages qui en sont faits au cours de la V^e République. À travers lui, ce sont les deux dimensions de l'institution inspectoriale qui peuvent être appréhendées : « ce qui est institué sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoirs, etc., et les investissements (ou engagements) dans une institution, qui seuls la font exister concrètement »⁴². Le parti pris est ainsi ici de restituer l'institution comme relation, et le processus d'institutionnalisation permanent de l'inspection, à partir des pratiques d'écriture et des agents qui s'y engagent.

Les liens entre l'histoire individuelle des fonctionnaires et les modalités de leur engagement dans l'acte d'écriture, les effets de l'exercice de leurs missions sur leurs dispositions ainsi que les conséquences des modalités hétérogènes de leur investissement sur les dispositifs sont au centre de l'attention. La prise en compte des trajectoires individuelles par une sociologie que l'on qualifiera de « dispositionnelle » révèle l'intensité variable de l'activité d'écriture d'un agent à un autre. Plus largement, l'analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles⁴³ suppose de mettre l'accent sur « l'interaction subtile » entre dispositions et compétences précédemment acquises par l'acteur⁴⁴, et sur la relation dialectique entre l'État et les agents qui lui donnent corps⁴⁵. Ce prisme conduit à « saisir ce que l'action publique doit à l'entière d'une trajectoire biographique

41. Thomas Lépinay, « Du juge des comptes au conseiller du prince », *Politix*, n° 124, 2018, p. 111-134.

42. Jacques Lagroye et Michel Offerlé dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 12.

43. David Pichonnaz et Kevin Toffel, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles », *Émulations*, n° 25, 2018, p. 7-21.

44. Bernard Lahire, *La culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La Découverte, 2004, p. 336.

45. Voir notamment Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 2^e édition, Paris, Economica, 2003; Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005; Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006; Marie Cartier, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.

mise au travail par les institutions»⁴⁶, en s'inscrivant dans la continuité des recherches sur les agents de guichet⁴⁷.

Tenir ensemble ces deux dimensions – l'activité et la socialisation – suppose de recourir à un dispositif méthodologique mixte (détail en annexe), permettant de faire varier les échelles en termes de niveau d'analyse et de temporalité.

•

Enquêter dans un ministère et quatre inspections

L'inspection tient une position délicate au sein du ministère de la Culture. L'intervention publique dans le domaine des arts et de la création ne va en effet pas de soi tant les acteurs du champ ont constitué l'État en repoussoir sous la III^e République. Ce n'est donc qu'au prix d'un respect affiché de la liberté de création que la culture a pu faire son entrée dans les domaines de l'action publique⁴⁸. Rendre visible le contrôle de l'État, par la constitution de services dédiés et la publicisation de leurs rapports, produit des tensions qui sont autant de sources d'observations. L'administration culturelle a en outre la particularité d'avoir longtemps compté un nombre exceptionnel d'inspections. Elles sont au nombre de quatre au moment de l'enquête – trois depuis 2021 –, là où les autres administrations connaissent un processus de rationalisation par fusion de ces services plus radical et plus précoce, dès le début des années 2000⁴⁹.

La configuration singulière de la rue de Valois permet ainsi d'observer des groupes en interaction, situés à différents niveaux de l'administration centrale et traditionnellement pensés séparément. Au moment de l'enquête, les quatre inspections existantes comptaient au total moins de 150 agents, ce qui laissait la possibilité d'être attentif à l'hétérogénéité des trajectoires et des représentations propres à chacun et de ne pas les traiter comme des agrégats homogènes. Un détour par l'histoire et les

46. Sylvain Laurens et Delphine Serre, « Des agents de l'État interchangeable ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, n° 115, 2016, p. 155-177.

47. Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

48. Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

49. Notamment : la fusion de l'inspection générale de l'éducation nationale avec celle de l'administration de l'éducation nationale, celle de la jeunesse et des sports et celle des bibliothèques dans la grande inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) en 2019, celle des trois inspections générales de la justice en 2017, la création en 2008 du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devenu inspection générale de l'environnement et du développement durable en 2022, et celle en 2006 du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

missions de chacun des quatre services inclus dans l'étude en donne une idée plus précise.

À sa création en 1959, le ministère des Affaires culturelles hérite d'une mosaïque d'agents et de services chargés de fonctions d'inspection, dont les histoires, effectifs, statuts et missions sont hétérogènes. Les inspections les plus structurées sont liées aux missions historiques de l'administration des Beaux-Arts, telles qu'elles ont été affirmées par la III^e République : enseignement et préservation du patrimoine⁵⁰. L'inspection des bibliothèques, celles des archives ou des monuments historiques sont parmi les plus anciennes. Nées principalement au XIX^e siècle, elles sont associées à des personnalités prestigieuses comme Prosper Mérimée. Plus récentes, leurs homologues de l'enseignement artistique, du théâtre, des beaux-arts et de la musique font leur apparition au début du XX^e siècle avec des statuts d'emploi précaires. Ce paysage se recompose considérablement au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, et si l'on dénombre plus d'une dizaine d'inspections dans les années 1980, elles ne sont plus que trois aujourd'hui et représentent un effectif d'une centaine d'inspecteurs, principalement hauts fonctionnaires en seconde partie, voire en fin de carrière.

•

Le secteur du patrimoine

Les politiques patrimoniales étaient, jusqu'à récemment, contrôlées par deux services. D'un côté, l'inspection générale des bibliothèques (IGB) a pour particularité d'être rattachée au ministère de l'Enseignement supérieur et mise à disposition de celui de la Culture. De l'autre, l'inspection des patrimoines était, jusqu'en 2021, rattachée au directeur général des patrimoines.

Organisée en six collèges – archéologie, architecture et espaces protégés, archives, inventaire général du patrimoine culturel, monuments historiques, musées –, l'inspection des patrimoines réunit au moment de l'enquête une vingtaine d'inspecteurs et inspectrices, majoritairement titulaires du corps des conservateurs du patrimoine ou de celui des architectes et urbanistes de l'État, détachés sur un emploi d'inspecteur des patrimoines. Son périmètre d'intervention s'étend sur l'ensemble des services et établissements rattachés à la direction générale des patrimoines ou bénéficiant de son soutien. Elle prend en charge l'exercice du contrôle

50. Gérard Monnier, *L'art et ses institutions en France, de la Révolution à nos jours*, Paris, Gallimard (Folio. Histoire), 1995.

scientifique et technique de l'État, pour lequel elle conduit des missions d'inspection et d'audit de services et d'établissements, participe à des missions d'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'application des textes législatifs et réglementaires, tout en assurant une mission permanente de conseil et d'expertise auprès de la direction générale⁵¹.

Penser l'inspection de l'ensemble des acteurs des politiques patrimoniales de façon unitaire est un héritage historique. Jusqu'aux années 2000, suivant l'organisation en silos qui caractérise le ministère, chaque sous-secteur s'appuie sur son propre service ou ses propres inspecteurs. Ainsi coexistent pendant toute la première moitié de la V^e République une inspection des monuments historiques, une autre pour les musées, les archives ou encore l'inventaire et les bâtiments civils et palais nationaux. On y distingue en outre différents niveaux d'intervention, avec des inspecteurs généraux, et d'autres subalternes, chargés de missions de contrôle. Certains sont basés à Paris, en administration centrale, d'autres installés au plus proche du terrain, sur les territoires en région. S'il semble aujourd'hui naturel de ranger ces spécialités ensemble dans la catégorie des corps scientifiques, cette représentation résulte d'une construction administrative qui ne se concrétise qu'à la fin des années 1980 avec la création d'un corps commun de la conservation, d'une école nationale et d'une harmonisation des conditions d'emploi des inspecteurs.

Avant cela, peu de choses rapprochent par exemple les inspecteurs généraux des monuments historiques de ceux des archives. Les premiers sont bien souvent désignés comme les fondateurs du ministère, en raison de l'ancienneté de la fonction, créée au XIX^e siècle, et du prestige d'une filiation placée sous l'égide de Ludovic Vitet et Prosper Mérimée. Ils sont membres d'un corps spécifique et ancien, qui distingue les inspecteurs généraux et les inspecteurs principaux. Les premiers participent en particulier aux commissions chargées de traiter des demandes de classement des monuments, tandis que les inspecteurs et inspecteurs principaux des monuments historiques assurent des tâches de gestion comme le recrutement de personnel de gardiennage ou de jardinage, traitent des litiges avec les visiteurs, etc. La situation des inspecteurs généraux des archives est tout autre. Recrutés parmi les conservateurs des archives ayant atteint les grades les plus élevés de leur corps, ils contrôlent l'activité des directeurs départementaux des archives et notent les conservateurs des archives.

51. Article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines.

L'inspection générale des bibliothèques fait elle aussi l'objet de transformations successives⁵². Initialement réunie avec celle des archives, l'IGB est autonomisée en 1945 et reste rattachée à l'Éducation nationale après la création du ministère de la Culture. Proche de la disparition, avec un nombre minime d'inspecteurs (deux unités) et un corps mis en extinction en 1992, elle est finalement maintenue, notamment du fait de l'action du directeur du livre et de la lecture, qui dégage des fonds pour financer de nouveaux postes. L'IGB est jusqu'en 2019 un service rattaché au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et mis à disposition du ministre de la Culture auquel il consacre 50 % de ses missions de contrôle. Elle compte une dizaine d'inspecteurs (dont trois pris en charge budgétairement par le ministère de la Culture), qui sont des conservateurs généraux et conservateurs en chef chargés de mission d'inspection générale. Son périmètre d'intervention s'étend sur les bibliothèques des universités, les bibliothèques publiques (bibliothèques municipales, bibliothèques départementales de prêt), ainsi que tout organisme documentaire relevant de l'autorité des deux ministres ou bénéficiant de leur soutien. Elle est responsable du contrôle technique des bibliothèques des collectivités territoriales et de l'inspection des services communs de la documentation, mène des missions thématiques d'étude ou de prospective inscrites dans le programme annuel et préside des jurys de concours de recrutement des conservateurs⁵³.

Suivant le mouvement de fusion des services d'inspection des années 2000, l'IGB a été absorbée en 2019 au sein de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche. L'inspection des patrimoines a quant à elle été fondue avec le département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique au sein de la délégation à l'inspection, à la recherche et à l'innovation (DIRI) en 2021.

-

Le secteur de la création artistique

Le contrôle des politiques de la création suit un mouvement de rationalisation comparable, à ceci près que la constitution des emplois puis des services d'inspection y est plus tardive et plus précaire. Depuis 2010, la direction générale de la création artistique s'appuie sur un service d'inspection de la création artistique dont les inspecteurs sont distribués en

52. Fabienne Henryot dir., *Inspecter les bibliothèques (1822-2022)*, Villeurbanne, Presses de l'Enssib, 2024.

53. *Rapport de l'inspection générale des bibliothèques. Année 2016*, Paris, Inspection générale des bibliothèques, 2017, p. 64.

quatre collèges : arts plastiques, danse, musique et théâtre. La trentaine d'inspecteurs qui le composent au moment de l'enquête sont principalement titulaires du corps des inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle (ICCEAAC). Le périmètre d'intervention de cette inspection de la création artistique s'étend sur l'ensemble des services et établissements rattachés à la direction générale de la création artistique ou bénéficiant de son soutien. Ce service exerce le contrôle scientifique, technique et pédagogique dans les domaines de compétence de la direction générale de la création artistique. À ce titre, il conduit des missions d'inspection et d'audit de services et d'établissements. Il peut participer à l'évaluation des politiques publiques et assure une mission permanente de conseil et d'expertise auprès de la direction générale et de ses services, coordonne l'élaboration des schémas d'orientation pédagogique des établissements de l'enseignement public spécialisé soumis au contrôle de l'État, conseille les instances en charge des procédures d'habilitation des établissements d'enseignement supérieur à délivrer des diplômes nationaux⁵⁴. Il prend enfin une part active dans le soutien de l'État aux artistes en participant à des commissions d'acquisition.

Là encore, cette apparente unité succède à la coexistence d'une diversité de services créés pour beaucoup au cours de la première moitié de la V^e République. Contrairement à leurs homologues du patrimoine, ces inspecteurs sont rarement des fonctionnaires de carrière. Il s'agit plus souvent de professionnels de l'art et de la culture rejoignant l'inspection sur le tard, après 45 ans, comme contractuels, voire comme vacataires. Historiquement, une partie de cet ensemble a été responsable du contrôle pédagogique des établissements d'enseignement artistique. L'inspection de l'enseignement artistique comme celle de l'enseignement musical menaient leurs missions dans les conservatoires et les écoles des beaux-arts. Elles notaient les professeurs, participaient aux jurys de concours et donnaient leur avis sur les agréments sollicités par les établissements. Rien de comparable par exemple avec l'inspection de la photographie, fonction créée dans les années 1980, dont la seule titulaire s'investit plus particulièrement dans l'organisation d'expositions et la constitution de réseaux et de lieux de programmation.

54. Article 4 de l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la création artistique.

- Le secteur de l'administration

Enfin, c'est relativement tardivement que le ministère s'est doté d'une inspection générale ministérielle administrative, au sens d'un service ayant compétence sur l'ensemble des services et établissements placés sous la tutelle de la rue de Valois ou bénéficiant de son soutien. L'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) est l'héritière du service de l'inspection générale des services administratifs, inscrit dans l'organigramme du ministère de la Culture en 1965. Directement rattaché au ministre, ce service est doté d'un corps en 1973, et devient l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC). Il change d'intitulé en 2008 et devient l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC)⁵⁵. Par l'effet de la mise en extinction des corps d'inspection en 2021, l'IGAC ne comptera, à terme, plus que des inspectrices et inspecteurs nommés pour cinq ans renouvelables⁵⁶. La situation est différente au moment de l'enquête, où le service accueille des administrateurs civils ayant atteint les grades supérieurs de leur corps, des directeurs, des chefs de service, des directeurs adjoints et des sous-directeurs d'administration centrale, ainsi qu'une part limitée de personnes extérieures à l'administration (nommées au tour extérieur du gouvernement)⁵⁷, de conservateurs généraux du patrimoine et des bibliothèques, d'inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle, et d'architectes et urbanistes de l'État sous certaines conditions.

Ses missions réglementaires consistent, jusqu'en 2021, en une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation des services et établissements, en l'évaluation des politiques publiques culturelles ainsi qu'en l'appréciation du coût, du résultat et de l'efficacité

55. Afin de simplifier la lecture, ce dernier acronyme sera le seul employé pour faire référence à ce service dans l'ensemble de l'ouvrage.

56. Les conditions d'emploi ont été modifiées en 2022 – à la suite de la mise en extinction du corps des IGAC – par un décret qui distingue les détenteurs du titre d'inspecteur général de ceux dénommés « inspecteurs », élargit les viviers de recrutement et limite la durée maximale d'occupation de l'emploi d'inspecteur à dix années consécutives. Décret n°2022-1677 du 27 décembre 2022 modifiant le décret n°2003-729 du 1^{er} août 2003 portant organisation de l'inspection générale des affaires culturelles.

57. Comme dans les autres corps d'inspection générale, une partie des emplois d'inspecteur pouvaient être pourvus par l'exécutif sans autre condition que l'âge. En 1985, ces nominations par décret en Conseil des ministres, dans les conditions fixées par l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984, étaient limitées à un tiers des emplois vacants dans le corps des inspecteurs généraux de l'administration des affaires culturelles. Cette proportion a été réduite à un quart en 1987, puis à un cinquième en 1997. Nul ne peut être nommé inspecteur général à ce titre s'il n'est âgé de 45 ans accomplis.

des moyens mis en œuvre pour conduire les actions engagées par le ministère chargé de la culture⁵⁸.

La fonction d'inspection renvoie ainsi à un ensemble initialement hétérogène d'agents, qui diffèrent par leurs missions autant que par leurs trajectoires. Conçus indépendamment les uns des autres, ces services n'entretiennent pas de relations. Ils sont par exemple dans les années 1990 dispersés sur l'ensemble du territoire : les inspecteurs généraux des monuments historiques sont logés rue de Valois (1^{er} arrondissement), ceux de la musique, du théâtre et de la création rue Saint-Dominique (7^e arrondissement), ceux de l'administration des affaires culturelles et ceux de l'enseignement artistique rue d'Aboukir (2^e arrondissement), ceux des musées au pavillon Mollien du palais du Louvre (1^{er} arrondissement), sans compter qu'une partie des inspecteurs n'ont pas de bureau et travaillent à domicile, voire sont installés en province, parfois au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Cet éclatement ne favorise pas les interactions, d'autant que les inspecteurs ne sont pas amenés à collaborer pendant leurs missions de contrôle. Ils ne se côtoient pas, ne se connaissent pas, et ne bénéficient d'aucune socialisation professionnelle commune.

•

La division du travail d'inspection

Dans cette configuration, la division du travail inspectoral s'opère par secteur et par objet (figure 1). Les inspections sectorielles interviennent dans les services et opérateurs liés à leur domaine alors que l'IGAC peut intervenir dans tout secteur de la culture. Les unes et les autres assument des missions diversifiées. Parmi elles, les missions classiques de contrôle, telles les missions disciplinaires, qui visent à résoudre des situations de crise localisées, ou les missions d'inspection de service, destinées à s'assurer du respect des règles administratives et comptables. Depuis trente ans, les missions d'expertise et de conseil ont en outre pris de l'importance, tout comme les audits d'établissement et l'évaluation de politiques (sectorielles pour les inspections spécialisées, transversales pour l'IGAC).

Ces missions, de diverses natures, s'inscrivent dans des temporalités différentes : là où l'évaluation d'une politique peut être anticipée de plusieurs mois, la résolution d'une situation conflictuelle ou la réalisation d'un audit en réponse à l'identification d'un risque potentiel

58. Article 1^{er} du décret n°2003-729 du 1^{er} août 2003 portant organisation de l'inspection générale des affaires culturelles.

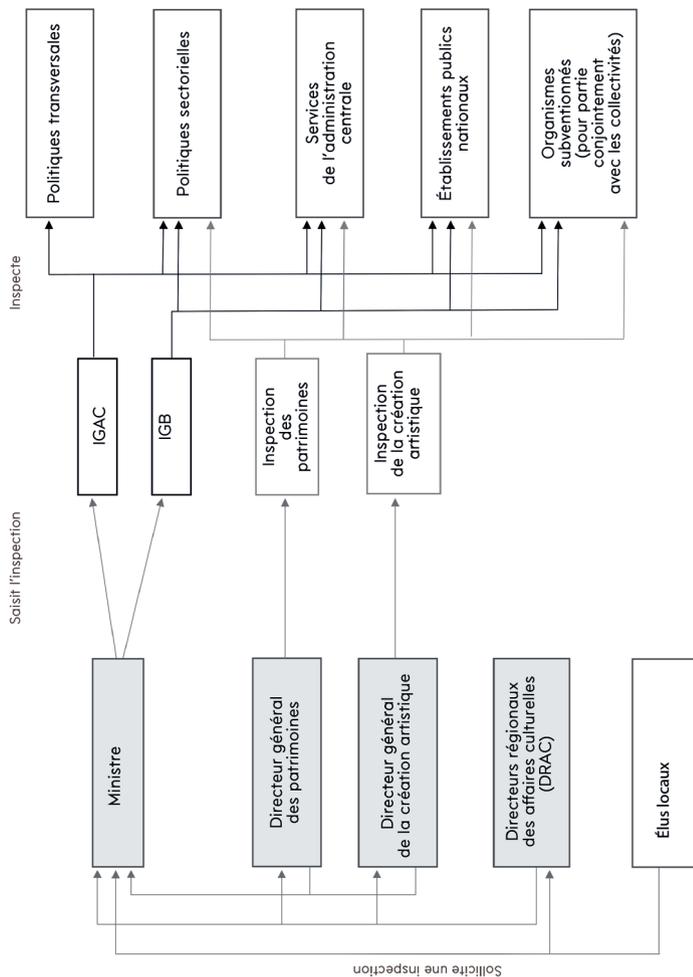


Figure 1 Modalités de saisine des inspections (représentation simplifiée)

Source : Marion Demonteil, « On n'est évidemment pas forcé de tout dire ». L'ignorance stratégique au cœur des rapports d'inspection», *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol.15, n° 4, 2021. En ligne : [<https://doi.org/10.4000/rac.23913>].

mettent le commanditaire officiel en position de réaction rapide. Ces deux temporalités renvoient à deux modalités différentes de programmation des missions d'inspection. Premièrement, l'inscription au programme annuel du service est conçue par les acteurs de l'administration centrale : les inspecteurs, les directeurs généraux, le ministre et son cabinet. Deuxièmement, les missions ponctuelles sont inscrites au fil de l'eau sur sollicitation d'acteurs plus proches du terrain, principalement des directeurs régionaux et élus locaux (figure 1). À côté de la définition réglementaire du périmètre des inspections, ce sont donc des pratiques collectives qui dessinent les frontières de l'inspectable.

Les cinq chapitres de cet ouvrage sont autant d'entrées dans le travail d'écriture des inspecteurs. Le premier interroge la place accordée à l'écrit à partir du processus plus large de rationalisation bureaucratique. Il met en évidence ce que la lente différenciation entre la fonction d'inspection et l'administration opérationnelle doit à des concurrences et alliances entre groupes politiques et professionnels au sein de la rue de Valois⁵⁹ et au-delà. La définition désormais partagée d'une inspection distanciée, confiée à des agents indépendants, suppose en effet la disqualification dans les années 2000 de la définition traditionnelle d'une inspection professionnelle, compétente parce que proche des inspectés. Ce retournement se concrétise par la réforme des inspections du ministère de la Culture en 2010, et inscrit le ministère dans les nouvelles normes plus largement adoptées au sein de l'État dans les années 2000.

Le chapitre suivant questionne la façon dont ces changements de définition de l'activité se traduisent dans les pratiques des inspecteurs. Ceux-ci étaient historiquement peu tournés vers l'écriture : intégrés dans les bureaux et sur le terrain, ils prenaient étroitement part à la conception et à la mise en œuvre des politiques. La place occupée par le rapport ne va ainsi pas de soi et relève d'un renouvellement de la façade inspectoral : si elles se définissent comme des services indépendants, les inspections ne peuvent être considérées comme telles et devenir une ressource politique qu'à la condition de donner des gages de cette indépendance à travers la façade institutionnelle, notamment l'organisation spatiale de leur activité et la redéfinition des attentes liées au rôle de l'inspecteur.

Le troisième chapitre change d'échelle pour se placer à hauteur du rapport lui-même : comment ce document, certes ancien, a-t-il acquis le statut d'instrument de l'action publique ? Au prix de quelles évolutions est-on passé d'un document livrant le point de vue volontairement

59. Les bureaux du ministère de la Culture étant situés rue de Valois, cette adresse désigne par métonymie le ministère dans la suite du livre.

subjectif du rapporteur à un instrument axiologiquement neutre? L'entrée dans la matière des rapports, à travers l'analyse de la transformation des normes d'écriture et des formes rhétoriques dominantes, met en évidence une neutralisation de cet écrit administratif et ses conséquences sur les politiques culturelles. En décrivant ces politiques dans des termes standardisés, destinés à favoriser la comparaison – donc la réduction – d'une grande variété de programmes et d'organismes, et en technicisant les études par le recours à des batteries d'indicateurs, les rapports contribuent à faire de la culture un objet de l'action publique comme les autres. Autrement dit, ils concourent à réduire ce domaine d'intervention à une question d'appariement entre des objectifs et des moyens, sans plus questionner les objectifs eux-mêmes.

Le quatrième chapitre analyse la manière dont les rapports passent du statut d'écrit individuel, signé par des auteurs singuliers, à celui de discours d'institution doté d'une légitimité d'État. La focale se déplace alors depuis la forme des rapports vers les modalités variables d'investissement des agents dans l'écriture et de régulation par l'institution de l'hétérogénéité des dispositions des inspecteurs. Resserrant l'analyse sur l'une des quatre inspections de la culture, l'IGAC, le chapitre met en évidence les modalités variables d'engagement dans cette activité et les formes avant tout préreflexives de contrôle grâce auxquelles la fiction de l'indépendance des rapporteurs peut être tenue. Observer ces fonctionnaires au travail montre que, loin de la représentation selon laquelle ils seraient des agents en service commandé, c'est en toute bonne foi qu'ils se pensent libres de leur plume.

Ouvrant la réflexion à l'horizon plus large de la réception, le dernier chapitre montre que les rapports contribuent à réguler l'institution tant par ce qu'ils disent que par ce qu'ils permettent de taire. Pas de côté par rapport aux questionnements en termes d'effets, cette perspective s'attache aux rouages de l'anticipation de la réception, c'est-à-dire aux modalités là aussi préreflexives de politisation des rapports. Depuis la commande jusqu'à l'archivage, les étapes de production et diffusion du rapport sont insérées dans des réseaux de contraintes : les frontières admises de l'inspectable qui excluent certains acteurs du champ des inspections, les modalités de cadrage qui orientent la construction des questions, mais également les formes discrètes de gestion des savoirs inconfortables qui permettent aux agents de se détourner des conclusions susceptibles de remettre trop fortement en cause les grilles d'interprétation dominantes des politiques culturelles.

