Le choix du modèle de l'inspection

The choice of inspection model

Guy Quintane

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/add/344>

DOI : 10.4000/add.344

ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2016

Pagination : 233-246

ISBN : 979-10-240-0599-7

ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Guy Quintane, « Le choix du modèle de l'inspection », *Les Annales de droit* [En ligne], 10 | 2016, mis en ligne le 08 janvier 2018, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/344> ; DOI : 10.4000/add.344

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Le choix du modèle de l'inspection

Guy QUINTANE

Le modèle de l'inspection ne pouvait pas ne pas être affecté par la profonde mutation de l'administration française engagée à la fin des années 1980. Si celle-ci a été justifiée par le projet d'en améliorer l'efficience technico-économique, on pourrait aussi y voir l'expression de la volonté de la faire sortir du modèle hegelo-wébérien qui était jusqu'alors le sien, pour lui faire adopter celui d'une administration devenue « managériale », réputée mieux adaptée aux attentes de la société. Les inspections pouvaient d'autant moins être laissées à l'écart d'une telle mutation, qu'elles sont souvent considérées comme un instrument essentiel de la régulation de l'administration, et qu'elles peuvent dès lors devenir, si elles sont elles-mêmes réorganisées selon les standards du nouveau modèle, un puissant multiplicateur du changement recherché. La remise à plat de leur organisation et de leurs fonctions aux fins de les réorienter dans un sens conforme aux perspectives précitées a pu s'appuyer sur de nombreux rapports ou études ayant préconisé une telle évolution. Ces préconisations, largement suivies, insisteront le plus souvent sur l'exigence d'une nouvelle répartition desdites fonctions entre celles relevant du contrôle et celles en lien avec l'évaluation des actions conduites par l'administration ou avec l'audit de ses services. Le mouvement de réforme semble avoir aujourd'hui largement débouché sur un dispositif modifiant profondément le modèle de l'inspection.

Si les activités des inspections s'appuyaient traditionnellement sur le recours à une méthode d'investigation mobilisant une approche interprétative, herméneutique, très largement en phase avec ce que l'on qualifie aujourd'hui de démarche évaluative, il ne faut pas perdre de vue que ladite méthode prenait largement appui sur des opérations de contrôle qui en constituaient le socle, et cela même si le mouvement aux fins de les en désengager était amorcé de longue date¹. Le modèle de

1. Pierre Milloz, *Les inspections générales ministérielles dans l'administration française*, Paris, Economica, 1983, p. 523.

l'inspection se caractérisait dès lors par sa complétude (1). La mutation de celui-ci pourrait entraîner des conséquences dont il n'est pas sûr que l'on ait pesé tous les enjeux (2).

1. La complétude du modèle de l'inspection

Le modèle de l'inspection se singularise par sa complétude. Si en effet, ceux qui en suivent les préconisations analysent le fonctionnement des structures ou le travail des agents sur lesquels ils se penchent selon une méthodologie permettant d'en apprécier globalement les qualités du fait de la méthode évaluative qu'ils pratiquent (1.1), la mobilisation de la technique du contrôle permet en outre aux mêmes d'appuyer leurs investigations sur les jugements dont ladite technique favorise l'adoption (1.2).

1.1. L'inspection et l'évaluation

La fonction d'inspection est particulièrement bien adaptée à la prise en charge d'investigations relevant de ce que l'on qualifie d'évaluation.

La démarche évaluative ne consiste sans doute en rien d'autre qu'en celle conduisant à porter un jugement sur l'objet ou le sujet qu'elle vise. Il s'agit, en la pratiquant, moins de vérifier qu'un ordonnancement processuel a été rigoureusement suivi, que de porter une appréciation sur une action, et notamment sur les résultats de celle-ci, ou sur la façon dont l'ont conduite ceux qui l'ont prise en charge. Il faut dès lors, pour évaluer, prendre en compte une multitude de critères dont la synthèse conduit à porter un jugement de valeur et non à juger. La démarche de l'audit en est très proche. Si celui-ci a une finalité que l'on pourrait considérer comme plus pratique que celle dévolue à l'évaluation qui doit aboutir à la formulation de propositions aux fins d'améliorer l'efficience d'une structure, s'il a une dimension d'emblée organisationnelle, les outils à sa disposition sont très proches de ceux utilisés dans le cadre de l'évaluation du fait de la globalité de l'approche qu'il mobilise et de sa prise en compte d'éléments faisant une place importante à des considérations téléologiques². Les inspections, qui ont toujours mené ce type d'investigation, et ce bien avant même qu'il ait été identifié par le terme évaluation, sont aujourd'hui sollicitées aux fins de consacrer l'essentiel de leurs moyens à celui-ci, fusse au détriment de leurs activités de contrôle.

2. Inspection générale des finances, *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État*, n° 2009-M-043-01, 2009.

Une telle évolution, que l'on sentait s'esquisser depuis plusieurs dizaines d'années, s'est accélérée au fur et à mesure que montait en puissance la légitimation du paradigme des politiques publiques. Le découpage analytique de l'action publique en un faisceau d'actions qualifiées de politiques publiques favorise en effet le saisissement évaluatif de celles-ci avec, derrière ce découpage, la volonté de permettre la mise à jour de leur efficience, ou à l'inverse l'insuffisance de celle-ci.

La demande d'évaluation semble dès lors liée à deux évolutions : d'une part celle qui exprime l'attention de plus en plus fortement accordée à la performance de l'action publique, performance très largement assimilée à la rationalité technico-économique de celle-ci, d'autre part, celle selon laquelle la mise sous tension de ceux qui ont à prendre en charge ladite action, favorisée sans doute par la technique de l'évaluation de leur travail, serait de nature à améliorer leur productivité, et par conséquent, l'efficience publique. L'insistance sur l'efficience est ainsi une caractéristique essentielle des orientations que l'on veut aujourd'hui donner à l'action publique, et ce même si elle pose la difficile question des éléments à prendre en compte pour la mesurer. On va de plus en plus souvent considérer qu'il ne suffit plus d'apprécier la pertinence d'une action à partir de l'examen des moyens qui lui sont consacrés, mais qu'il est nécessaire, et désormais possible, de se doter d'instruments aux fins d'analyser leurs résultats en tentant d'apprécier les actions menées selon une grille permettant que peu d'aspects de celles-ci soient laissés dans l'ombre. Un tel projet est réputé facilité par la mise en œuvre d'une démarche évaluative. En effet, si la prévisibilité des résultats d'une action ou d'un programme peut être facilitée par le biais d'une mise sous indicateurs des objectifs de résultats assignés à ceux-ci, on considère de plus en plus souvent que ces indicateurs peuvent donner de ces résultats une image trop simpliste. Dans ces conditions, au-delà du contrôle de l'atteinte des objectifs visés par le simple constat des écarts entre les valeurs-cibles et les résultats constatés, on va s'efforcer de mettre en place des mécanismes permettant d'apprécier l'action publique d'une manière plus compréhensive au sens donné au terme par la sociologie d'inspiration wébérienne. L'évaluation devient dès lors une méthode particulièrement prisée puisqu'elle permet de porter un jugement qui, même s'il n'a pas le caractère de celui qui a pu s'appuyer sur la majeure d'un syllogisme, est considéré comme doté d'une épaisseur, d'une richesse, que la simple mesure, pratiquée en utilisant des méthodes quantitatives, n'offre pas.

De telles orientations sont le plus souvent approuvées par l'autorité politique, que celle-ci relève du pouvoir exécutif ou législatif. Celle-ci va

dès lors préconiser, ou à tout le moins approuver, la réorientation des inspections vers les tâches précitées, fusse au prix d'une mise en retrait de leurs activités de contrôle dès lors qu'elle juge qu'elles pourraient affecter la démarche évaluative. C'est ainsi que les sénateurs Bourdin, André et Plancade écrivent qu'il convient de décharger les inspections de leurs tâches de contrôle au motif que « l'atmosphère de confiance indispensable à une démarche d'évaluation qui appelle la coopération des acteurs des politiques publiques, peut être difficile à instaurer par des inspecteurs, considérés avant tout comme des contrôleurs³ ».

L'insistance sur la méthode évaluative va conduire dès lors à la mise en retrait des fonctions de contrôle sur lesquelles se sont longtemps appuyées l'essentiel des investigations conduites par les inspections et qui en constituaient le socle.

1.2. Le contrôle et sa mise en retrait

Si le regard de l'inspecteur permet, du fait de l'ouverture de son angle, d'apprécier ce qu'il embrasse selon la dimension évaluative précitée, son acuité sort renforcée du contrôle qui l'a aiguisée, contrôle dont les techniques favorisent la mise à jour d'anomalies qui peuvent, au moins partiellement, expliquer certaines défaillances. L'activité de contrôle a traditionnellement joué un rôle essentiel dans la feuille de route des inspections, même si le concept que le terme exprime est demeuré longtemps imprécis. On sait qu'il fut d'abord employé pour singulariser la démarche tendant à rapprocher deux listes dans le but de vérifier leur concordance. Au fil du temps, il finira par désigner le rapprochement, dans une perspective comparative, de deux sources d'information. Un rapprochement n'est dès lors signifiant que pour autant qu'un chemin ait été au préalable tracé, de sorte qu'il puisse ensuite être possible de vérifier s'il a bien été suivi, étant précisé qu'il aura été le plus souvent balisé par un dispositif normatif permettant d'en délimiter le tracé.

Les résultats du contrôle sont considérés comme des données essentielles pour légitimer le jugement porté à l'issue des investigations conduites. Ceci a été notamment le cas dans le cadre des travaux de l'Inspection générale des finances, dont les activités de contrôle pouvaient s'appuyer sur l'encadrement juridique strict qui a longtemps marqué le droit des opérations financières publiques.

3. Sénat, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, n° 392, 2004.

La référence à l'activité de contrôle a connu depuis une lente érosion qui s'est aujourd'hui accélérée. C'est ainsi que Véronique Hespel a pu relever à propos de ladite Inspection, que « depuis une dizaine d'années, les missions de vérification qui absorbaient encore le tiers des forces de travail en 1997, sont devenues tout à fait marginales⁴ ». Ce constat est partagé par Alain-Gérard Cohen⁵, ou Jean Bassères⁶. Il y a trente ans déjà, Pierre Milloz observant une telle évolution, tentait d'y trouver des explications. Notant que le contrôle « n'occupait plus le premier rang dans les préoccupations des inspections », et qu'il ne constituait pour elles « qu'une part minoritaire de l'activité⁷ », il voyait dans cette évolution la conséquence d'une inadaptation toujours plus grande des agents à l'exercice de cette fonction. La pertinence d'une telle justification, qui s'appuie sur le constat d'une incapacité quasiment comportementale, mériterait d'être discutée. En réalité, il y a derrière la mise au second plan de l'activité de contrôle, d'autres explications qui pourraient de prime abord sembler contradictoires. La première est à rechercher derrière la récusation de la pertinence de l'encadrement normatif de l'action publique : il n'y pas de légitimation possible du contrôle si, en amont, n'est pas admise la pertinence d'une régulation par la norme, et notamment par la norme juridique. Or, l'intérêt de celle-ci est de plus en plus souvent contesté, du fait notamment de l'insistance, mise aujourd'hui, sur les dispositifs téléologiques préconisés aux fins de mieux encadrer ladite action. Autrement dit, plus que le respect de procédures précisément normées, ce qui est jugé essentiel est que les objectifs assignés à l'action publique et à ses gestionnaires soient atteints. Admettre un tel paradigme conduit inéluctablement à mettre en retrait l'activité de contrôle des inspections.

Paradoxalement pourtant, l'idée de l'utilité du contrôle ne semble pas pour autant abandonnée : elle est toujours d'actualité, même si le contenu et l'organisation de celui-ci sont considérés comme devant prendre de nouvelles formes. C'est ainsi qu'en son contenu, il sera de plus en plus souvent considéré comme pouvant mobiliser, lui aussi, des techniques évaluatives. S'agissant de ceux qui sont chargés de l'exercer, on peut relever qu'il est de plus en plus souvent confié à des structures qui

4. Véronique Hespel, « L'inspection générale des finances à l'heure de l'évaluation des performances », RF aff. soc. 2010, n° 1-2, p. 324.

5. Alain-Gérard Cohen, « L'avenir des inspections générales », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2009.

6. Jean Bassères, « Les missions de l'Inspection générale des finances : interview du chef de service », *ibid.*

7. Pierre Milloz, *op. cit.*, p. 523.

ne mobilisent plus la distance, la ponctualité, comme c'est le cas lorsqu'il est pris en charge par les inspections, mais à des agents qui sont dans la proximité de ceux qui y sont soumis, rétablissant ainsi le « face à face » managérial exercé dans le cadre du contrôle de gestion.

2. La rupture d'un équilibre et ses conséquences

On a assisté à la rupture d'une forme d'équilibre entre les activités dont le regroupement a longtemps singularisé les inspections. Si les méthodes évaluatives permettent utilement de mettre à jour des données de l'action publique que le contrôle peut difficilement discerner, la question de savoir qui, compte tenu de ce qu'est la méthode évaluative, peut être considéré comme légitime pour la pratiquer, reste pourtant posée (2.1), quand dans le même temps, la mise en retrait des activités de contrôle affaiblit sans doute ce qui fait la spécificité même du travail d'inspection, et ce qui en constituait sans doute la plus-value (2.2).

2.1. Les inspections et la légitimité de l'évaluation

Les inspections sont aujourd'hui sollicitées aux fins de consacrer à l'évaluation et à des activités proches de celle-ci comme l'audit et le conseil, l'essentiel de leurs moyens. L'exemple de l'évolution des missions de l'inspection des finances en témoigne. C'est ainsi qu'en 2012 les missions d'évaluation et de conseil ont représenté 56 % des travaux de celle-ci, celles d'assistance, qui sont très proches des premières, même si la finalité en diffère, 26 %⁸. Résumant cette évolution, Véronique Hespel précise dans une étude publiée en 2010 que « l'inspection générale des finances consacre aujourd'hui l'essentiel de ses forces à l'évaluation des performances publiques, sous diverses formes⁹ ». Les implications de cette évolution sont lourdes de conséquences.

L'évaluation dans sa dimension herméneutique est un dispositif aux fins de scruter une situation dont on ne saurait contester l'utilité, sous réserve naturellement qu'elle ne se transforme en un discours en quelque sorte idéologique, présenté « comme un sur-savoir, un savoir sur le savoir, une sur-compétence, une compétence sur la compétence, une sur-expertise, une expertise sur l'expertise... un sur-contrôle¹⁰ ». Parmi les questions que pose sa pratique, l'une d'entre elle est souvent passée sous silence : celle de savoir qui peut légitimement s'y livrer

8. Inspection générale des finances, *Rapport d'activité 2012*.

9. Véronique Hespel, art. cité, p. 323.

10. Yves-Charles Zarka, « Qu'est-ce que tyranniser le savoir ? », *Cités*, n° 37, 2009.

compte tenu du fait qu'elle ne peut jamais donner lieu à un jugement doté de la vérité reconnue au jugement judiciaire, et qu'elle ne peut conduire qu'à l'explicitation d'une prise de position étayée par une sorte de récit. Il semble que, de ce fait, seule dans la sphère publique l'autorité politique peut en toute légitimité apprécier une action selon une démarche évaluative sans que l'incertitude de l'opinion qu'elle fera connaître à l'issue de ses investigations puisse être contestée, dès lors qu'elle n'est pas assujettie à la même exigence de neutralité que ce n'est le cas pour d'autres intervenants, et notamment ceux relevant de la sphère administrative. La démarche aboutit dès lors à opposer une interprétation à une autre, sans que des critères de vérité aient à être clairement explicités. Ainsi, s'agissant des politiques publiques de l'État, il est logique que le Parlement souhaite les analyser selon une méthode évaluative. Le contrôle parlementaire n'a pas vocation naturelle à s'intéresser à l'exécution détaillée, ponctuelle, de telle ou telle opération comme il pourrait le faire s'il n'était qu'un simple contrôleur de l'action publique. Ceux qui en sont chargés peuvent, voire même doivent, soulever des questions qui pourraient quelquefois être considérées constitutives d'un contrôle de l'opportunité si elles étaient prises en charge par d'autres que par eux. La logique de l'évaluation semble s'opposer à ce qu'elle soit confiée à une entité autre que l'entité politique chargée de la surveillance de l'exécutif dès lors qu'il semble difficile d'admettre que l'on puisse contredire le politique quand on n'appartient pas soi-même à l'univers qu'il constitue. D'intéressants échanges sur ces questions sont intervenus à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008 dont l'une des dispositions prévoyait de confier à la Cour des comptes une mission de contribution à l'évaluation des politiques publiques. Le Parlement a, aux termes de celle-ci, considéré que la Cour des comptes n'avait pas à contribuer à cette mission, ce qui aurait eu pour conséquence, si tel avait été le cas, non seulement de lui en laisser l'initiative, mais encore de l'autoriser à porter des jugements fondés sur l'incertain qui sont le marqueur de l'évaluation. Il a donc été décidé que son rôle se limiterait, en matière d'évaluation, à un rôle d'assistance au Parlement. C'est en ces termes qu'a été rédigé le nouvel article 47-2 de la Constitution. On ne peut manquer de s'étonner de ce que l'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières ne s'en soit pas inspiré.

S'agissant des inspections, celles-ci étant assujetties à l'autorité politique, les travaux d'évaluation qu'elles conduisent le sont pour le compte de celle-ci. Une question reste toutefois en suspens ici, celle de la publication de ces travaux. Celle-ci n'est pas illégitime dès lors qu'elle est autorisée par ladite autorité et ne relève pas de la seule initiative

de ceux qui les ont menés : les inspections ne sont pas des autorités administratives indépendantes. Pourtant, on peut observer une tendance aux fins de leur permettre de donner une publicité à leurs travaux comme si elles en étaient seules comptables. Si Véronique Hespel relève justement, à propos des missions de l'Inspection générale des finances que « la confidentialité des travaux de l'IGF a longtemps été sa marque de fabrique¹¹ », les choses ont aujourd'hui changé, et la publication de ses travaux n'est plus exceptionnelle : on va même parler des rapports publics de l'Inspection générale des finances, à l'instar de ce que l'on dit par exemple des rapports de la Cour des comptes. Ce mouvement semble s'être esquissé à la fin des années 1990 et a été encouragé par les tenants d'une modernisation de l'administration dont l'un des projets semble avoir été celui de favoriser la prise en charge de missions publiques par des autorités indépendantes. C'est ainsi par exemple que Thierry Bert, à l'époque chef du service de l'inspection des finances, faisait part de son adhésion à la publication de tous les travaux de l'inspection dès lors que leur communication ne porterait pas atteinte aux secrets bancaire, fiscal, industriel et commercial ou à la préparation des décisions gouvernementales¹². Le nombre de rapports publics de l'inspection a fortement augmenté passant, selon les indications mentionnées sur le site du service, de 13 en 2007 à 22 en 2013. Il ne faut pas toutefois passer sous silence le risque d'instrumentalisation d'une politique de communication qui ne pourra sans doute jamais tout à fait éviter d'être sélective.

On peut par ailleurs noter que l'association de personnes privées à ce travail d'évaluation, comme ce fut notamment le cas dans le cadre du dispositif de *Révision générale des politiques publiques*, n'est pas sans soulever certaines questions et notamment celle de l'acceptation d'une forme de banalisation d'une mission dont le dispositif d'association précité, pourrait conduire à faire admettre qu'elle pourrait tout aussi bien être prise en charge par des institutions comme les inspections, que par des personnes privées. D'une part, et sans même parler du surcoût que génèrent manifestement de telles interventions, ou de la question de leur publicité, il n'est en effet pas sûr que ces prestataires puissent pourtant avoir une maîtrise satisfaisante des questions que soulève l'évaluation, notamment lorsqu'il s'agit de mesurer les externalités de l'action publique. D'autre part, la question de savoir si de telles activités

11. Véronique Hespel, art. cité, p. 327.

12. Assemblée nationale, *Rapport n° 3320*, Annexe 16, 2001, p. 63.

relèvent ou non, par nature, de celles qui ne peuvent qu'être confiées à des entités publiques, mériterait réponse.

2.2. Les apports du contrôle à la mission des inspections

La démarche évaluative a longtemps bénéficié des apports du contrôle auquel elle était fortement liée et qui est, en outre, doté de vertus spécifiques que l'on a trop vite oubliées.

Le contrôle est sans doute un instrument de légitimation de la régulation en la forme juridique de l'action publique et dès lors de la sécurisation qu'il induit (2.2.1). Il favorise aussi le rôle de référent que peuvent jouer ceux qui en sont investis, rôle qui favorise le maintien des équilibres sociaux et politiques (2.2.2).

2.2.1. Le contrôle et la sécurisation

Le contrôle légitime sans nul doute une régulation des actions qui y sont soumises selon des dispositifs faisant appel à la juridicité. Du fait de ce qui le caractérise, à savoir la vérification d'écarts pouvant être précisément mesurés, et malgré les conséquences qu'il peut induire, il s'inscrit dans l'univers de la sécurisation : celle bien entendu offerte à ceux pour le compte duquel il est exercé, qui bénéficient ainsi de l'assurance raisonnable que leurs prescriptions ont bien été suivies, mais aussi celle de ceux qui en font l'objet. Ces derniers savent en effet que le contrôle va simplement vérifier si les prescriptions auxquelles ils sont soumis ont bien été respectées. Les prescriptions juridiques se prêtent particulièrement bien à l'analyse de leur correcte mise en œuvre par le biais du contrôle, et le droit est évidemment un instrument de sécurisation des actions et des acteurs dont le chemin est balisé par les normes qui le constituent.

Le travail d'inspection a, nous l'avons vu, longtemps reposé sur le contrôle qui en constituait en quelque sorte le socle, les résultats de celui-ci étant considérés comme un support essentiel de légitimation du jugement porté à l'issue des investigations conduites. Cette pratique a longtemps caractérisé les travaux de l'Inspection générale des finances, compte tenu de l'encadrement juridique particulièrement strict qui a pendant une longue période caractérisé le droit des opérations financières publiques. Périodiquement, les services de l'administration des finances faisaient ainsi l'objet de ce travail de vérification de leurs actions, dans le cadre de la traditionnelle « tournée ». Par le biais de celui-ci, et compte tenu du fait que les services de cette administration centralisent les opérations financières initiées par toutes les autres, autrement dit, par

les « ministères dépen­siers », l'Inspection générale des finances pouvait, à partir d'un examen de leur régularité, étayer l'analyse de leur effi­cience. Comme le relevait François Piétri, « cette sorte de pouvoir universel de contrôle a imprimé peu à peu, à l'Inspection des finances, une marque propre et comme une coquetterie d'autorité et de vertu dont elle est fort jalouse¹³ ».

Les dispositifs évaluatifs s'inscrivent, on l'a vu, dans un tout autre paradigme : celui de l'acceptation de l'incertain qu'induisent la pratique de jugements réfléchissants et la prise de distance par rapport à la normativité, notamment juridique. Charles-André Morand note ainsi que « le droit fait figure de médium ordinaire de l'action étatique à côté de l'argent et de l'information ». Finalement, comme le relève le même auteur, « les programmes finalisés peuvent à la limite se désintéresser de l'application régulière des normes ». « Ce qui compte avant tout pour eux, ce sont les transformations qu'ils provoquent sur le monde¹⁴. » Admettre un tel paradigme conduit inéluctablement à mettre en retrait l'activité de contrôle des inspections. Le mouvement est favorisé par l'acceptation d'une forme de dédensification juridique de l'action publique qui conduit les inspecteurs à moins orienter leurs travaux vers la vérification de la correcte application d'un droit dont des pans entiers se seront, en quelque sorte, évaporés. Les exemples d'une telle dédensification sont légion. Citons parmi ceux-ci l'affaiblissement du principe de spécialité des crédits, l'interdiction faite aux nouveaux contrôleurs budgétaires de pratiquer un contrôle de légalité des actes qui leur sont soumis, l'imprécision de certaines des prescriptions imposées aux comptables publics, comme celle relative à l'exercice d'un contrôle de la cohérence des pièces qui leur sont produites, celle recouvrant le concept de faute de gestion qui peut être reprochée aux agents passibles de la cour de discipline budgétaire et financière.

Mais l'oubli du droit a bien d'autres conséquences. Le droit est, à tout le moins lorsqu'il dépasse une stricte dimension matérielle, au sens donné au terme par Max Weber, le médium d'une symbolique particulière en ce que de fait, il renvoie aux conceptions dominantes du juste dans l'espace social dans lequel il se déploie, et reste « articulé

13. Guy Thuillier, « Comment François Piétri voyait l'inspection des finances en 1931. Introduction », *Études et documents XI*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999, p. 690.

14. Charles-André Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999, p. 95 et 87.

au discours d'une Référence fondatrice¹⁵ ». Jacques Caillousse note ainsi que, « avec le juridique, c'est tout un univers mental qui se déploie, c'est-à-dire un agencement de valeurs, de représentations, de fantasmes et de mythes ». « Les mots du droit donnent à voir et à croire, ils suscitent ici le détachement et la réprobation, là l'adhésion et l'approbation¹⁶. » Le risque d'une récusation de la régulation juridique, à tout le moins dans les espaces de l'action publique, peut conduire à la managérialisation de celle-ci, autrement dit à l'adoption de mécanismes qui, non seulement tournent le dos au paradigme bureaucratique dont la plus-value a bien vite été oubliée, mais aussi à la mise en retrait de la distributivité qui singularise l'action publique. Par l'insistance exclusive sur une évaluation corrélée à de strictes exigences technico-économiques, le risque est donc de faire oublier la dimension instituante du droit. Il s'en suivra vraisemblablement la diffusion d'une conception du juste qui fera prévaloir, comme instrument de régulation sociale, le procédural sur le substantiel et qui sera finalement commode pour la promotion d'un retour à la commutativité, d'autant plus que celle-ci sera présentée comme un gage d'efficacité sociale.

Par ailleurs, si le droit joue le rôle impersonnel de référence fondatrice, l'inspecteur lui-même peut incarner le rôle d'un référent assurant par là-même une fonction dont la contribution à la préservation des équilibres sociaux est essentielle.

2.2.2. L'inspecteur comme médiateur de l'autorité et de la référence

L'ordonnancement des institutions, et tout particulièrement de l'institution étatique tire une part substantielle de sa légitimité, de l'autorité dont il est porteur. Pour en approcher le sens, disons avec Myriam Revault d'Alonnes que l'autorité est « cette modalité ou cette propriété du pouvoir qui lui confère sa légitimité¹⁷ ». L'inspecteur, essentiellement par le biais de l'exercice de ses fonctions de contrôle, en est institutionnellement revêtu. C'est peut-être l'une des raisons expliquant la

15. Pierre Legendre, « Ce que nous appelons le droit », *Le Débat*, n° 74, mars-avril 1993, p. 112.

16. Jacques Caillousse, « Quand l'analyse des politiques publiques se déplace côté "droit" », *Droit et société*, n°s 42-43, 1999, p. 517.

17. Myriam Revault d'Alonnes, *Le pouvoir des commencements. Essai sur l'autorité*, Paris, Seuil, 2006, p. 25. Voir aussi Hannah Arendt, « Qu'est-ce que l'autorité? », dans *La crise de la culture*, Patrick Lévy (trad.), Paris, Gallimard, 1972, p. 121-185.

volonté exprimée par ceux qui veulent profondément modifier les modalités d'organisation de l'espace social, d'en réorienter les activités vers d'autres pratiques. Derrière les fonctions de contrôle, d'aucuns ont voulu voir aussi l'expression d'une fonction parentale jugée ici oppressive. De telles critiques doivent être nuancées, non pas tant en se référant à l'importance du conflit avec le père, pourtant non négligeable pour résoudre le conflit œdipien, voire à celle de celui qui est investi du rôle de bouc émissaire¹⁸, mais en soulignant le rôle positif que joue l'autorité, lorsqu'elle ne craint pas de s'afficher comme telle, et sous réserve qu'elle réponde à certaines exigences, dans la régulation sociale du fait du lien qu'elle entretient avec le concept d'*auctoritas*, qui ne désigne rien d'autre que l'un des moyens de faire tenir debout l'ordonnancement social.

Ce qui semble peu contestable est que l'autorité est fonction de la reconnaissance de la légitimité de celui qui en est porteur par celui sur lequel elle s'exerce. Nous « reconnaissons que l'autre nous est *supérieur* en jugement et en perspicacité, que son jugement nous devance, qu'il a prééminence sur le nôtre¹⁹ ».

L'autorité de l'inspecteur tient par ailleurs aux modalités d'exercice du métier en ce qu'elles permettent de mettre en lumière, de diffracter la légitimité de l'action de l'État et même au-delà de la symbolique dont il est porteur. Cette autorité est fonction naturellement des compétences de ceux qui s'en réclament. Celle-ci semble difficilement pouvoir être mise en cause : les inspections sont organisées de sorte qu'elles soient un territoire de l'excellence professionnelle, et ce notamment par les exigences qui sont les leurs en termes de recrutement ou de formation de leurs membres. Évoquant le recrutement de l'Inspection générale des finances, Ghislaine Ottenheimer écrit ainsi que « le prix à payer pour accéder au saint des saints est extrêmement élevé ». Évoquant le choix de leurs carrières par les élèves de l'ENA, elle écrit, « sortir "dans la botte", selon l'expression consacrée, c'est deux années de travail intensif, qui font suite à déjà deux ou trois années de bachotage, ou plus, car la plupart des élèves reçus en tête du classement ont déjà fait Sciences po, Normale sup., Polytechnique ou HEC [...] ». « Une fois admises à l'inspection, les jeunes recrues sont loin d'avoir atteint le sommet. La route est encore longue. Un nouveau parcours initiatique, où la moindre faute sera sanctionnée, les attend. Car le principe de base,

18. Voir ici les analyses de René Girard, notamment *Le bouc émissaire*, Paris, Grasset, 1982.

19. Hans-Georg Gadamer, *Vérité et méthode*, Paris, Seuil, 1976, p. 118.

le fondement de l'inspection, ce qui pérennise sa réputation, c'est la sélection, l'émulation, l'excellence absolue. »

Les dispositifs de sélection et de formation de leurs membres, en tant qu'agents appartenant à la haute fonction publique, font pourtant l'objet de critiques récurrentes : la compétence des inspecteurs est parfois contestée, leur distance par rapport au « terrain », l'est tout autant. Il ne faut pourtant pas perdre de vue que les modalités d'exercice de leur mission, essentiellement lorsque celui-ci s'appuie sur le contrôle ont été pensées dans une perspective permettant d'éviter ces risques. La présence sur le terrain dans le cadre des missions de contrôle permet aux acteurs de ce même terrain de prendre la mesure des qualités des membres de ces corps et peut-être tout autant de mettre en lumière l'excellence de la formation de l'encadrement supérieur de l'État. L'extrême ascèse du travail d'inspection favorise de plus l'approfondissement de ces qualités. Le contrôle ne peut s'accommoder de l'imprécision, comme l'écrit, de manière il est vrai un peu provocatrice, Ghislaine Otthenheimer, évoquant « cette méticulosité, ce souci du détail qui tue [qui] permet d'avoir toujours raison²⁰ ». Il a par ailleurs une sorte d'effet multiplicateur des potentialités de ceux qui le prennent en charge, dès lors qu'il accroît la connaissance de l'administration qui va, dans une sorte de mouvement itératif, accroître leurs compétences, et dès lors leur légitimité.

De telles qualités, mais aussi les conditions d'exercice d'un travail collégial, voire d'un mode de vie collectif, qui s'exprime par exemple par des séjours, pendant le temps de la tournée, dans les « petits hôtels de province » que l'on a souvent évoqués, va resserrer les liens qui favoriseront ensuite le contact entre ceux dont les qualités auront conduit à leur confier la responsabilité de fonctions de direction de l'État et va sans doute favoriser l'exercice de leurs missions.

L'inspecteur rend par ailleurs, et cette fonction est sans doute essentielle, visible en tous lieux la présence de l'autorité étatique la plus élevée par le biais d'une sorte de diffraction de celle-ci : il démultiplie de fait la présence du ministre, comme le relève François Piétri, « l'inspection a conscience d'être, en tous lieux, suivant l'expression de Villèle, les yeux et les bras²¹ » du ministre. L'autorité de l'État gagne à être rendue visible et en même temps cette visibilité doit sans doute rester empreinte du mystère de l'entité qu'il représente, que l'on pourrait ici qualifier de

20. Ghislaine Otthenheimer, *Les intouchables. Grandeur et décadence d'une caste : l'inspection générale des finances*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 33-35 et 38.

21. Guy Thuillier, art. cité, p. 690.

tiers référent, voire de grand sujet, entité qui est le point fixe de l'ordre social. Si l'État est en effet souvent, dans ses fondements, pensé comme lointain et abstrait, l'inspection en diffusera l'image même si celle-ci doit demeurer empreinte du mystère d'une autorité indispensable pour faire tenir le monde. Cette diffusion semble indispensable pour rappeler sans cesse sa présence, son rôle de grand sujet comme le relève François Piétri écrivant que « l'Inspection générale des finances, "l'Inspection" comme on l'appelle tout court, dans les milieux spécialisés, est aux finances ce que le grand état-major est à la guerre ». « Elle est à la fois une académie, une tradition et une force²². » Une telle appréciation pourrait viser les autres inspections.

Les inspections ont fait l'objet au cours des dernières années de critiques, souvent sévères, étayées par la dénonciation des agissements de certains de leurs membres placés à la tête de grandes entreprises. Il est vrai que comme bien d'autres membres du corps social, certains ont pu se laisser emporter dans des dérives qui en ont emporté bien d'autres qu'eux. Ces comportements demeurent pourtant tout à fait marginaux. Cela étant, il semble que les inspections donnent surtout la mesure de leurs potentialités quand elles exercent leurs missions traditionnelles de contrôle, des missions qui, du fait de leur spécificité, ont pour objectif de faire en sorte que l'administration réponde toujours mieux aux attentes de la société. Il serait sans doute regrettable de renoncer au choix du modèle de l'inspection.

Doyen honoraire
Faculté de droit, des sciences économiques et de gestion
Université de Rouen

22. *Ibid.*, p. 688.