



OBSERVATOIRE DES MISSIONS ET DES MÉTIERS (OMM)

LES MÉTIERS DU CONTRÔLE ET DE L'INSPECTION

En 2005, le ministre en charge de l'agriculture a demandé au président de l'Observatoire des Missions et des Métiers d'engager une étude sur les métiers du contrôle et de l'inspection.

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

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

relatives à notre alimentation ou à la préservation de notre environnement...

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

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

QUELLES FURENT LES QUATRE HYPOTHÈSES FORMULÉES EN AMONT ?

➤ Il existe une culture commune du contrôle, transversale aux secteurs d'activité : travail, emploi et apprentissage - politiques sanitaires - environnement - *gestion de la « Politique Agricole Commune »*.

➤ La mise en œuvre de pratiques professionnelles de « *contrôle - inspection* » s'inscrit d'une part dans un continuum institutionnel - de la conception de la politique de contrôle à la mise en œuvre des sanc-

tions par le juge - et d'autre part dans la pratique professionnelle des personnels et des équipes.

➤ Une partie du contrôle est visible pour le contrôlé, c'est le « *front office* » mais une autre partie, le « *back office* », est invisible ; or, celle-ci aurait souvent un rôle déterminant dans la bonne réalisation des contrôles.

➤ Un processus de professionnalisation des personnels peut être repéré et qualifié.

QUELS ONT-ÉTÉ LES QUESTIONNEMENTS MIS EN ÉVIDENCE ?

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

→ *En amont du contrôle :*

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

→ *Lors du contrôle :*

➤ La « *juste distance* » du contrôleur par rapport au contrôlé,

➤ Le « *face-à-face* » avec le contrôlé,

➤ La légitimité du contrôle dans le contexte local.

→ *En aval du contrôle :*

➤ Le suivi des procès verbaux : processus et procédure,

➤ La capitalisation des savoir-faire et des pratiques,

➤ La production locale de normes.

QUELLES POSTURES PROFESSIONNELLES ?

Trois postures « *majeures* » ont pu être identifiées et validées : celle de censeur, celle de médiateur et

celle de pédagogue. Elles sont complétées par trois postures « *dérivées* » : celle de facilitateur, celle d'ani-

mateur et celle de conseiller. En outre, il a pu être mis en évidence qu'à partir d'une « *intelligence de la situation* », l'agent public avait tout intérêt à appré-

hender son action en mobilisant ces différentes postures afin de conférer à ses interventions plus de pertinence.

QUELLES ÉVOLUTIONS POUR LE SYSTÈME ?

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

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

Le premier verrait se développer des dispositifs d'autocontrôle renvoyant les services à des contrôles de second niveau. Il impliquerait des

contrôles distanciés et générerait sans doute une perte de sens pour les acteurs de terrain.

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

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

QUELLES RECOMMANDATIONS ?

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

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

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

Des propositions sont également formulées pour assurer la production de supports méthodologiques dont un manuel général de méthode et des « *vade mecum* » sectoriels.

Enfin, est proposée la création d'un centre de ressources afin de consolider et d'assurer l'actualisation des données méthodologiques.

EN CONCLUSION

L'approche transversale, parti pris initial, s'avère pleinement justifiée : elle donne à voir de dimensions transverses significatives qui n'occulent pas les spécificités des domaines respectifs. Les travaux de terrain ont mis en lumière un système de contrôle légitime. Celui-ci est essentiel dans la régulation sociale. Cependant, le système s'avère traversé par plusieurs fractures : administration

centrale – services déconcentrés, encadrement – agents de terrain... Dès lors, une meilleure régulation passe par plus d'informations en amont pour donner du sens aux administrés et aux agents, moins de prescriptions verticales pour les agents (lois, circulaires...) et plus de relations transversales pour hiérarchiser les priorités et consolider les pratiques.

LES ÉTUDES DE L'OMM COMPORTENT TROIS ÉTAPES :

→ **Un état des lieux réalisé à partir de l'observation des situations réelles de travail des personnels concernés :**
Au cours de cette étape, les emplois types de la filière sont identifiés et décrits.

→ **Une phase de prospective, réalisée notamment grâce à l'écoute d'experts et de bénéficiaires des politiques publiques.**
Elle porte sur :
 . *Les missions de l'État* : quelles tendances ?
 quelles évolutions ? quels scénarios ?
 . *Les métiers et les compétences des agents* :
 quels emplois cibles ? quels besoins de compétences ?

→ **Des propositions :**
Quelles recommandations pour accompagner les évolutions en termes de :
 ● recrutement,
 ● formation initiale des futurs fonctionnaires ou formation continue des personnels,
 ● construction de parcours professionnels enrichissants pour les individus et pour l'État-employeur.

*L'étude « Les métiers du contrôle et de l'inspection » a été réalisée par **Jacques BEC** (DRAF PACA), **François GRANIER** (OMM) et **Alfred GROS** (DRAF Auvergne). Elle a été pilotée par un groupe d'études de la filière d'emplois (GEFE) présidé par **Jean-Jacques RENAULT**, inspecteur général de l'agriculture.*

La méthodologie retenue a notamment permis :

- *le recueil d'observations auprès d'une centaine d'interlocuteurs, par entretiens individuels et de quatre « groupes – métiers »,*
- *la vérification des conclusions auprès de tous les agents concernés du MAP grâce à un questionnaire électronique (2 817 réponses).*

L'ÉQUIPE DE L'OMM

251, rue de Vaugirard 75732 Paris Cedex 15

• **Constant Lecoeur** *Président*
constant.lecoeur@agriculture.gouv.fr

• **Anne-Marie Mitaut** *Directrice de projet*
anne-marie.mitaut@agriculture.gouv.fr

• **François Granier** *Responsable des études*
francois.granier@agriculture.gouv.fr

• **Claudine Rizza** *Assistante*
claudine.rizza@agriculture.gouv.fr

○ ○ ○ ○ Pour en savoir plus

Nous vous invitons à découvrir l'intégralité de cette étude sur le site de l'OMM :

> **www.omm.agriculture.gouv.fr**

> ou accès via : → [portail INTRAGRI](#) → [rubrique Intranet OMM](#)

Vous pouvez aussi demander un exemplaire papier de l'étude à l'OMM par courriel à l'adresse suivante : claudine.rizza@agriculture.gouv.fr