



HAL
open science

Inspecter le social : une fonction en voie d'extinction ou une doctrine en expansion ?

Magali Robelet

► **To cite this version:**

Magali Robelet. Inspecter le social : une fonction en voie d'extinction ou une doctrine en expansion ?. Sylvain Brunier; Olivier Pilmis. La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection, Presse des Mines, pp.43-64, 2020, 9782356715999. halshs-04194597

HAL Id: halshs-04194597

<https://shs.hal.science/halshs-04194597v1>

Submitted on 14 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Inspecter le social : extinction d'une fonction ou expansion d'une doctrine de contrôle ?

Magali ROBELET, Centre Max Weber, Université Lyon 2

L'impératif politique de réponse à la question sociale est allé de pair avec l'affirmation de l'État comme garant légitime de l'ordre public et de la protection des plus faibles. L'État s'est ainsi renforcé comme acteur de l'assistance face aux Départements et aux acteurs de la philanthropie à partir du milieu du XIX^{ème} siècle, notamment avec la création d'un corps de fonctionnaires, les inspecteurs des enfants assistés, puis de services dédiés au contrôle des œuvres et associations [de Luca, 2001 ; Chauvière, 2009]. En 1964 la création des DDASS (Directions départementales des affaires sociales) et du corps des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS) vient achever la territorialisation d'une police administrative du social. Chargé.e.s « *de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques dans les secteurs de la cohésion sociale et de la santé publique* », ces fonctionnaires de catégorie A+ exercent trois missions principales : la planification de l'offre de soins et de services sur leur territoire, l'allocation des ressources aux opérateurs (structures publiques, privées lucratives ou associatives) et le contrôle et l'inspection de ces opérateurs¹.

Cette dernière mission fait l'objet de critiques récurrentes, les unes mettant en cause son efficacité à protéger les populations, les autres fustigeant le penchant tatillon des inspecteurs qui mettrait en péril la liberté d'entreprendre et l'autonomie des associations. La faiblesse du nombre d'inspections s'expliquerait autant par le sous-effectif en IASS que par les effets des réformes administratives, qui orientent leurs activités vers des tâches jugées plus valorisantes pour la carrière, comme les négociations des contrats d'objectifs et de moyens ou le management du service.

Le secteur de la cohésion sociale, dans lequel évoluent aujourd'hui environ un tiers des 1800 IASS, paraît particulièrement exposé à ces critiques du fait de son morcellement en un grand nombre de structures, presque exclusivement associatives, et de la multiplicité des dispositifs de politique publique. La protection juridique des majeurs semble emblématique des difficultés de mise en œuvre de l'inspection. Aujourd'hui, environ 365000 personnes sont placées par un juge sous une mesure de tutelle, qui peut être exercée par un membre de la famille ou par un professionnel, mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM),

¹ Décret 2016-470 portant statut particulier du corps des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

travailleur indépendant ou salarié d'un service mandataire. Cette politique est relativement nouvelle pour les IASS, les MJPM étant soumis depuis seulement 2007 aux mêmes obligations de contrôle que les autres structures médico-sociales, accueillant des personnes âgées ou handicapées. Une autre de ses spécificités est de peu se prêter aux scandales publics, en dépit des dénonciations d'abus ou de fraude dont la presse peut se faire l'écho². Les agents des services régionaux (DRJSCS) et départementaux de la cohésion sociale (DDCS)³ effectuent très peu d'inspections de mandataires, en dépit d'objectifs nationaux fixés par le ministère, de la création de missions régionales d'inspection et de la diffusion de grilles de contrôle spécifiques.

S'en tenir à une faiblesse structurelle de l'inspection dans le champ social serait mal rendre compte des usages que les inspecteur.rices font de l'inspection et de leur inscription à la fois dans les organisations de travail des services de la cohésion sociale et dans des enjeux relationnels avec les mandataires.

La mise en œuvre locale de la politique des majeurs protégés exige en effet des IASS, faute d'une expertise sur le cœur de métier des professionnels, qu'ils construisent et préservent une réputation auprès de plusieurs audiences [Carpenter, 2001 ; Carpenter & Krause, 2012] : les opérateurs, les juges et les préfets. Il.elles doivent assurer aux juges une offre de mandataires suffisante en quantité, en qualité et économiquement fiable. Il.elles doivent également montrer leur capacité à identifier les comportements déviants et à les sanctionner de façon équitable. Dans un tel contexte, les IASS activent l'inspection autant dans un usage de police administrative que comme arme de dissuasion pour prévenir les risques liés à l'activité des mandataires (détournement de l'argent des majeurs, non respect de leurs droits).

À partir d'une enquête conduite auprès d'inspecteur.rices nous montrerons que tout en étant résiduelle, la pratique de l'inspection influence et s'articule à d'autres formes de contrôle moins coercitives et qu'elle peut être mobilisée pour d'autres usages que la sanction.

² L'ouvrage de Valérie Labrousse, *Les dépossédés. Enquête sur la mafia des tutelles*, Paris, éditions du moment, 2014 est souvent pris comme point de départ de reportages comme celui de « Secrets d'info » sur France Inter en 2017 <https://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-16-decembre-2017> ou de documentaires comme *Sous tutelle*, diffusé sur France 5 le 5 avril 2018.

³ Créés en 2010 par réorganisation des services déconcentrés (DDASS et DRASS), les DRJSCS portent l'ensemble des politiques publiques en matière sociale, sportive, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative. Sous l'autorité du préfet de région, elles coordonnent les actions des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), sans avoir de relations hiérarchiques avec ces dernières, placées sous l'autorité du préfet de département.

L'enquête sur les activités de contrôle des MJPM

Les données ont été recueillies entre 2016 et 2018 dans le cadre du programme de recherche Regulcap, coordonné par Benoît Eyraud et financé par l'IRESP.

17 entretiens ont été réalisés avec des IASS en charge de la thématique MJPM dans deux régions et avec deux membres de l'IGAS (Inspection générale de l'action sociale). Nous avons également échangé avec le directeur d'un service mandataire récemment inspecté, à partir de la consultation du rapport d'inspection.

Nous avons réalisé une dizaine de journées d'observation : réunions de préparation et des suites du schéma régional MJPM de la région A ; réunions d'un groupe de travail national pour l'élaboration d'un outil de gestion des risques des mandataires ; atelier « inspection » aux journées de l'association professionnelles des IASS ; séminaire inspection organisé en région A.

Si le renforcement récent de la fonction inspection dans les services de la cohésion sociale ne conduit pas, dans le secteur des majeurs protégés, à une augmentation du recours à l'inspection (1^{ère} partie), c'est en grande partie parce le contrôle des mandataires passe par d'autres modalités que l'inspection, mobilisant le même répertoire cognitif de la maîtrise des risques (2^{ème} partie). La perspective toujours possible de l'inspection et de la sanction, comme ses usages résiduels permettent surtout aux IASS de maîtriser leurs relations avec les opérateurs, les juges et leur hiérarchie (3^{ème} partie).

LE RENFORCEMENT EN TROMPE-L'ŒIL DES FONCTIONS D'INSPECTION

L'inspection comme modalité d'exercice du pouvoir de police de l'État sur les opérateurs des politiques sociales a fait l'objet, depuis une vingtaine d'années, d'une politique volontariste de rationalisation, passant par la formalisation de bonnes pratiques, la constitution de services spécialisés et la fixation d'objectifs de contrôle. La politique de protection des majeurs illustre cette volonté politique comme les difficultés de sa mise en œuvre dans les services déconcentrés.

L'insuffisance des contrôles, un motif récurrent de la politique de protection des majeurs

La critique de l'insuffisance des contrôles sur les opérateurs de politiques publiques n'est pas propre à la protection des majeurs. Elle est même l'une des manifestations de ce que Philippe Bezès appelle le « souci de soi de l'État », exercice de réflexivité des agents de l'État sur l'efficacité de leur propre administration [Bezès, 2002].

Ce motif est largement mobilisé dans les années 1990 dans le secteur sanitaire et social, d'abord suite à plusieurs scandales de santé publique (notamment du sang contaminé) puis dans le cadre d'une politique de lutte contre la maltraitance. Deux rapports successifs de l'IGAS pointent ainsi la fragilité des missions de contrôle exercées par les services déconcentrés de l'État. Les auteurs critiquent d'une part l'insuffisance des inspections qui ne représentent qu'à peine 20% de l'activité des IASS [Catinchi, 1995] et d'autre part la limitation de ces contrôles à des aspects règlementaires, sans porter attention à « *la qualité des prestations et des résultats, le service aux usagers ou leurs besoins* » [Destais & Vincent, 1997]. Ces rapports recommandent le renforcement de la formation à l'inspection et réactivent l'idée (déjà présente dans l'instruction ministérielle sur les DDASS en 1964) de la création de services experts en inspection au niveau régional.

L'attention portée au contrôle des mandataires n'est donc pas isolée des réformes des services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale. De façon plus spécifique, paraît en 1998 un rapport conjoint de l'IGAS, de l'Inspection générale des services de la justice (IGSJ) et de l'inspection générale des finances (IGF), qui pointe le manque de « *politique d'ensemble, régulièrement élaborée et évaluée* » en matière de protection des majeurs, dans un contexte marqué par une croissance du nombre de mesures de protection, par la « *poussée du secteur*

associatif»⁴ et par l'augmentation du coût moyen des mesures [de Foucault & al, 1998]. Le constat est également sévère sur le contrôle des mesures de protection : « *Ni l'institution judiciaire, ni les DDASS ne parviennent à faire face dans des conditions satisfaisantes à leurs obligations de contrôle respectives* » (p. 45).

Avant la loi de 2007 réformant la politique de protection des majeurs, les contrôles sont limités aux mesures de tutelles que les juges confient à l'État, qui lui-même mandate des tiers pour les exercer, les « gérants de tutelle », le plus souvent des associations. Les DDASS financent ces associations selon un forfait mensuel dont le plafond est fixé nationalement. Les agents des DDASS effectuent essentiellement des contrôles sur pièce des comptes des associations, les inspections sur place sont possibles mais limitées car les DDASS ne disposent pas alors de pouvoir d'injonction à l'encontre d'une association présentant des dysfonctionnements. Ces contrôles ne permettent pas d'apprécier la qualité de l'accompagnement proposé aux majeurs protégés ni le respect de leurs droits. L'insuffisance des contrôles apparaît comme l'une des raisons de la persistance de pratiques frauduleuses de la part des mandataires, mise au jour dans ce rapport. Les conclusions de cette triple inspection générale sont reprises et réactualisées dans plusieurs rapports ultérieurs, notamment du Conseil économique et social [Boutaric, 2006] et constituent autant d'arguments qui vont alimenter la réforme. En matière de renforcement des contrôles, la loi de 2007 inscrit les services mandataires parmi les établissements sociaux et médico-sociaux, les soumet à ce titre aux procédures d'autorisation et de contrôle par les services déconcentrés et introduit pour les mandataires individuels (MI) une procédure d'agrément avec obligation de formation et les mêmes contrôles que pour les services.

Programmation, professionnalisation et bonnes pratiques au secours de l'inspection

Les mandataires entrent dans le périmètre du contrôle de l'administration de la cohésion sociale au moment où les autorités publiques cherchent à renforcer les missions d'inspection dans le secteur sanitaire et social. Cet objectif passe, davantage que par un renforcement des effectifs d'IASS, par une formalisation et une professionnalisation des pratiques d'inspection. Ces évolutions débutent avec la création des missions régionales d'inspection (MRI) dans les DRASS au début des années 2000⁵. Alors que des circulaires ministérielles préconisent les inspections dans le cadre de la lutte contre la maltraitance, ces nouveaux services font

⁴ Cette expression désigne l'augmentation du nombre d'opérateurs associatifs gérant les tutelles.

⁵ Note d'orientation DAGPB/IGAS 99-173 du 18 mars 1999 sur la stratégie et la méthodologie de renforcement des fonctions d'inspection déconcentrées dans le domaine sanitaire et social.

remonter des manquements dans les textes, qui ne permettent pas de « sécuriser » juridiquement les contrôles :

« Au bout d'un moment ils se sont rendus compte qu'il fallait un cadrage juridique plus clair. On fait un contrôle, on ferme une structure et 2 ou 3 ans après quand ça remonte au Conseil d'État ou en cour administrative d'appel on nous dit mais vous n'aviez pas le droit d'aller là, vous ne vous êtes pas présenté et c'est là que le ministère s'est un peu affolé » (IASS, Responsable MRI)

Un petit milieu de spécialistes de l'inspection se constitue, composé d'inspecteur.rices des MRI ou ayant une appétence et une expérience de l'inspection dans un secteur particulier. Ils participent régulièrement aux travaux de l'IGAS, qui dispose depuis le début des années 2000 d'un service dédié à la programmation nationale et à l'animation du réseau territorial en matière de contrôle de « premier niveau »⁶. Ces spécialistes élaborent des modules spécifiques sur l'inspection destinés aux futurs IASS formés à l'EHESP⁷ et aux collègues des services territoriaux et rédigent et diffusent des référentiels d'inspection et autres guides méthodologiques. Il.elles défendent l'idée que la conduite d'une inspection requiert des compétences particulières et qu'elle doit, dans la mesure du possible être réalisée avec le soutien de spécialistes. Les guides et référentiels d'inspection, s'ils peuvent faciliter le travail des inspecteurs métiers, moins familiers des inspections, viennent aussi rappeler les exigences de l'exercice et les inciter à se faire accompagner par leurs collègues plus expérimenté.es :

« L'inspection et le contrôle ça ne s'invente pas, il faut pratiquer pour être efficace et en même temps si on ne pratique pas on hésite à aller faire des choses qui sont un peu compliquées, c'est une question de crédibilité, ... il ne suffit pas d'ouvrir un petit guide méthodologique pour savoir le faire, l'inspection c'est sur place donc il faut aller visiter les locaux, rencontrer les gens, regarder les installations, il y a du métier derrière... quand vous n'intervenez pas régulièrement, quand il y a un événement indésirable et qu'il faut intervenir, les gens ils ne veulent pas y aller, ils ont peur de ne pas être à la hauteur » (IGAS, responsable de la MPIC)

Au cœur des bonnes pratiques, figure ainsi la nécessité de s'appuyer sur des textes juridiques qui autorisent l'inspection et celle de se référer à la réglementation et aux recommandations de bon fonctionnement d'un service mandataire pour identifier des écarts et des remarques.

Sur le terrain, les inspections sont réalisées soit de façon autonome par les IASS des DDCS, soit avec l'appui de la MRI de la DRJSCS. En région A, cette mission compte cinq personnes dont deux IASS et un inspecteur jeunesse et sport, en charge de diffuser auprès des DDCS des bonnes pratiques d'inspection et de réaliser, en appui des directions départementales, des

⁶ L'inspection de premier niveau est conduite dans les services déconcentrés, les contrôles de second niveau sont exercés au niveau national par l'IGAS.

⁷ École des hautes études en santé publique qui forme les cadres et directeurs de l'administration et des établissements publics dans le secteur sanitaire, social et médico-social

inspections sur tous les champs couverts par la DRJSCS, notamment les CHRS, les accueils de mineurs ou les séjours de vacances adaptées. La mission a développé des supports méthodologiques valables pour tous les champs inspectés comme un « mémento sur l'organisation des inspections, pour les sécuriser et en rationaliser les différentes phases », propose une formation à la procédure contradictoire et organise chaque année un séminaire inspection contrôle, qui fait office d'échange de pratiques et de remontée d'information sur le déroulement des inspections. La MRI est également responsable de la mise en œuvre du programme régional d'inspection, élaboré à partir des ciblage effectués par les DDCS et intégrant les priorités nationales. Depuis 2013, le bureau de la protection des personnes à la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale) établit un programme national spécifique aux MJPM, avec un objectif de 15% de mandataires inspecté par an dans chaque région.

La programmation, la procéduralisation de l'inspection et le recours à des spécialistes n'empêchent pas que, une dizaine d'années après la réforme de la protection des majeurs, les constats relatifs aux contrôles des mandataires sont presque les mêmes que ceux évoqués plus haut. Entre 2015 et 2018 pas moins de quatre rapports sur la politique de protection des majeurs⁸ font état de contrôles « lacunaires » (Cour des comptes, 2016). Les objectifs nationaux ne sont pas atteints puisqu'en 2013, 42 services mandataires et 58 mandataires individuels ont fait l'objet d'une inspection sur des objectifs respectifs de 62 et 102 [Cour des comptes, 2016]. Dans la région A, en 2017, deux inspections de services et dix inspections de MI ont été réalisées, ce qui correspond à environ 4% des MJPM⁹. Par ailleurs, les inspections donnent rarement lieu à des suites judiciaires (2% des cas) mais essentiellement à des suites administratives de type recommandations et observations, pouvant comporter des améliorations à mettre en œuvre dans des délais impartis. En 2016, les inspections de mandataires ont été suivies de 90 lettres simples d'observation, 42 injonctions, six retraits d'habilitation et quatre saisines du parquet [Caron-Dégliise, 2018, p.78].

Pourtant, les inspecteur.rices que nous avons rencontré.es sont bien animé.es par des préoccupations de contrôle et se définissent comme des garants des droits civils des personnes vulnérables comme du bon usage des ressources publiques. Ils sont au fait des risques qui peuvent survenir au cours de l'exercice d'une mesure de protection, du détournement de

⁸ Le rapport de la sous-commission « droit et éthique de la protection des personnes » du Comité national pour la bientraitance et le droit des personnes âgées et des personnes handicapées de 2015, les rapports de la Cour des comptes et du Défenseurs des droits de 2016 et le rapport de la mission interministérielle sur la protection des majeurs de 2018.

⁹ Source : Mission régionale d'inspection de la région A, *Programme régional et interdépartemental d'inspection – contrôle – évaluation. Bilan 2017 et programme 2018.*

l'argent du majeur au non respect des droits ou à la pratique de la substitution de la décision du majeur. S'il.elles regrettent de ne pouvoir effectuer davantage d'inspections, aucun.e n'estime délaissier le contrôle des MJPM. On comprend alors que le contrôle n'est pas circonscrit à un moment défini qui serait l'inspection mais se déroule plutôt au fil de l'eau, au gré d'autres activités permettant d'exercer une forme de contrôle périphérique sur l'exercice de la protection.

LA MAITRISE DES RISQUES AU CŒUR DES PRATIQUES DE CONTROLE ORDINAIRE

La position relativement marginalisée des inspecteur.rices chargé.es de la politique des majeurs protégés au sein des services déconcentrées de la cohésion sociale, les conduit à mobiliser d'autres ressources de pouvoir que celles de la contrainte et de la sanction. L'essentiel de leur travail consiste à rassembler et traiter des informations pour organiser l'offre, financer les mandataires et vérifier leur usage des ressources publiques.

L'entrée et le maintien sur le marché de la protection des majeurs dépendent de la réponse des mandataires aux attentes des services de la cohésion sociale en matière de qualité, de sécurité et de gestion budgétaire. La fréquence des rencontres entre IASS et mandataires et l'expérience accumulée des dossiers font converger les acteurs vers un ensemble de critères de qualité et d'efficacité. Autrement dit, le pouvoir de *gatekeeping*, par la sélection des opérateurs et le pouvoir conceptuel de diffusion des bonnes règles de fonctionnement des activités de protection des majeurs se superposent pour cadrer les comportements des opérateurs en amont des inspections et le cas échéant, les préparer (Carpenter, 2001).

La protection des majeurs, une politique en marge dans des pôles métiers aux activités éclatées

Plusieurs contraintes institutionnelles et organisationnelles pèsent sur les activités de contrôle des MJPM et contribuent à reléguer l'inspection à un usage marginal.

Tout d'abord, les activités relatives à la protection des majeurs sont intégrées dans des services ou des pôles « métiers », aux compétences larges, rassemblant d'autres politiques comme l'asile ou l'hébergement d'urgence. Dans la DRJSCS A, le service de la protection des personnes vulnérables, dirigé par un IASS, compte huit personnes, sur des effectifs totaux de 180¹⁰. Ce service gère environ 230 millions de crédits, dont une part minoritaire de 75 millions est dédiée au financement des MJPM. Les effectifs consacrés à la politique des

¹⁰ Source : DRJSCS A., Objectifs 2018.

majeurs protégés sont également peu nombreux dans les départements, variant de quatre à une petite dizaine de personnes. Les responsables de ces services décrivent une activité à flux tendus, nécessitant de jongler entre plusieurs politiques, soumise aux aléas des nouveaux textes, plans et directives nationales et exigeant de redéfinir sans cesse les priorités :

« Alors, comme on est que deux, on établit des priorités. Dans nos priorités, peut-être très temporaires d'ailleurs au vu de la revue des missions, il y a les pupilles : s'il y a un coup d'urgence sur un pupille qui se défenestrait, on laisse tout tomber et on va voir le pupille. Après on fait ce qu'il faut dans les tutelles et on a essayé jusqu'à cette année de faire à chaque fois une ou deux inspections (...) Après il ne faut pas qu'il y ait de pépin de santé chez nous deux ou chez d'autres collègues du service parce qu'il faut que chacun éponge... Et cette année on nous a demandé beaucoup plus de travail sur la politique de la ville. Donc on va faire une grosse inspection en tutelle mais a priori il n'y en aura pas deux... » (IASS DDCS 2)

Au sein de ce portefeuille de dispositifs de politiques publique, la protection des majeurs est un domaine relativement nouveau pour les agents de l'État. Il.elles investissent cette thématique sur le tas et « de A à Z », selon les termes d'une inspectrice, en nouant des relations d'interconnaissance avec les opérateurs et les juges, autour de l'apprentissage commun des règles de tarification, des campagnes budgétaires et de l'élaboration des schéma régionaux des MJPM.

Par ailleurs, les inspecteur.rices rencontré.e.s font état d'un faible portage politique autour de la protection des majeurs par rapport à d'autres missions jugées plus prioritaires car exposant davantage les préfets, comme le logement d'urgence ou l'asile :

« (...) alors c'est sûr, il y a une pression politique beaucoup plus faible sur la protection juridique des majeurs, ce qui est un peu l'un des problèmes de la thématique finalement ... Alors ça comporte un certain nombre d'avantages, justement, pour pouvoir développer une politique, on est moins dans la réaction à la pression médiatique et à la pression du fait divers... moi je trouve ça plus intéressant, le reporting qu'on nous demande est moins soutenu on a plus le temps de développer des choses puisqu'on est pas dans la réaction à l'urgence politique ou médiatique » (IASS DRJSCS)

Comme le souligne cet inspecteur responsable de pôle, l'absence de pression sur les contrôles des mandataires le laisse relativement libre des modalités de déploiement de cette politique sur son territoire. Ses priorités étant de répondre aux flux de mesures de protection prescrites par les juges et de « payer les mandataires », il cherche avant tout à construire des relations avec ses interlocuteurs locaux (mandataires, juges, fédérations professionnelles) et à réunir des informations sur leurs activités. Ce faisant, les inspecteur.rices conduisent des évaluations permanentes des mandataires et diffusent auprès d'eux leurs exigences en termes de respect des règles de droit et de pratiques professionnelles.

Le pouvoir de *gatekeeper* des inspecteur.rices

Les inspecteur.rices consacrent une partie de leur temps à l'évaluation des besoins et à la sélection des mandataires à l'entrée du marché du travail. Ces activités relèvent du pouvoir de *gatekeeper* des organisations de régulation [Carpenter, 2001], que l'on peut certes analytiquement séparer d'autres formes d'exercice du pouvoir comme l'inspection mais qui sont loin de leur être indépendantes. En effet, tout en sélectionnant les opérateurs, le *gatekeeper* construit le périmètre et le contenu des contrôles à venir et incite les opérateurs à se conformer à ses attentes. Au cours de leurs activités de définition de l'offre de dispositifs de protection sur un territoire et de sélection des mandataires, les IASS sont conduit.es à expliciter les critères attendus de qualité et de sécurité de l'activité des MJPM.

Disposant des compétences d'agrément des MI et d'autorisations de fonctionnement et d'extension d'activité pour les services, les agents des DDCS effectuent un travail d'appariement entre des besoins en mesures et une offre de mandataires qui doit être suffisante en quantité, en diversité et en qualité. La nature du travail à accomplir étant incertaine et les compétences et qualités recherchées ne pouvant *in fine* être connues qu'après expérimentation, le risque d'erreur est grand [de Larquier, 1997 ; Menger, 1997]. Pour s'en prémunir, les IASS, en quête de partenaires fiables déploient un intense travail de prospection, de production de jugements, d'évaluations et d'anticipations quant aux capacités des candidats à répondre aux attentes [Cardon, 2016]. Ce travail s'effectue sous contrainte budgétaire, les IASS étant soucieux de ne pas financer des services qui ne fonctionneraient pas à plein ou des mandataires individuels sans activité. L'incertitude sur la définition comme sur la mesure des besoins leur confère une assez grande autonomie pour proposer aux préfets de nouveaux agréments de MI ou des extensions de mesures autorisées pour les services :

« Et la question pour moi c'est de calibrer, combien je prends de personnes [mandataires individuels]. Donc là il faut que je vois le nombre de mesures qu'il faut, comment on peut les financer nous derrière, est-ce qu'on a les crédits est-ce qu'on les aura, tout ça sans avoir de réponse, donc il faut que je m'avance sans trop m'avancer mais en même temps il faut que je donne une réponse... Donc là on en avait deux qui sont partis à la retraite l'année dernière, cette année on en a deux qui veulent s'arrêter, l'année prochaine on sait qu'il y a en a deux qui s'arrêteront, on sait que les juges sont un peu en difficulté, on a dit qu'on allait prendre 10 personnes... j'ai envie de dire c'est moi toute seule qui au bout d'un moment ai dit 10 ! Et en face personne ne m'a dit non (rire) » (IASS DDCS 3)

Certain.es IASS font valoir des préférences en termes de configuration de l'offre de mandataires, en anticipant sur leur capacité de contrôle des opérateurs. Une inspectrice cheffe du service des personnes vulnérables est ainsi parvenue, en accord avec le procureur de la République, à limiter le nombre de nouveaux agréments de MI, estimant que les services

offrent davantage de garanties en termes d'autorégulation collective des professionnels et sont plus facilement contrôlables.

Le pouvoir et l'autonomie des inspecteur.rices sont néanmoins cadrés par la stabilisation de règles d'ajustement de l'offre à la demande, notamment au cours de la révision des schémas régionaux des MJPM. Dans la région A, les débats entre juges des tutelles et représentants des DDCS ont essentiellement porté sur la définition de critères de saturation de l'offre. Sans fixer de seuil maximal d'activité pour les MJPM, déclenchant les décisions d'agrément ou d'extension des mesures autorisées pour les services, les acteurs locaux s'accordent sur une vigilance collective à avoir sur le volume d'activité des mandataires. Il s'agit d'éviter à la fois la surcharge d'activité qui conduirait à réduire le temps passé avec le majeur et une activité trop faible pour permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle jugée nécessaire pour bien réaliser le travail de mandataire.

Les activités de sélection des mandataires à l'entrée du marché du travail participent plus directement encore à la prévention des risques pour la qualité de la prise en charge des majeurs. La loi de 2007 introduit des règles de sélection plus précises et formelles avec l'obligation pour les mandataires de détenir le certificat national de compétence¹¹. Les services des DDCS veillent au respect de cette obligation, particulièrement dans les services mandataires où le risque de contournement par le recours aux dispenses de formation est grand. Le chef du pôle Personnes vulnérables de la région A a ainsi choisi de consacrer des crédits non reconductibles au financement de la formation des mandataires dans les services. Les MI, de leurs côtés, pouvaient jusqu'en 2016 être agréés selon une procédure simple, sous seule condition de détention du CNC. Désormais, le préfet de département lance un appel à candidatures qui peut spécifier les attentes en termes de localisation ou de spécialisation du mandataire (gestion du patrimoine, maîtrise des relations avec les personnes ayant des troubles psychiques, etc)¹². Outre la formation, cette nouvelle procédure exige du candidat qu'il précise son insertion dans un réseau professionnel de mandataires, ceci afin de limiter l'isolement professionnel, associé à un risque de moindre qualité de l'exercice de la protection.

Comme cela a été montré dans d'autres situations d'appariement [Pilmis, 2007], les activités associées au pouvoir de *gatekeeper* des inspecteur.rice.s se prolongent après que le

¹¹ Un CNC MJPM a été créé par décret d'application de la loi 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

¹² Décret 2016-1898 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

mandataire a été choisi, par une évaluation permanente. En effet, les risques liés au volume d'activité, à la formation et à l'isolement professionnel sont évalués par les IASS, en dehors des inspections, au cours ce que l'on peut qualifier d'activités de contrôle tous azimuts.

Un contrôle tous azimuts

La réputation des IASS auprès leurs audiences se gagne en trouvant un équilibre entre l'autonomie laissée aux opérateurs, qui suppose de ne pas abuser des contrôles et sanctions et la capacité à identifier et limiter les pratiques malveillantes ou dangereuses pour les majeurs protégés. Il.elles cherchent alors à exercer un pouvoir conceptuel, d'influence sur la bonne façon d'exercer l'activité de MJPM, qui permet de préserver leur réputation tout en faisant converger les pratiques des opérateurs vers leurs attentes.

Ces attentes portent sur le développement des pratiques de maîtrise des risques. Comme d'autres champs soumis à régulation publique, le secteur sanitaire et médico-social connaît depuis une vingtaine d'années une évolution des modalités de contrôle des opérateurs. Diffusées depuis les pays anglo-saxons, les théories de la régulation qui cherchent à identifier les modes de contrôle les plus efficaces invitent à réduire la place de la vérification de la conformité des activités avec des prescriptions réglementaires au profit de l'appréciation de la mise en place, par les opérateurs d'instruments de maîtrise des risques liés à leur activité [Bonnaud & Coppalle, 2008 ; Borraz & al., 2017]. Cette perspective élargit et facilite les possibilités de contrôles pour les inspecteur.rices et peut contribuer à limiter le recours à l'inspection. En effet, le postulat de cette démarche est qu'il est possible d'identifier, de classer et de mesurer un ensemble de conditions favorables à une bonne prise en charge des personnes protégées. Dans le référentiel de contrôle des services mandataires élaboré par la DGCS, comme dans l'outil « Gestion des risques MJPM » construit par un groupe national d'inspecteur.rices, l'activité de mandataire est découpée en thèmes, domaines ou fonctions, eux-mêmes déclinés en critères et indicateurs qu'il est possible de contrôler. Les grandes familles de « risques » portent sur la gouvernance et le pilotage du service mandataire, la gestion des ressources humaines, les risques juridiques et les pratiques professionnelles. Les risques jugés les plus importants concernent la surcharge d'activité, l'absence de protocoles relatifs à la remise de l'argent de vie et l'absence d'usage du dossier individuel de protection des majeurs, censé formaliser les échanges entre le mandataire et la personne protégée autour de son « projet de vie ». L'existence de procédures ou protocoles indique, aux yeux du contrôleur, qu'en cas de difficulté ou d'urgence, un membre de l'organisation saura y apporter des solutions en se référant à une règle juridique ou à des bonnes pratiques professionnelles.

L'appréciation du développement de ce contrôle interne chez les opérateurs s'inscrit dans les interactions au fil de l'eau entre les IASS et les mandataires. Les rencontres dans le cadre de la campagne et du suivi budgétaire sont ainsi l'occasion de discuter des choix d'utilisation des ressources, qui pourraient faire peser des risques pour l'équilibre financier de la structure et pour la qualité de l'exercice des mesures de protection :

« On voit beaucoup de choses dans les budgets car on a pas qu'une liasse budgétaire, on a un rapport d'activité avec un budget prévisionnel. Il y a effectivement des objectifs fixés à mettre en lien avec des moyens supplémentaires qui sont demandés.... Après comme indicateur on a le contenu des rapports d'activité, la gestion qui est faite des fonds publics qui sont assez révélateur de l'état d'esprit de la structure, des besoins nouveaux qui sont formulés : quand on priorise des véhicules pour les cadres, plutôt que du mobilier pour les salariés, ça interpelle. Je ne dis pas qu'il ne faut pas valoriser ses cadres mais quand on est déficitaire on priorise »
(IASS DDCS 1)

Les IASS attendent avant tout des mandataires qu'il.elles agissent en gestionnaire prudent.es des ressources publiques, rendent compte de leur activité et leur signalent toute difficulté éventuelle. Ces échanges sont donc des moments où s'élabore un jugement sur la qualité de la gestion, qui présage, aux yeux des inspecteur.rices de la qualité de la prise en charge. L'équation « non traçabilité = risque de qualité » est au cœur de ces jugements et se trouve particulièrement mobilisée pour les mandataires individuels, avec le postulat sous-jacent est que l'on peut faire confiance à quelqu'un qui ne sait tenir ses propres comptes. L'inspection apparaît comme l'horizon possible de ces évaluations tous azimuts réalisées à partir des données budgétaires :

« Pour moi le contrôle déjà financier, c'était un bon indice, on voyait comment c'était géré, on avait les organigrammes, donc on voyait s'il y avait un chef de service, s'il y avait quelqu'un qui contrôlait. On avait déjà une idée de l'organisation, et après quand on inspecte effectivement on peut vérifier, alors on sait qu'il y a un chef de service sur telle antenne, c'est qui, est-ce qu'il a la délégation de signature... si par exemple, il y avait 15 mandataires mais seulement 10 bureaux, il y avait 5 mandataires qui avaient pas de poste assis, donc ça va pas »
(IASS DDCS 3)

L'inspection s'inscrit donc dans un continuum d'activités centrées sur l'appréciation de la maîtrise des risques de l'activité des mandataires. Le plus souvent, les informations issues des données budgétaires et des rapports d'activité et les échanges noués avec les opérateurs suffisent à l'inspecteur et s'accompagnent de conseils et recommandations sans déclencher d'inspection. Les usages de l'inspection paraissent réservés à des cas particuliers et supposent que les conditions de l'intérêt de cette modalité de contrôle soient réunies.

LES USAGES RESIDUELS DE L'INSPECTION

Alors que les IASS disposent par leur statut d'un pouvoir de police administrative, ils ne mobilisent que très peu cette ressource d'action. L'une des raisons serait qu'en l'absence de sanction forte, l'inspection perdrait de son intérêt pour obtenir une mise en conformité des mandataires avec la réglementation. De fait, l'activité des mandataires ne comporte pas de risques vitaux mais plutôt des risques de fraudes et de non respect des droits, qui exposent moins aux sanctions et aux mesures administratives d'urgence que d'autres politiques sanitaires et sociales. Par ailleurs, les fermetures ou les suspensions d'activité sont rendues quasiment impossibles du fait de l'impératif de répondre au volume croissant de mesures prescrites par les juges. Dans ce contexte, les inspecteurs privilégient une stratégie de prévention des risques et de diffusion de bonnes pratiques professionnelles et gestionnaires, qui passe par des interactions plus ordinaires avec les mandataires.

L'inspection fait néanmoins partie de la panoplie d'outils à la main des inspecteurs qu'ils activent de façon résiduelle dans le cadre de stratégies de réputation à plusieurs échelles. L'intérêt de l'inspection peut être relatif à la situation de l'opérateur inspecté, il s'agit alors de recueillir de nouvelles informations, pour vérifier les dires du mandataire ou du directeur du service ou bien de conduire une inspection dont l'IASS sait à l'avance qu'elle se conclura par des mesures administratives. Mais l'intérêt d'une inspection dépasse souvent le seul cas de la structure inspectée pour faire office de rappel pour les autres opérateurs du territoire du pouvoir de contrainte de l'administration [Lascoumes, 1994].

L'inspection, enjeu de pouvoir entre les pôles métiers et les spécialistes de l'inspection

Alors que les services de la cohésion sociale se sont dotés de missions régionales d'inspection, les inspections de mandataires sont le plus souvent conduites par les IASS des directions métiers, ce qui indique un usage particulier l'inspection, inscrit davantage dans le prolongement des relations d'accompagnement des mandataires que dans une finalité de sanction.

Les inspecteur.rices métiers partagent la conviction que, dans le cas d'un domaine d'activité en voie de professionnalisation et ayant connu des réformes récentes, le développement des capacités de contrôle interne des mandataires est une stratégie de prévention des risques plus efficace que la vérification systématique de la conformité à la réglementation. Le déclenchement d'une inspection pourrait venir rompre un mode de relation reposant sur l'échange d'informations et de conseils en introduisant des sanctions potentielles. Il.elle.s

peuvent craindre que l'intervention de la MRI crée des situations de porte-à-faux avec les opérateurs, encouragés d'un côté à prendre le temps qu'il faut pour mettre en place des dispositifs de contrôle interne et sanctionnés par une injonction s'ils ne sont pas déjà à l'œuvre. De leurs côtés, les inspecteur.rices des MRI expliquent la quasi-absence d'inspection de MJPM par le refus de leurs collègues des pôles métiers de toute ingérence dans leurs relations avec les opérateurs.

« - Et il n'y a pas de demande d'appui sur les MJPM ?
- Mais ils ne font jamais de contrôle MJPM, ils n'en demandent pas et ils n'en font pas !
- Et ce n'est pas un souci ?
- Ah bah si, c'est un souci... Mais c'est de la compétence du préfet de département, si le DDCCS ne veut pas en programmer, il n'en programme pas, moi je peux juste dire on est prêt à vous appuyer sur les MJPM mais si on met un personnel vous en mettez un, sachant que si on leur dit on fait complètement à votre place ils ne voudront pas, il ne veulent pas que l'on s'occupe de leurs affaires à leur place. Donc s'ils ne sont pas en capacité de mettre du personnel, ils diront on ne fait pas, voilà... » (IASS, Responsable MRI)

Les membres des MRI opposent ainsi les inspections réalisées par les pôles métiers, qui seraient « toujours dans la rondeur » et apporteraient peu de nouvelles informations sur la structure inspectée et les « inspections dures » qu'il.elles peuvent mener de leur côté mais dont les conclusions, comportant davantage de mesures coercitives - de type injonction- ne seraient pas toujours suivies par les préfets. Au bout du compte, comme le dit ce responsable « personne n'est confort » et la spécificité de l'inspection en tant qu'outil de police administrative finirait par se perdre.

Ces jeux de pouvoir entre services au sein des administrations déconcentrées de la cohésion sociale n'empêchent pas néanmoins les inspecteurs métiers de faire usage de l'inspection, soit comme un moment venant rappeler les attendus des autorités de financement et de contrôle et leur pouvoir potentiel de sanction, soit comme un outil de sanction à l'égard d'un mandataire récalcitrant, marquant l'échec de la stratégie de prévention menée jusque-là.

L'inspection, poursuite de la relation d'accompagnement des opérateurs

Une partie des inspections s'inscrit dans la longue durée des échanges avec les mandataires autour de leur gestion budgétaire, du développement des procédures internes ou de leurs pratiques professionnelles. La façon dont les structures inspectées sont ciblées révèle cet usage de l'inspection. Ainsi les plaintes des personnes protégées à l'encontre de leurs mandataires ne déclenchent pas toujours une inspection mais constituent des alertes qui conduisent les inspecteurs à retourner dans le dossier d'un mandataire ou d'un service pour confronter la plainte avec d'autres éléments d'information, venant ou non conforter

l'existence de « risques » spécifiques. La connaissance qu'il.elles ont des mandataires à travers leur dossier et les échanges directs avec eux constitue la principale source du ciblage.

Les inspections sont alors conçues comme une façon de prolonger autrement la stratégie de prévention engagée avec les opérateurs. Le responsable du groupe de travail sur l'outil de ciblage des inspections de MJPM rappelle ainsi à ses collègues la doctrine implicite de l'inspection qui les anime :

« La gestion des risques est en amont de l'inspection contrôle, pour définir une programmation, avec des indicateurs, des données qui permettent de cibler un mandataire plus qu'un autre, dans le cadre d'une inspection contrôle conçue comme une inspection d'accompagnement. La mission principale ne porte pas sur la conformité, en tout cas pas seulement mais il s'agit d'aider l'opérateur, je vous rappelle que vous êtes dans un secteur qui porte sur les personnes vulnérables, donc vos structures aussi sont vulnérables. Notre mission première est que vos structures fonctionnent » (IASS animateur du groupe de travail gestion des risques MJPM)

La perspective d'une inspection d'accompagnement, qui n'envisage pas d'emblée la possibilité de sanctionner l'opérateur, converge avec les enjeux et les pratiques des inspecteur-rices métiers comme avec celle des référentiels de guides de bonne pratique de l'inspection : l'inspection est un moyen supplémentaire pour conduire l'inspecté à développer son contrôle interne. Le responsable de la mission inspection contrôle de l'IGAS parle même de l'inspection comme d'un « *audit gratuit* » pour les opérateurs.

L'inspection conduite en 2015 dans l'ATRA, une association tutélaire de la région A illustre cet usage de l'inspection. La responsable du service des populations vulnérables de la DDCS vient alors de prendre son poste et elle ne connaît pas encore bien la thématique des majeurs protégés. Elle reçoit un courrier de la présidente de l'ATRA critiquant les pratiques professionnelles des mandataires et les orientations prises par le directeur. L'inspectrice se saisit de cette occasion pour prendre connaissance de l'association et débiter son programme d'inspection des MJPM par ce service. Le rapport d'inspection « *ne révèle pas de dysfonctionnement majeur mais confirme la nécessité de s'engager dans un mode de gouvernance plus ouvert sur le partenariat et de poursuivre le travail entamé quant à la mise en place de procédures internes* ». L'inspection a permis d'arbitrer les différents internes au sein de l'association et d'apporter un soutien institutionnel à la direction et aux salariés, en accordant des financements pour la création de postes d'encadrement et pour le déménagement d'une antenne [Eyraud & Robelet, 2018]. Ces dépenses ont des répercussions en chaîne sur l'affectation des ressources budgétaires départementales entre les services mandataires, dans le cadre d'une enveloppe fermée. L'inspectrice pourra chercher à négocier des crédits non reconductibles pour faire face aux dépenses exceptionnelles associées aux

suites de cette inspection, de façon à ne pas léser les autres opérateurs de son département et à leur montrer son sens de l'équité. L'inspection d'un opérateur s'inscrit donc dans l'ensemble des activités des IASS, qu'il s'agisse des campagnes budgétaires ou de la définition de l'offre et revêt toujours des enjeux de réputation, variables selon leur expérience du métier ou de la thématique et selon l'état des relations avec les opérateurs.

Le fait que les inspections ne soient pas conduites, du point de vue des IASS, dans l'optique d'un strict contrôle de conformité associé à des sanctions en cas d'écart aux règles ne signifie pas pour autant qu'elles soient bien vécues par les professionnels des services inspectés. Elle vient en effet leur rappeler le pouvoir potentiel de contrainte et de sanction dont disposent leurs interlocuteurs de l'administration.

Le recours gradué aux sanctions

L'une des difficultés de l'exercice du pouvoir de police administrative à l'encontre des MJPM est que les IASS doivent travailler à rendre la menace de sanction crédible alors que les opérateurs savent que des sanctions en cas de non conformité ne sont que très rarement prononcées.

Dans ce contexte et comme cela a déjà été mis en évidence notamment pour l'inspection du travail [Dodier, 1988], l'inspection peut elle-même prendre le sens d'une sanction de l'échec de la stratégie de prévention des risques par l'accompagnement ou la « *pédagogie* ». L'inspection est alors l'instrument ultime pour obtenir de l'opérateur qu'il équilibre son budget, mette en place les procédures attendues ou améliore les indicateurs de bonne pratique professionnelle (fréquence des visites aux majeurs protégés, usage du DIPM ou organisation de l'analyse de la pratique), par le biais d'injonctions impliquant un délais de mise en œuvre et une nouvelle visite. Dans ces situations d'inspection, l'IASS sait à l'avance que les conclusions du rapport vont être assorties d'injonctions.

C'est le cas pour l'inspection d'un service mandataire déclenchée par l'inspectrice DDCS suite à plusieurs plaintes de salariés contre le management autoritaire de la directrice. L'association gestionnaire du service est par ailleurs déficitaire depuis plusieurs années et les indicateurs de ressources humaines font état d'un fort absentéisme des mandataires. L'inspection ne conclut pas à une fermeture ou une suspension d'activité, mais les injonctions formulées conduisent au licenciement de la directrice, les administrateurs interprétant les conclusions de l'inspection comme le signal d'une mauvaise gestion et d'une défiance de l'administration à l'égard de l'association. Dans une seconde inspection menée un an plus tard, l'inspectrice se félicite du développement des procédures et de l'engagement du service

dans une démarche de maîtrise des risques. Elle rassure en ces termes les juges de son département sur le fait qu'ils peuvent de nouveau confier des mesures à ce service :

« L'inspection a été faite avec la DGFIP, sachez que la gestion est parfaite, l'association s'est bien remise à flot après le départ de la précédente directrice. Le fonctionnement est meilleur, les salariés sont moins en souffrance, ensuite on a fait un contrôle sur environ 10% des dossiers, il faut qu'ils renforcent leur contrôle interne, les procédures, notamment pour les visites et ils vont mettre en place un nouveau logiciel » (Intervention de l'IASS de la DDCS lors d'une réunion avec les juges des tutelles du département)

L'injonction fait basculer les pratiques de contrôle de l'accompagnement vers la police administrative. Elle permet aux inspecteur.rices de contraindre les opérateurs à se conformer à la réglementation voire à des changements organisationnels sans avoir à fermer les services ou retirer un agrément et donc sans porter atteinte à l'offre de mandataires sur le territoire.

Les situations dans lesquelles cette perspective se présente sont rares, les IASS estimant à moins de 10% les rapports comportant des injonctions. La faiblesse du recours aux injonctions et *a fortiori* aux fermetures ou suspensions d'activité s'explique par ailleurs par l'anticipation, par les IASS, des réactions du commanditaire face à leurs propositions. Il.elle.s font souvent le récit d'un apprentissage de l'usage des sanctions administrative, lorsque, suite aux refus de leurs propositions par le préfet, il.elle.s ont du revoir les conclusions d'un rapport d'inspection. Cet inspecteur cite l'exemple d'un service mandataire sur lequel pèsent de fortes présomptions de détournements de l'argent des mandataires :

« Je voulais fermer un service, ça n'allait pas du tout, l'argent passait de main en main, aucun suivi etc. c'était que des bénévoles, pas de procédures, aucune traçabilité, rien dans les dossiers, pas de DIPM... le bénévole qui était censé gérer la mesure prenait du liquide, allait acheter des cigarettes, mais j'avais pas de facture, peut-être qu'il avait fait ses courses pour lui aussi, j'en savais rien, rien de tracé, rien du tout. Je dis "Non mais c'est pas possible". Et là le juge me dit "Humm, ils ont 100 mesures, si je dois redistribuer les 100 mesures, ça va me prendre 3 ans et pendant 3 ans, qu'est-ce qui se passe pour ces pauvres gens" du coup, j'ai revu mon rapport en disant, pas de fermeture mais plein d'injonctions en disant je veux ça et ça et vous salariez tout le monde » (IASS DDCS 4)

Le recours aux mesures correctives et coercitives est par ailleurs encadré par des bonnes pratiques d'inspection, reformulées dans le nouveau guide de l'IGAS en 2018, en vue notamment de limiter les contentieux. Les contributeurs de ce guide (IASS de pôles métiers, responsables ou membres de MRI) rappellent la double nécessité de hiérarchiser les faits constatés en fonction de leurs risques et de mettre en cohérence ces constats et les propositions de mesures faites au commanditaire. Le document recommande un usage gradué des mesures, supposé rendre les menaces de sanctions plus efficaces (car elles seront alors suivies par le préfet ou le juge) et donc plus crédibles pour les opérateurs, ce qui peut les

inciter à répondre en amont aux recommandations et se prémunir ainsi des sanctions administratives¹³.

La recherche d'une cohérence entre les constats et les conclusions du rapport d'inspection vise à travailler la réputation d'équité des inspecteurs auprès des opérateurs mais participe également de la légitimation de leur travail auprès des juges. Un inspecteur.ice ne peut adresser un article 40 à un juge (en cas de suspicion d'infraction pénale) qu'en étant assuré.es que le parquet le suivra, sous peine de perdre toute crédibilité auprès des acteurs de la justice comme des opérateurs. Le recours aux procédures judiciaires n'est censé intervenir qu'à l'issue de l'échec des mesures administratives antérieures. La menace de sanction devenant alors crédible n'en serait que plus dissuasive pour les opérateurs :

« (...) Il faut se méfier parce que si pour retirer un agrément il faut une injonction préalable et qu'il n'y a jamais eu d'injonction parce qu'on a fait toujours de la pédagogie avec des lettres simples et des recommandations, le compteur n'a jamais démarré... c'est le billard à trois bandes en fait : lettre simple, mise en demeure et mesure administrative, si la mesure administrative n'est pas respectée, article 40 et dans ce cas là police judiciaire, mais il vaut mieux faire de la police administrative, après on fait une fermeture si vraiment il y a nécessité et après là on sera peut-être suivi par les parquets » (Responsable du pôle solidarité en DDCS, animateur de l'atelier « Les suites administratives et contentieuses des inspections-contrôles : comment les gérer et les rendre effectives », Séminaire MRI, Février 2019)

La gradation des mesures évite aux IASS de se retrouver devant l'alternative de l'accompagnement ou de la sanction et inscrit la relation d'inspection dans la durée en permettant un contrôle resserré des opérateurs (par le suivi d'inspection, la vérification du respect des délais, une nouvelle visite, etc). La perspective jamais tout à fait exclue des sanctions administratives leur permet de gagner en légitimité lorsqu'ils recommandent aux opérateurs des aménagements de leur organisation dans le sens d'une plus grande traçabilité de leur activité.

¹³ La gradation des sanctions a été précisée et renforcée par l'ordonnance 2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du Code de l'action sociale et des familles.

CONCLUSION

L'interrogation qui ouvrait ce chapitre, et qui n'est pas propre aux politiques sociales, était celle de la faiblesse du nombre d'inspections et des sanctions associées, de la part de professionnels pourtant dotés d'un pouvoir de police administrative.

Afin de comprendre les raisons d'un usage aussi parcimonieux de ce pouvoir, nous avons mobilisé une grille d'analyse à plusieurs dimensions. La première, organisationnelle, replace les pratiques d'inspections dans les jeux de pouvoir entre les services, notamment entre les échelons départementaux (disposant juridiquement de la compétence d'inspection) et régionaux, qui peinent à imposer à leurs collègues un programme et des bonnes pratiques d'inspection. Cette première dimension s'articule à des enjeux professionnels, la pratique de l'inspection apparaissant comme trop technique au regard de fonctions managériales davantage valorisées dans les avancements de carrière. La seconde dimension, institutionnelle, met l'accent sur la fonction de régulation jouée par les administrations de la cohésion sociale, qui mobilise plusieurs sources de pouvoir en dehors du pouvoir de police, en particulier le pouvoir de *gatekeeping* et le pouvoir conceptuel de définition et de diffusion des bonnes pratiques de mise en œuvre d'une politique publique. La troisième dimension est précisément une dimension cognitive, la doctrine de la gestion des risques étant au cœur des relations des relations entre les inspecteur.ices et les opérateurs. Enfin, la dimension politique n'est pas à négliger, les usages des inspections dépendant de la plus ou moins grande pression politique qui s'exerce autour d'un problème (ou d'un non problème) public.

Ayant pour mission à la fois de développer la politique des majeurs protégés (construire une offre de MJPM, renforcer la professionnalisation des mandataires) et de contrôler voire sanctionner les mandataires, les IASS, comme d'autres corps d'inspection, mènent un travail « *d'intermédiation verticale et horizontale* » (Lascoumes, 1994). Il.elles doivent faire appliquer les règles de droit, circulaires et directives provenant de l'administration centrale tout en étant inscrit.es dans une hiérarchie locale. Diffusant des informations d'un côté aux opérateurs et de l'autre aux préfets, ils anticipent les réactions des uns et des autres en veillant à préserver leur autonomie dans la mise en œuvre des politiques sur leur territoire. L'entretien d'un réseau d'interconnaissances avec les juges, les opérateurs, les fédérations de mandataires est une autre facette de leur travail, leur permettant de gagner en légitimité auprès des professionnels de terrain.

Dans cette activité d'intermédiation, les IASS disposent de plusieurs ressources pour développer la prévention des risques liés à l'activité des mandataires, en premier lieu les démarches d'accompagnement par la négociation, l'échange et les recommandations. La

police administrative est surtout activée pour jouer un rôle de dissuasion ou pour sanctionner l'échec de cet accompagnement.

L'inspection paraît dans le cas de la politique des majeurs, relever davantage – du moins tout autant - du pouvoir conceptuel du régulateur, conduisant à l'alignement progressif des acteurs autour d'une conception commune des risques et de pratiques communes de prévention que du pouvoir réglementaire de contrainte et de sanction à l'égard des opérateurs.

Bibliographie

[Bezès, 2002] Bezès, Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'administration publique*, 2, 102, 307-325.

[Bonnaud & Coppalle, 2008] Bonnaud, Laure & Coppalle, Jérôme, « La production de la sécurité sanitaire au quotidien : l'inspection des services vétérinaires en abattoirs », *Sociologie du travail*, 50, 15-30.

[Borraz, Merle & Wesseling, 2017] Borraz, Olivier, Merle, Ivanne & Wesseling, Mara, « Les risques de l'inspection. Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit », *Droit et société*, 96, 2, 289-304.

[Boutaric, 2006] Boutaric, Rose, *Réformer les tutelles*, Avis et rapports du Conseil économique et social.

[Cardon, 2016] Cardon, Vincent, « Produire "l'évidence". Le travail d'appariement et de recrutement dans le monde du cinéma », *Sociologie du travail*, 58, 2, 160-180.

[Caron-Dégliise, 2018] Caron-Dégliise, Anne, *L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, Rapport de mission interministérielle.

[Carpenter & Krause, 2012] Carpenter Daniel. P., Krause George. A., « Reputation and Public Administration », *Public Administration Review*, 72, 1, 26-32.

[Catinchi, 1995] Catinchi, Antoine, *Rapport sur la fonction d'inspection en services déconcentrés*, IGAS, 1995.

[Chauvière, 2009] Chauvière, Michel, *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Paris, L'Harmattan, 319.

[Cour des comptes, 2016] Cour des comptes, *La protection juridique des majeurs. Une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante*.

[Destais & Vincent, 1997] Destais, Nathalie & Vincent, Gérard, *Renforcement des fonctions d'inspection de premier degré dans le domaine sanitaire et social*, Rapport IGAS.

[Dodier, 1988] Dodier, Nicolas, « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », *Sciences sociales et santé*, 6, 1, 7-28.

[Eyraud & Robelet, 2018] Eyraud Benoît & Robelet Magali, « Formaliser l'exercice de la protection : entre exigence managériale et souci du droit des personnes », In Vidal-Naquet, Pierre, Velpy, Livia, Eyraud, Benoît (dir.), *Contrainte et consentement en santé mentale. Forcer, influencer, coopérer*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 135-152.

[de Foucauld & al., 1995] de Foucauld, Jean-Baptiste, Trémois, Michel, Froment, Blandine, *Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs*, Rapport IGAS-IGF-IGSJ.

[de Larquier, 1997] Larquier de, Guillemette, « Principes des marchés régis par appariement », *Revue économique*, 48, 6, 1409-1438.

[Lascoumes, 1994] Lascoumes, Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La découverte, 324.

[de Luca, 2001] de Luca, Virginie, « Justifier les compétences : un réflexe de défense professionnelle des inspecteurs assistés à la fin du XIX^e siècle », *Sociologie du travail*, 43, 1, 111-129.

[Menger, 1995] Menger, Pierre-Michel, « Appariement et capital humain : l'emploi et la carrière dans les professions artistiques » in Menger, Pierre-Michel, Passeron, Jean-Claude (eds), *L'art de la recherche. Essais en l'honneur de Raymonde Moulin*, Paris, La documentation française.

[Pilmis, 2007] Pilmis, Olivier, « Des "employeurs multiples" au "noyau dur" d'employeurs : relations d'emploi et concurrence sur le marché des comédiens intermittents », *Sociologie du travail*, 49, 3, 297-315.