Le rapport rassurant que Matignon a préféré retenir

Un rapport interinspections sur l'intelligence artificielle dans l'administration, achevé en avril 2026, n'a été rendu public que le 2 juillet 2026, après plusieurs semaines de rétention par Matignon. Ses conclusions sont pourtant mesurées. Le paradoxe interroge : pourquoi retenir un texte qui ne prophétise aucune apocalypse de l'emploi public ? La réponse tient moins au contenu qu'au calendrier, et se lit à la lumière d'un concept classique de science politique, la « non-décision ».

Par Alexandre Berge · 12 juillet 2026 · 32 min de lecture · Analyse

Un rapport commandé, achevé, puis suspendu

Les faits d'abord. Par lettre de mission du 8 septembre 2025, complétée le 19 janvier 2026, le cabinet du Premier ministre a saisi trois inspections générales, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), d'une mission sur les gains de productivité que les administrations publiques françaises pourraient réaliser grâce au déploiement d'outils d'intelligence artificielle. Le rapport final, intitulé « Le déploiement de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques : analyse comparée, enjeux et conditions de réussite », porte la date d'avril 2026. Il est signé côté IGF par Pierre Cunéo, François Charlottin, Arturo Garcia-Gonzalez et Mouad El Issami, côté IGAS par Fabienne Bartoli, Louis-Charles Viossat et Nadège Grataloup, côté IGA par Jérôme Letier et Arnaud Mercier.

Entre l'achèvement du texte et sa mise en ligne sur le site de l'IGAS, plusieurs semaines se sont écoulées. Le 15 juin 2026, Acteurs Publics révèle l'existence du rapport et le fait qu'il dort dans les tiroirs de Matignon. Selon ce média, les inspecteurs, missionnés au départ sous le gouvernement Bayrou, auraient reçu des consignes strictes de confidentialité, alors qu'ils avaient eux-mêmes demandé la publication de leurs travaux. Le média spécialisé Next relaie le refus de communication et annonce une démarche d'accès au document au titre du droit d'accès aux documents administratifs, avec saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en cas de refus persistant. Le rapport est finalement diffusé le jeudi 2 juillet 2026.

La séquence est resserrée. Le 16 juin 2026, deux jours avant l'ouverture des négociations syndicales, David Amiel, ministre de l'Action et des Comptes publics, présentait à Bercy le plan « Notre IA », qualifié de premier plan systémique pour l'IA dans l'État, avec 655 millions

d'euros annoncés sur les infrastructures. Ce plan prévoit la généralisation de « L'Assistant », outil conversationnel souverain développé par la direction interministérielle du numérique (DINUM) avec Mistral AI, à environ un million d'agents de l'État (sur 2,6 millions), après une phase pilote de dix mois auprès de 10 000 agents dans six ministères. La rétention du diagnostic d'impact sur l'emploi a donc coïncidé avec une large séquence de communication sur l'accélération du déploiement. C'est cette concomitance qui donne au dossier sa portée analytique.

Des chiffres mesurés, pas une prophétie de suppressions d'emplois

Le cœur du rapport est un exercice de quantification prudent, et c'est précisément sa prudence qui mérite d'être soulignée. Pour évaluer l'exposition des métiers publics, la mission a repris la méthodologie développée par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui, dans ses travaux les plus récents, s'appuie sur la classification polonaise des professions à six chiffres, laquelle comporte près de 30 000 tâches et démultiplie par dix le niveau de détail de la nomenclature internationale ISCO-08. Chaque tâche reçoit un score d'exposition de 0 à 1, le 1 correspondant à une automatisation possible sans intervention humaine.

Appliquée aux effectifs de la fonction publique française, cette grille aboutit à un constat gradué. Selon la synthèse du rapport, 20 % des agents publics sont considérés comme exposés à l'IA, soit près de 1,13 million de personnes, dont 13 %, soit plus de 700 000 agents, relèvent des catégories les plus fortement exposées, à savoir les gradients 3 et 4 de la nomenclature de l'OIT. À l'autre extrémité, 23 % des agents sont jugés peu exposés et 47 % relèvent de professions dont la plupart des tâches restent relativement non exposées, notamment les enseignants pour leur temps devant les élèves et les personnels de terrain. Relayant ces chiffres, Acteurs Publics résume le 2 juillet 2026 qu'entre 13 % et 20 % des emplois publics seraient « significativement exposés », soit entre 1 et 1,2 million d'agents, dont 700 000 pourraient voir leurs tâches partiellement ou totalement automatisées.

Les métiers les plus concernés sont clairement identifiés : employés de bureau, aides-comptables, employés de la paie et des ressources humaines, secrétaires, réceptionnistes, secrétaires médicales, développeurs informatiques et contrôleurs des impôts. Autrement dit, les fonctions support et administratives, à forte intensité documentaire.

Un point analytique est décisif et doit être manié avec rigueur. La méthode de l'OIT mesure une exposition, c'est-à-dire un potentiel technique de transformation des tâches, et non une destruction nette d'emplois. Le rapport le dit lui-même : cette exposition « ne préjuge pas des gains de productivité effectifs » et encore moins de suppressions de postes. Les travaux fondateurs de l'OIT sur le sujet, l'étude de Pawel Gmyrek, Janine Berg et David Bescond (2023), prédisent que l'effet dominant de la technologie sera d'augmenter les métiers plutôt que de les automatiser, le seul groupe fortement exposé étant le travail de bureau, avec 24 % de ses tâches jugées hautement exposées. Cette distinction entre exposition et

automatisation est cruciale, car plusieurs relais de presse l'ont estompée en évoquant des postes « supprimés » ou des tâches « totalement automatisées ». Le rapport lui-même appelle à ne pas confondre vitesse et précipitation, et souligne que les gains de productivité restent diffus, tardifs et rarement mesurés dans les administrations.

Le diagnostic dresse par ailleurs le tableau d'un déploiement très inégal. Jusqu'à 40 % des agents recourraient au « shadow IA », l'usage spontané et non régulé d'outils grand public, chiffre que le rapport attribue en note à une étude du Syndicat national des directions générales des collectivités territoriales (SNDGCT) de septembre 2025. Les disparités entre administrations sont fortes : de 0 à 74 projets d'IA selon les ministères, 90 % des métropoles engagées dans un projet contre 27 % des petites communes, alors que, selon le baromètre 2025 de l'Observatoire Data Publica cité par le rapport, près de la moitié seulement des collectivités de plus de 3 500 habitants (49 %) déclarent avoir initié au moins un projet. Les financements demeurent modestes et fragmentés : entre 2023 et 2025, la DINUM a engagé 8,7 millions d'euros, les ministères 26,2 millions et France Travail 18,7 millions. La recommandation centrale est méthodologique : pour éviter d'alimenter un « cimetière des preuves de concept », le passage à l'échelle doit partir du travail réel des agents et associer ceux-ci ainsi que les usagers.

Rien, dans ces conclusions, ne relève de l'alarmisme. Le texte est un plaidoyer pour un déploiement maîtrisé, appuyé sur le dialogue social et la formation. D'où le paradoxe : ce n'est pas un rapport explosif qui a été retenu, mais un rapport tempéré.

Le décalage entre l'accélération du déploiement et la parole retenue

La tension se situe entre deux temporalités. D'un côté, l'exécutif accélère : plan « Notre IA », généralisation d'un assistant à environ un million d'agents, ouverture d'une négociation d'accord-cadre. De l'autre, il retient le seul document qui chiffre l'impact du déploiement sur les métiers et les effectifs.

Les organisations syndicales ont fait de ce décalage leur principal grief. Dès l'ouverture des négociations, la CFDT Fonctions publiques a dénoncé la politique du fait accompli, refusant que l'on généralise d'abord, forme ensuite et négocie après. La CGT a exigé que le rapport interinspections soit communiqué sans tarder, jugeant impossible de négocier un accord sur l'IA tout en gardant dans un tiroir les travaux du gouvernement sur les effectifs, les métiers et l'emploi. Plusieurs syndicats ont qualifié le projet d'accord de texte « clé en main », présenté aux organisations comme un document sur lequel il ne resterait qu'à se prononcer. La rétention du diagnostic quantitatif a donc nourri une défiance sur la sincérité même du dialogue social.

Ce décalage n'est pas une simple maladresse de communication. Il touche à la maîtrise de l'ordre des opérations : déployer d'abord, chiffrer ensuite, discuter en dernier. En privant temporairement les partenaires sociaux et le public d'un référentiel commun sur l'exposition

des métiers, la rétention a modifié les termes du débat au moment précis où il s'ouvrait.

La seconde face du pouvoir : lire la rétention comme une non-décision

C'est ici que la théorie éclaire les faits. La science politique dispose d'un concept forgé pour analyser précisément ce type de situation : la « non-décision », proposée par Peter Bachrach et Morton Baratz au début des années 1960. Leur thèse est que le pouvoir ne s'exerce pas seulement dans les décisions prises et visibles, mais aussi dans la capacité à empêcher certains enjeux d'accéder à l'agenda public, en organisant leur mise à l'écart.

> **La non-décision, ou la seconde face du pouvoir**
>
> La « seconde face du pouvoir » se manifeste, écrivent Peter Bachrach et Morton Baratz, lorsqu'un acteur consacre son énergie à renforcer les valeurs et les pratiques institutionnelles qui limitent le débat public aux seuls enjeux qui lui sont relativement inoffensifs. La « non-décision » est le mécanisme par lequel une demande de changement est étouffée ou tenue à l'écart avant même de pouvoir être discutée. Référence : Peter Bachrach et Morton S. Baratz, « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, n° 4, 1962, p. 947-952, et *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, 1970, où la non-décision est définie p. 44.

Appliqué au dossier, le cadre est fécond. La rétention du rapport n'est pas une décision au sens classique, c'est-à-dire un choix explicite et argumenté soumis au débat. C'est l'inverse : une abstention de rendre public, qui maintient hors de l'agenda l'enjeu de l'impact de l'IA sur les effectifs, au moment où le déploiement s'accélère. La force du concept est de nommer ce qui, autrement, resterait invisible, à savoir l'exercice d'un pouvoir par le silence organisé plutôt que par la parole.

Deux précautions s'imposent. D'abord, la non-décision est un mécanisme structurel, pas une accusation nominative : il ne s'agit pas d'imputer une intention à une personne, mais de décrire un effet institutionnel. Ensuite, le contexte électoral doit être traité avec prudence. L'élection présidentielle est prévue les 18 avril et 2 mai 2027, dates entérinées en Conseil des ministres le 1er juillet 2026, soit à moins d'un an de la publication. Un diagnostic public sur l'exposition d'un agent public sur cinq, aussi mesuré soit-il, est un objet politiquement sensible dans une période où la question du nombre de fonctionnaires est réinvestie par le débat partisan. La coïncidence de calendrier est un fait, l'établissement d'un lien de causalité intentionnel serait un procès d'intention que les sources disponibles ne permettent pas de fonder. Le concept de non-décision permet précisément de tenir les deux bouts : décrire un effet de mise à l'écart sans présumer d'une volonté individuelle.

Un précédent qui éclaire : Covid et Écophyto

Le cas n'est pas isolé, et l'histoire administrative récente offre des points de comparaison structurellement proches. Le rapport de l'IGAS intitulé « Retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de COVID-19 par le ministère des solidarités et de la santé », commandé par le ministre de la Santé en 2020 et achevé en novembre 2020, est resté confidentiel plus de deux ans. Il n'a été révélé par Le Parisien que le 4 janvier 2023, après une bataille juridique menée jusqu'au Conseil d'État. La structure est comparable : un rapport d'inspection commandé par le gouvernement, retenu, puis porté sur la place publique par la presse et le contentieux plutôt que par l'administration elle-même.

Le précédent le plus proche est peut-être le rapport interinspections sur le programme Écophyto. Commandé en juillet 2020 et remis en mars 2021, ce rapport conjoint associant les inspections de l'écologie, des finances et de l'agriculture est resté environ un an sans publication, avant d'être rendu public par l'association France Nature Environnement le 23 mars 2022, à la suite d'une saisine aboutie de la CADA et à quelques semaines de l'élection présidentielle de 2022. Ce cas cumule les deux dimensions présentes dans le dossier de l'IA : la rétention d'un rapport gênant et la proximité d'une échéance électorale.

Ces précédents montrent une régularité. La communicabilité des rapports d'inspection est la règle en droit, mais leur publication effective dépend souvent du commanditaire, et la contrainte vient fréquemment de l'extérieur, presse ou association, saisissant la CADA. Le dossier de l'IA s'inscrit dans cette série, avec une différence notable : le rapport a fini par être publié en quelques semaines, et non en années. La non-décision, ici, a été de courte durée.

Le droit d'accès comme contre-pouvoir

Le régime juridique mérite d'être rappelé, car il fixe les termes de la contrainte. La loi du 17 juillet 1978 pose le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs. Les rapports, études et comptes rendus produits dans le cadre d'une mission de service public sont des documents administratifs, et le droit à communication s'applique dès lors qu'ils sont achevés, sous réserve des exceptions de l'article 6, notamment le secret des délibérations du gouvernement. Un rapport finalisé et remis, tel celui d'avril 2026, ne relève plus de la catégorie des documents préparatoires inachevés qui échappent au droit à communication.

La doctrine de la CADA est constante : un rapport d'inspection achevé constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation éventuelle des mentions protégées. La démarche annoncée par Next s'inscrivait donc dans un cadre juridique favorable au demandeur. La publication du 2 juillet 2026 a rendu cette démarche partiellement sans objet pour le rapport principal, mais la question demeure entière pour les annexes, au nombre de dix-sept, qui constituent l'essentiel du volume documentaire et qui contiennent le détail des chiffrages et des cas d'usage.

Le droit d'accès fonctionne ici comme un contre-pouvoir face à la non-décision. Il ne garantit pas la publication spontanée, mais il en augmente le coût politique et administratif, en offrant à la presse et à la société civile un levier contraignant. C'est la tension permanente que décrit la théorie de Bachrach et Baratz : la seconde face du pouvoir n'est jamais absolue, car elle se heurte à des dispositifs institutionnels qui rouvrent l'agenda.

Conclusion : une hypothèse vérifiable

La lecture proposée est la suivante : la rétention temporaire d'un rapport aux conclusions pourtant mesurées s'explique moins par son contenu que par la volonté de maîtriser le moment et l'ordre du débat public sur l'IA et l'emploi public, à l'approche d'une échéance électorale majeure. Cette lecture est une hypothèse, et elle est vérifiable.

Un premier indicateur concret permettra de la tester : la publication, ou non, des dix-sept annexes complètes du rapport, qui recèlent le détail des chiffrages d'exposition et des cas d'usage, et le sort réservé à une éventuelle saisine de la CADA à leur sujet. Si les annexes demeurent indisponibles à l'horizon de douze mois, ou si un avis de la CADA doit être sollicité pour les obtenir, l'hypothèse d'une gestion sélective de l'information s'en trouvera renforcée. Un deuxième indicateur est la place effective donnée au diagnostic d'exposition dans l'accord-cadre IA de la fonction publique, dont la signature était visée pour l'automne 2026 : l'accord reprend-il, ou non, une cartographie chiffrée des métiers exposés et un engagement de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ciblée ? Un troisième indicateur, à horizon vingt-quatre mois, sera la traçabilité budgétaire : l'apparition d'une ligne dédiée à la reconversion et à la formation des agents des métiers les plus exposés dans les documents budgétaires de l'État attestera que le diagnostic a été transformé en politique, et non neutralisé. À l'inverse, l'absence de tout véhicule budgétaire identifiable indiquera que la publication tardive a suffi à désamorcer l'enjeu sans l'inscrire durablement à l'agenda.

Note méthodologique

Cet article s'appuie en priorité sur le rapport interinspections lui-même, consulté dans sa version diffusée par l'IGAS, et sur les articles de presse spécialisée ayant relaté sa rétention puis sa publication. Plusieurs choix éditoriaux ont été tranchés. Premièrement, la distinction entre exposition et automatisation a été maintenue avec fermeté, contre certains relais qui parlent de suppressions d'emplois : le rapport et la méthode de l'OIT mesurent une exposition potentielle, non une destruction nette. Deuxièmement, sur les chiffres, il existe une légère divergence de formulation entre la synthèse du rapport, qui distingue 20 % d'agents exposés (près de 1,13 million) et 13 % fortement exposés (plus de 700 000), et le résumé d'Acteurs Publics, qui présente la fourchette de 13 % à 20 % comme le périmètre des agents « significativement exposés », soit entre 1 et 1,2 million, la formulation du rapport primaire a été privilégiée. Troisièmement, la durée exacte de rétention n'est pas documentée au jour près : le rapport est daté d'avril 2026, son existence a été révélée le 15 juin 2026 et sa publication est

intervenue le 2 juillet 2026, ce qui autorise à parler de plusieurs semaines. Quatrièmement, le lien entre rétention et calendrier électoral est présenté comme une hypothèse structurelle, non comme un fait établi ni comme une intention imputée à une personne. Enfin, le concept de non-décision est mobilisé comme grille de lecture et non comme verdict.

Sources

Sources primaires institutionnelles et rapport officiel

Rapport IGF-IGA-IGAS, « Le déploiement de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques : analyse comparée, enjeux et conditions de réussite », avril 2026, diffusé le 2 juillet 2026, PDF sur le site de l'IGAS (référence IGAS N° 2025-089R, IGF N° 2025-E-081-03, IGA N° 26008R). https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/2026-07/Rapport%20D%C3%A9ploiement%20IA%20(2026).pdf

Fiche de mission et présentation du rapport sur le site de l'IGF. https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites-1/rapports-de-mission/le-deploiement-de-lintelligence.html

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public (droit d'accès aux documents administratifs), consultée sur Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr

Doctrine et guide de la CADA sur la communicabilité des rapports d'inspection achevés, consultés sur cada.fr. https://www.cada.fr/sites/default/files/guide_des_prada.pdf

Plan « Notre IA », présenté le 16 juin 2026 par David Amiel, ministère de l'Action et des Comptes publics.

Cadres théoriques

Peter Bachrach et Morton S. Baratz, « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, n° 4, 1962, p. 947-952 (JSTOR, référence stable 1952796). https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/nondecisions-and-power-the-two-faces-of-bachrach-and-baratz/CEFDAD410386C807CDB2947E58732887

Peter Bachrach et Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, 1970 (définition de la non-décision, p. 44).

Pawel Gmyrek, Janine Berg et David Bescond, « Generative AI and Jobs : A Global Analysis of Potential Effects on Job Quantity and Quality », ILO Working Paper 96, Organisation internationale du travail, août 2023. https://www.ilo.org

Parallèles historiques

Rapport de l'IGAS, « Retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de COVID-19 par le ministère des solidarités et de la santé », achevé en novembre 2020, révélé le 4 janvier

2023, relaté par Public Sénat. https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/rapport-confidentiel-sur-la-gestion-du-covid-cela-donne-l-impression-de-vouloir

Rapport interinspections sur le programme Écophyto, remis en mars 2021, rendu public par France Nature Environnement le 23 mars 2022 à la suite d'une saisine de la CADA, relaté par Actu-Environnement. https://www.actu-environnement.com/ae/news/reduction-pesticides-trois-scenarios-caches-39337.php4

Calendrier de l'élection présidentielle 2027 (premier tour le 18 avril, second tour le 2 mai), dates entérinées en Conseil des ministres le 1er juillet 2026.

Presse spécialisée

Acteurs Publics, « Matignon bloque la diffusion d'un rapport sur l'impact de l'IA sur les effectifs de la fonction publique », mi-juin 2026. https://acteurspublics.fr/articles/matignon-bloque-la-diffusion-dun-rapport-sur-limpact-de-lia-sur-les-effectifs-de-la-fonction-publique/

Acteurs Publics, « Le déploiement de l'IA pourrait exposer jusqu'à un agent public sur cinq, selon un rapport interinspections », 2 juillet 2026. https://acteurspublics.fr/articles/le-deploiement-de-lia-pourrait-exposer-jusqua-un-agent-public-sur-cinq-selon-un-rapport-interinspections/

Next, « L'impact de l'IA sur les effectifs de la fonction publique ? Matignon ne veut pas le donner » (refus de communication et démarche CADA annoncée). https://next.ink/brief-article/limpact-de-lia-sur-les-effectifs-de-la-fonction-publique-matignon-ne-veut-pas-le-donner/

Déclarations liminaires de la CGT Fonction publique et de la CFDT Fonctions publiques sur l'ouverture des négociations IA, juin 2026.