L'INSPECTION DU TRAVAIL À L'ÉPREUVE DES RECOMPOSITIONS MANAGÉRIALES ET DES TENSIONS SUR LES MOYENS

Anaïs Bonanno

Triangle, Université Lumière - Lyon 2

Décembre 2024

Rapport de recherche financé par l'Agence d'objectifs de l'IRES
dans le cadre d'une convention avec la CGT - Force Ouvrière

L’inspection du travail à l’épreuve des recompositions managériales et des tensions sur les moyens

Anaïs Bonanno

Triangle – Université Lumière - Lyon 2

Décembre 2024

Agence d’objectifs FO – IRES

Table des matières

Introduction **4**

1. Une analyse des effets des réorganisations sur les services de contrôle **4**

2. Une entrée par les relations hiérarchiques de premier niveau **7**

3. Une enquête par entretiens auprès des agent-es de contrôle et de leur hiérarchie **10**

3.1. Une enquête basée sur des liens d'interconnaissance 10

3.2. Des données collectées dans plusieurs départements 12

Chapitre 1. La continuité d'une politique du travail en contexte de réduction des moyens **14**

1. Une décennie 2010 marquée par trois ensembles de transformations **14**

1.1. La réforme Ministère fort : une structure hiérarchique bouleversée 14

1.2. L'affirmation d'un management par objectifs contesté 15

1.3. Une réduction des effectifs palliée par les agent-es en poste 17

2. Des tendances poursuivies dans les années 2020 ..... **19**

2.1. Un effort de recrutement en trompe l'œil 20

2.1.1. De nouvelles campagnes de recrutement… 20

2.1.2. … Qui n'empêchent pas une aggravation des sous-effectifs 22

2.2. Une politique du travail axée sur la présence en entreprise et pilotée par campagnes 24

3. La réforme de l'organisation territoriale de l'État et ses effets sur les moyens **26**

3.1. Une déstabilisation des moyens de fonctionnement 27

3.1.1. Des fonctions support désorganisées 27

3.1.2. Une perte de pouvoir sur l'allocation des moyens 29

3.2. Une inspection du travail absorbée dans de nouvelles structures 31

4. Une gestion descendante et peu contestée des questions d'organisation du travail **32**

4.1. Le cas d'un redécoupage de sections effectué sans consultation 32

4.2. Une politique descendante assortie d'une mise à contribution du temps des agent-es 34

Conclusion **36**

Chapitre 2. Un encadrement intermédiaire constitué d'inspecteur-ices du travail en recherche de progression de carrière **38**

1. Devenir RUC sans vocation à l'encadrement **38**

1.1. Des réticences à quitter les fonctions de contrôle 38

1.2. Prendre le poste pour prendre le grade 39

2. Investir une position intermédiaire **42**

2.1. L'encadrement d'un groupe professionnel en pleine recomposition 42
2.2. Une fonction managériale contestée dans certaines conditions 43
2.3. Une intégration non systématique à l'équipe de direction 45
3. Une autonomie professionnelle limitée 47
3.1. Une pluralité de missions pour une pluralité d'interlocuteur-ices 47
3.2. Un rapport au temps dans la continuité de celui des agent-es de contrôle 48
4. Au plan collectif, des enjeux statutaires prédominant sur les conditions de travail ? 50
Conclusion 53

Chapitre 3. Un management par objectifs davantage intériorisé ? 54

1. Des objectifs qui reproduisent des segmentations statutaires 54
1.1. 100 interventions en entreprise, leurs suites, et leur diversité 55
1.2. Un relais des objectifs à réinscrire dans les contraintes professionnelles des RUC 57
2. La quantification comme support croissant de reconnaissance 59
2.1. Le « pipeautage », indice de désengagement au travail ? 59
2.2. Des usages du logiciel comme support de reconnaissance professionnelle 61
2.3. Le CIA, une prime qui « divise, parce que c'est ta place dans l'organisation » 63
3. Une mesure de la performance qui occulte la gestion du risque émotionnel au travail 65
3.1. Un travail relationnel invisibilisé mais aux forts enjeux stratégiques et genrés 66
3.1.1. Savoir aller au-devant des usager-ères et se mettre en situation d'inspecter 67
3.1.2. Savoir négocier la conformité au droit 69
3.2. Une gestion du risque émotionnel au travail reportée sur les groupes de pairs 70
3.2.1. Des collectifs de travail le plus souvent morcelés 70
3.2.2. D'autres collectifs de travail existants dans les marges de la hiérarchie locale 72
4. Des objectifs qui marginalisent le rôle des salarié-es dans la conformité au droit 72
4.1. Des sollicitations des salarié-es opposées à l'activité de contrôle sur site ? 73
4.2. Une explicitation des attentes vis-à-vis de la gestion du temps de travail 75
Conclusion 77

Chapitre 4. À côté des objectifs. Une légitimité de l'encadrement intermédiaire qui se construit à partir du terrain 79

1. Le filtrage des prescriptions, une pratique stratégique pour les RUC 79
1.1. Des logiques professionnelles plurielles à l'origine d'un tri de la politique du travail 80
1.2. Des pratiques de filtrage jugées essentielles par les agent-es de contrôle 81
1.3. Un relais plus systématique des demandes préfectorales ? 84
2. Une légitimité des cadres intermédiaires indexée sur l'appui au contrôle 86

2.1. « Mettre les mains dans le cambouis »..... 87
2.2. Une compétence au service des agent-es..... 88
2.3. « Porte ouverte ». Un investissement genré de la disponibilité 89
Conclusion **93**

Conclusion générale..... **95**

Bibliographie **99**

Annexes..... **104**

Annexe 1. Taux de vacance des sections de l'inspection du travail entre 2017 et 2022.....**104**
Annexe 2. Evolution des effectifs de contrôle entre 2017 et 2024 .....**104**
Annexe 3. Principales missions des Ddets et Ddets-PP.....**105**

Liste des principaux sigles..... **106**

Introduction

Le 11 juillet 2024, alors que s'achève l'écriture du présent rapport, plusieurs dizaines d'agent-es de l'inspection du travail d'Île-de-France se rendent dans les bureaux de leur ministère de rattachement, celui du Travail, de la Santé et des Solidarités[1]. Ils et elles protestent contre l'annonce d'une aggravation de la situation de sous-effectifs déjà très importante rencontrée par leurs services, et finissent par être reçu-es par les services des ressources humaines du ministère du Travail, à défaut de l'être par la ministre elle-même, Catherine Vautrin : depuis sa prise de poste six mois plus tôt, celle-ci n'a jamais reçu les organisations syndicales de son ministère[2].

La commande du syndicat cgt-Force ouvrière dans le cadre des agences d'objectifs de l'IRES, à laquelle ce rapport entend répondre, résonne fortement avec les enjeux soulevés par ces organisations syndicales. Intitulé initialement « L'inspection du travail, une administration atypique qui dérange ? », ce projet se centre sur les débats et tensions entourant les missions de contrôle de cette institution en France. Il fait état de la « surcharge de travail » rencontrée par ces agent-es, dans un contexte de réduction des effectifs et de réorganisations accroissant les « procédures de contrôle hiérarchique » et la rationalisation des missions de contrôle. Sur la base de ces constats, il propose d'analyser les « diverses tensions qui traversent les missions et l'action publiques en matière d'inspection du travail » et les « résistances » des agent-es face à ces atteintes à leur autonomie. Il prend acte d'une opposition entre des « conceptions différentes des missions prioritaires entre les hiérarchies administratives et agent-es de terrain qui reflètent les tensions historiques entre logiques sociales et logiques économiques et mettent en jeu les fondamentaux et la vocation même de l'Inspection du travail. »

Cette introduction montre tout d'abord l'intérêt d'analyser, pour éclairer ces enjeux, les effets des réorganisations et des dispositifs managériaux sur les services de contrôle de l'inspection du travail (1), en se situant à l'échelle des agent-es de contrôle et de leur hiérarchie directe, celle des responsables d'unité de contrôle, dont la fonction récente a été encore peu investiguée (2). Pour cela, 28 entretiens avec ces deux catégories de fonctionnaires ont été menés, dans plusieurs départements, selon un protocole explicité en dernière partie de cette introduction (3).

1. Une analyse des effets des réorganisations sur les services de contrôle

En 2024, on compte à l'inspection du travail environ 1700 agent-es de contrôle[3]. Ces fonctionnaires, qui sont pour la plupart de catégorie A, sont chargé-es de contrôler les établissements de droit privé pour vérifier la conformité de leurs pratiques avec le droit du travail.

1 ZEROUALI Khedidja, 18 juillet 2024, « La saignée de l'inspection du travail s'accélère », *Mediapart*. URL : https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/180724/la-saignee-de-l-inspection-du-travail-s-accelere, consulté le 26 août 2024.

2 Ce silence a en particulier été dénoncé après que des agriculteur-ices de la Coordination rurale ont éventré et pendu un sanglier devant les locaux de l'inspection du travail du Lot-et-Garonne dans le cadre des mobilisations agricoles de l'hiver 2024. *Ibidem.*

3 Effectifs physiques. DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (SDAT/BPSIT), 2024, « Enquête flash sur les effectifs du SIT – synthèse de l'enquête au 31 mars 2024 ».

Ayant chacun-e un territoire administratif sous leur juridiction, la section d'inspection, ils et elles disposent du pouvoir d'entrer sans prévenir dans tous les établissements de droit privé, de dresser ou d'impulser des sanctions administratives ou pénales. La nature de leurs missions, et leurs modalités d'exercice, ont bien évolué ces dernières décennies, non sans tensions. Ces transformations ont été analysées dans une thèse qui restitue les réorganisations traversées par cette institution des années 1970 au début des années 2010 (Szarlej-Ligner, 2017). Dans la lignée des travaux de Philippe Bezes concernant les réformes managériales de l'État (Bezes, 2009), Marie Szarlej-Ligner démontre que les transformations entamées dès les années 1970 aboutissent, dans les années 2000, à une « bureaucratisation managériale de l'inspection ». Ce qui a été qualifié de « modernisation » des services (Mias, 2015) passe à la fois, selon elle, par l'augmentation du pouvoir hiérarchique, caractéristique de réformes bureaucratiques, et par l'introduction de dispositifs inspirés du nouveau management public, en particulier le fonctionnement par objectifs (Szarlej-Ligner, 2017). Dans les services de contrôle, les agent-es sont enjoint-es à consacrer de façon croissante une partie de leur activité à des priorités de contrôle édictées par l'autorité centrale de l'inspection du travail qui, dans le cadre de la création de la DGT en 2006, renforce ses pouvoirs de prescription sur l'activité. Dans le même temps, ils et elles sont incité-es à rendre des comptes *a posteriori* sur les résultats de leur activité dans des logiciels. Cette dynamique est caractéristique des réformes du nouveau management public (Lépinay, 2018) et rapproche l'inspection du travail d'autres services publics ou parapublics, comme Pôle emploi (Clouet, Pillon, 2017 ; Lavitry, 2018), les caisses d'assurance maladie (Martin, 2011 ; Gabarro, 2021), la Caisse d'allocations familiales (CAF) (Dubois, 2021), l'inspection des installations classées (Bonnaud, Martinais, 2018) ou l'hôpital (Belorgey, 2010).

Ce processus alliant des composantes bureaucratiques et managériales atteint selon l'auteure son point culminant lors de la réforme Ministère fort, portée en 2013 par le ministre du Travail de l'époque Michel Sapin. Alors que les inspecteur-ices du travail, fonctionnaires de catégorie A, étaient jusqu'ici chef-fes de leur service, qui comprenait en général deux contrôleur-euses (catégorie B) et deux personnels de secrétariat (catégorie C), ils et elles font désormais partie d'« unités de contrôle » composées d'une dizaine d'agent-es de catégorie A et B et pilotées par des personnels d'encadrement intermédiaire[4]. Ces dernier-ères occupent une fonction nouvellement créée, celle de responsable d'unités de contrôle (RUC), accessible à des inspecteur-ices du travail promu-es. Outre l'« animation » des nouvelles unités de contrôle et l'« accompagnement » des agent-es, ces RUC sont chargé-es du « pilotage » de l'activité et de « la mise en œuvre de l'action collective »[5], ce qui cristallise un certain nombre de réticences déjà existantes la part des agent-es de contrôle.

En effet, un grand nombre de contrôleur-euses et d'inspecteur-ices du travail sont, dans la continuité de la génération entrée dans les services dans les années 1970, attaché-es à la dimension sociale et politique des missions de leur institution, et en particulier à la protection des salarié-es, qui constituent la partie faible du contrat de travail (Szarlej-Ligner, 2017). L'augmentation du prescrit dans les années 2000 entre en tension avec cet ethos professionnel : le cadrage national de priorités pour l'inspection du travail et la reddition de comptes sur laquelle il s'appuie sont accusées de diminuer l'autonomie professionnelle des agent-es. Ces dispositifs les détourneraient du cœur de

4 Nous parlerons dans ce document d'« encadrement intermédiaire » ou de « cadres intermédiaires » pour mettre l'accent sur leur position médiane entre l'équipe de direction et les agent-es de contrôle.

5 Article R8122-4 du Code du travail.

leur métier qui consisterait à recevoir les salarié-es et à orienter les contrôles en fonction de leurs demandes et des indices qu'ils transmettent sur l'application du droit du travail dans les entreprises. Plusieurs organisations syndicales dénoncent ainsi dans les années 2010 la mise en place d'un processus qui pourrait conduire à un droit de regard hiérarchique de plus en plus fort sur le choix des entreprises et des suites. Ces dispositifs contreviennent selon elles à l'indépendance par rapport à « toute influence extérieure indue » garantie par l'article 6 de la convention n°81 de l'OIT[6]. Comme d'autres agent-es de la fonction publique d'État dès la fin des années 2000 (Bezes, 2012, p. 228), ils dénoncent « une accentuation de la bureaucratisation », dont les RUC apparaissent comme l'incarnation. Ces idées sont en particulier relayées par les organisations syndicales qui syndiquent en majeure partie des agent-es de contrôle : la CGT-TEFP[7], majoritaire dans ces corps dans les années 2010, cumule à l'époque, avec SUD-TAS, le Snutefe-FSU et FO-TEFP, avec qui elle publie souvent des communiqués communs, environ 60 % des voix aux élections professionnelles dans les comités centraux du ministère[8]. Cette position est aussi celle de la CNT-TEFP, qui n'est quant à elle pas représentative au niveau national.

L'opposition au renforcement du pouvoir prescriptif, et aux réorganisations sur lesquelles il s'appuie, donne lieu au tournant des années 2010 à des mobilisations collectives. Comme dans d'autres corps professionnels, celles-ci prennent la forme d'assemblées générales, de journées de grève nationales, ou encore d'États généraux nationaux dans lesquels les agent-es réfléchissent à l'avenir de leurs professions (Szarlej-Ligner, 2017). Plus spécifique à l'inspection du travail est la pratique du boycott de certaines dimensions de l'activité jugées étrangères aux missions. L'usage de ce répertoire d'action, qui s'assortit parfois de pratiques de « freinage » plus individuelles (Roy, 2000 ; Szarlej-Ligner, 2016), vise à dénoncer l'atteinte à l'autonomie professionnelle qu'induiraient les réformes. Les agent-es boycottent ainsi la reddition de comptes, ce qui avait déjà été fait sous d'autres mots d'ordre dans les décennies précédentes, notamment par les contrôleur-euses du travail dans le cadre de revendications statutaires (Szarlej-Ligner, 2016). D'autres parties de l'activité prescrite sont aussi boycottées, comme les actions prioritaires et les espaces de rencontre formelle de la hiérarchie qui diffusent ces prescriptions, que sont les réunions de service et les entretiens professionnels annuels (Szarlej-Ligner, 2017, p. 396).

Parallèlement à ces transformations touchant spécifiquement l'institution, le travail des agent-es est affecté par de nouvelles évolutions. Certaines d'entre elles ne seront pas analysées frontalement dans ce rapport faute d'avoir pu développer un protocole d'enquête permettant d'en saisir proprement la portée, tout en étant importantes à avoir en tête. D'une part, dans la décennie 2010 se poursuit un processus de décentralisation du droit du travail dont la loi Travail en 2016 constitue le point culminant (Willemez, 2017) : le fait que la production du droit du travail se fasse désormais de façon croissante au niveau des entreprises pluralise les sources de production juridique et

6 ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 1947, « Convention n° 81 sur l'inspection du travail ».

7 Pour une explicitation des sigles des organisations syndicales du ministère, nous renvoyons à la liste des principaux sigles située à la fin du rapport.

8 MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, décembre 2018, « Résultats des élections professionnelles pour les comités techniques dans la fonction publique en 2018 » ; SNTEFP-CGT, 3 janvier 2015, « Élections du 4 décembre 2014 : les résultats des différents scrutins ». URL : https://cgt-tefp.fr/elections-du-6-decembre-2018-les-resultats-des-differents-scrutins/, consulté le 27 février 2024 ; SNTEFP-CGT, 6 décembre 2018, « Élections du 6 décembre 2018 : les résultats des différents scrutins ». URL : https://cgt-tefp.fr/elections-du-6-decembre-2018-les-resultats-des-differents-scrutins/, consulté le 27 février 2024.

complexifie le travail d'interprétation des textes et d'application du droit. D'autre part, la pandémie de Covid-19 a des effets à la fois sur le travail juridique des agent-es de contrôle (Biland et al., 2022) et sur les conditions de travail et la reconnaissance du travail effectué, qui accentuent les tensions déjà existantes (Bonanno, 2020). Sans que nous ayons pu nous procurer de chiffres sur la question, les agent-es rencontré-es font état, comme dans l'ensemble de la fonction publique[9], d'un recours plus important au télétravail, et de ses conséquences, pour certain-es d'entre elles et eux, sur l'individualisation du rapport au travail.

Dans ce contexte, le 1er avril 2021, soit au cœur de cette pandémie, sont créées des directions régionales en charge de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (DREETS), auxquelles sont rattachées les directions départementales de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (DDETS)[10]. Ces nouvelles entités résultent de la fusion des unités départementales des Direccte, des directions départementales de la cohésion sociale et une partie des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (D(RD)JSCS). Dans le cadre de cette réorganisation, la circulaire ministérielle prévoit que l'inspection du travail « conserver[a son] système hiérarchique actuel d'organisation afin de garantir le respect des engagements pris par la France dans le cadre des conventions de l'Organisation internationale du travail ». D'après les projets, ce sont ainsi principalement les pôles 3E et C[11] qui semblent affectés par cette fusion (Bonanno, 2023).

Quels sont les effets de ces restructurations successives sur les services de contrôle de l'inspection du travail ? Plus largement, que nous disent leurs effets sur les pratiques professionnelles, des formes que prennent les recompositions managériales à l'inspection du travail, et de leurs effets sur la politique publique d'application du droit du travail ?

2. Une entrée par les relations hiérarchiques de premier niveau

Ce rapport entend prolonger les résultats relatifs aux effets du nouveau management public sur les services de contrôle de l'inspection du travail à l'aune des transformations les plus récentes. Pour analyser ces dynamiques, la relation entre les agent-es et leur hiérarchie directe, ainsi que les missions allouées à cette même hiérarchie, apparaissent comme un point d'entrée stimulant. La fonction d'encadrement intermédiaire est en effet susceptible de matérialiser les contradictions des organisations (Gris, Spire, 2021).

Or, la fonction de RUC agite des débats depuis sa création dans le cadre de la réforme Ministère fort, en 2013. Certaines organisations syndicales, tout en exigeant que les RUC n'empiètent pas sur les missions de contrôle des agent-es, ont plutôt considéré que ces fonctions pourraient renforcer

9 Voir à ce propos COUR DES COMPTES, novembre 2022, « Le télétravail dans la fonction publique après la crise sanitaire. Premier bilan », rapport public thématique, en particulier p. 27-29.

10 Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.

11 Le pôle Travail au niveau départemental inclut notamment les unités de contrôle et les services de renseignements, mais aussi, au niveau régional, les cellules pluridisciplinaires, l'inspection médicale du travail et les unités de lutte contre le travail illégal. Le pôle 3E (entreprises, emploi, économie) agit en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle et accompagne les mutations économiques. Enfin, le pôle C a en charge la concurrence, la consommation, la répression des fraudes et la métrologie. Avant cette réorganisation, il avait aussi à sa charge le tourisme, l'artisanat et le développement des territoires. Ces compétences sont depuis cette réforme transférées aux régions.

l'action collective et améliorer les conditions de travail[12]. D'autres ont perçu la fonction de RUC comme un levier central des dynamiques de prescription abusive mises en place[13]. Le caractère conflictuel de la création de ces fonctions s'explique notamment par leur concomitance avec le renforcement d'obligations de rendu-compte pour les agent-es, et par prélèvement sur les effectifs des inspecteur-ices du travail, qui étaient auparavant chef-fes de leur service. En outre, leur mise en place procède d'une séparation entre les fonctions de pilotage et celles d'exécution qui font partie du puzzle doctrinal de la nouvelle gestion publique malgré ses déclinaisons toujours propres aux secteurs et aux groupes professionnels (Bezes et al., 2011 ; Demazière et al., 2013 ; Aust, Gozlan, 2021). En effet, les RUC ne sont pas censé-es contrôler, et les agent-es de contrôle sont restreint-es à cette stricte fonction.

Dix ans après la création de cette fonction, le rôle et la légitimité de ce corps d'encadrement intermédiaire des agent-es de terrain semblent encore faire débat. En témoignent les réactions contrastées à la publication en 2022 d'un rapport de l'IGAS destiné à évaluer la fonction de RUC. Conformément à la lettre de mission de la cheffe de l'IGAS, ce rapport restitue notamment les « difficultés » auxquelles sont confronté-es les agent-es occupant ce poste et formule des propositions « pour que cette fonction essentielle joue pleinement son rôle au sein du système d'inspection du travail »[14]. Il préconise notamment de réduire la taille des UC, de renforcer la formation des RUC, leur accompagnement et la valorisation financière de leurs fonctions[15]. Le rapport est spontanément cité par les RUC que je rencontre, en particulier pour attester des problèmes relationnels qu'ils et elles peuvent rencontrer auprès de certain-es agent-es. Il l'est aussi, dans une moindre mesure, par les agent-es de contrôle, dont certain-es considèrent à l'inverse que le rapport surestime le rôle des agent-es de contrôle dans le mal-être des RUC en passant sous silence les problèmes posés par le paramétrage de ces fonctions d'encadrement, et ceux que posent aux agent-es les pratiques d'encadrement trop autoritaires de certain-es RUC[16]. Ce rapport, autant que les interprétations polarisées qui en sont faites, laissent en revanche de côté les pratiques concrètes de travail des RUC et, à travers cela, leur rôle quotidien dans l'opérationnalisation des transformations de l'institution. Pour sortir de cette ornière, il apparaît nécessaire de s'appuyer à la fois sur le cadre théorique de la *street-level bureaucracy*, et sur les recherches qui analysent le rôle des cadres intermédiaires de la fonction publique dans les recompositions managériales de cette dernière.

---

12 SYNTEF-CFDT, 29 novembre 2013, « Responsable d'Unité de contrôle : pour la CFDT, le RUC doit être un soutien aux agent-es de contrôle et à l'action collective ». URL : https://syntef-cfdt.fr/wp-content/uploads/2020/11/Fiche-N5-Le-Responsable-d-Unite-de-Contro.pdf, consulté le 13 mars 2024.

13 CGT-TEFP, SNUTEFE-FSU, SUD-TAS, 14 novembre 2014, « La CGT, le SNUTEF-FSU et SUD font un recours au Conseil d'Etat contre le décret du 20 mars 2014 modifiant l'organisation de l'inspection du travail ». URL: https://cgt-tefp.fr/la-cgt-le-snutef-fsu-et-sud-font-un-recours-au-conseil-detat-contre-le-decret-du-20-mars-2014-modifiant-lorganisation-de-linspection-du-travail/, consulté le 13 mars 2024.

14 AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation de la fonction de "responsable d'unité de contrôle" dans le système d'inspection du travail, rapport 2021-074 de l'Inspection générale des affaires sociales, p. 13.

15 *Ibidem,* p. 9-11.

16 On trouve par exemple une forme d'expression syndicale de ce cadrage dans l'interprétation que propose la CGT-TEFP du rapport de l'IGAS. CGT-TEFP, 18 avril 2023, « Rapport IGAS sur la fonction de RUC : De l'argent et des pouvoirs renforcés pour les RUC, des coups de bâton pour les autres ». URL : https://cgt-tefp.fr/rapport-igas-sur-la-fonction-de-ruc-de-largent-et-des-pouvoirs-renforces-pour-les-ruc-des-coups-de-baton-pour-les-autres/, consulté le 26 août 2024.

Suivant une intuition déjà présente dans les travaux de Marie Szarlej-Ligner (2017, p. 353-364), qui constitue l'axe structurant de ma thèse (Bonanno, 2023) et a également été reprise au sujet des cadres intermédiaires de la fonction publique (Barrier et al., 2015), j'analyserai ici l'inspection du travail comme une *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980). Les travaux anglophones et francophones qui mobilisent ce cadre théorique ont montré que les agent-es publics au contact des usager-ères[17], parce qu'ils donnent quotidiennement une direction concrète aux textes de lois en prenant des décisions au sujet des vies de leurs interlocuteur-ices et en leur transmettant les normes bureaucratiques, ont un rôle central dans la production des politiques publiques (Lipsky, 1980 ; Watkins-Hayes, 2009).

Au-delà de ces apports, ce cadre conceptuel, combiné aux travaux sur le nouveau management public, est intéressant pour mettre à distance les catégories de perception émiques des relations entre les agent-es de contrôle et leur hiérarchie. Il permet de désexceptionnaliser la relation que ces travailleurs et travailleuses entretiennent avec leur hiérarchie, et leurs résistances aux réformes issues du nouveau management public, qui concernent de nombreux autres groupes professionnels de la fonction publique (Bezes et al., 2011). En effet, l'autorité centrale de l'inspection du travail, et derrière elles les institutions d'évaluation des politiques publiques, n'ont de cesse de souligner le caractère « anti-hiérarchique » de ses agent-es[18]. Les rapporteur-ices de l'IGAS vont même jusqu'à faire un grave contresens en attribuant ce constat à Marie Szarlej-Ligner[19], qui réfute précisément cette idée dans sa thèse (2017, p. 389-390). Or, de nombreux travaux sur les *street-level bureaucracies* montrent que la tension entre la volonté hiérarchique de rationaliser l'activité des agent-es, et les résistances de ces dernier-ères, sont transversales aux administrations publiques (Lipsky, 1980 ; Brodkin, 2006).

Dans une recherche précédente (Bonanno, 2023), j'ai notamment montré que les réorganisations des années 2010 cadrent le pouvoir discrétionnaire des agent-es – qui leur permet notamment d'organiser leur temps de travail en fonction des rendez-vous, contrôles et suites à contrôles qu'ils et elles estiment prioritaires – comme une source possible d'erreurs de jugement. Cette autonomie professionnelle est jugée susceptible de compromettre le contrôle démocratique de l'action de l'administration et l'égalité de traitement en matière de contrôle de l'application du droit du travail. Or, en tant qu'agent-es de l'État (Maynard-Moody, Musheno, 2000), ces *street-level bureaucrats* doivent selon leur hiérarchie garantir un service public homogène : l'activité d'inspection est perçue comme d'autant plus efficace et équitable qu'elle est standardisée du point de vue des infractions traitées. À l'inverse, les agent-es rencontré-es dans ces diverses enquêtes depuis la fin des années 2000 se représentent comme des agent-es au service des citoyen-nes (Maynard-Moody, Musheno, 2000), et en particulier des salarié-es. Ils et elles souhaitent prioriser le fait d'être disponibles pour leurs sollicitations et d'adapter leur travail à celles-ci, et cherchent alors à « conserver et étendre leur autonomie » face au droit de regard hiérarchique (Lipsky, 1980, p. 19). Dès lors, il est stimulant d'analyser les conflits de missions qui les opposent à leur hiérarchie comme ceux de *street-level*

17 Dans la lignée d'autres travaux issus des sociologies du guichet, je mobiliserai ici ce terme dans son acception la plus descriptive pour désigner « ceux qui font usage de l'institution » et participent, par leurs usages, à en définir les fonctions (Dubois, 2015, p. 268).

18 COUR DES COMPTES, 2016, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », Rapport public annuel- Tome 1, Les observations, p. 388.

19 AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 35.

bureaucrats face au nouveau management public. Sans opposer de façon binaire les professions et les dispositifs managériaux, il s'agira de comprendre comment la forme spécifique que prennent ces réorganisations à l'inspection du travail recompose les dynamiques des différents groupes professionnels de l'inspection du travail (Bezes et al., 2011).

Dans ce cadre, l'étude des relations hiérarchiques de premier niveau constitue une porte d'entrée pour saisir les transformations plus générales de la politique d'application du droit du travail en France. Plusieurs travaux se sont intéressés à la professionnalisation de certains groupes d'encadrement intermédiaire, qui peut accompagner certaines réorganisations managériales (Bezes et al., 2011, p. 303). Sans sous-estimer ni surévaluer les marges de manœuvre dont dispose tout encadrement de proximité (Benedetto-Meyer et al., 2021, p. 2), ces recherches invitent à considérer tout à la fois que ces cadres intermédiaires de la fonction publique sont exposé-es aux contraintes liées aux recompositions managériales de l'État, et qu'ils ont un rôle majeur dans la recomposition des dynamiques administratives (Barrier et al., 2015). En particulier, en cherchant à défendre leurs propres intérêts professionnels, elles et ils contribuent à mettre en place des « routines organisationnelles », c'est-à-dire à redéfinir les divisions du travail, les dispositifs gestionnaires et les pratiques professionnelles au sein des services, selon des modalités qui dépendent notamment des administrations concernées et des propriétés sociales des différent-es agent-es en présence (Barrier et al., 2015). Plutôt que de faire décliner les professions du public, l'introduction du nouveau management public dans ses différentes formes participe alors plutôt à leur recomposition (Bezes et al., 2011), selon des formes qu'il nous appartiendra d'explorer ici à travers la sociologie du travail de ces encadrant-es intermédiaires, et de celles et ceux qu'ils encadrent. Ces questionnements seront poursuivis en portant également une attention importante aux effets des réductions d'effectifs sur la charge de travail dans le secteur public, laquelle constitue un leitmotiv du discours des agent-es et de leur hiérarchie directe pendant l'enquête. Le questionnement exposé ci-dessus sera donc doublé d'une interrogation plus spécifique : quel rôle jouent les responsables d'unités de contrôle dans l'opérationnalisation de ces transformations ?

3. Une enquête par entretiens auprès des agent-es de contrôle et de leur hiérarchie

Pour répondre à ces questions, ce rapport se base sur une enquête par entretiens menée en 2023-2024. Les contacts ont été pris à travers des réseaux d'interconnaissance issus d'une recherche précédente (3.1.), donnant lieu à 28 entretiens auprès d'agent-es de contrôle et de responsables d'unités de contrôle, dans neuf départements différents (3.2.).

3.1. Une enquête basée sur des liens d'interconnaissance

Cette recherche fait suite à la fréquentation de long terme d'agent-es de contrôle de plusieurs services déconcentrés de France hexagonale, dans le cadre d'un travail doctoral dont le recueil de données s'est étalé entre 2017 et 2020 (Bonanno, 2023). À cette occasion, j'avais écrit à plusieurs directions départementales du travail pour solliciter un accueil dans les services afin d'y réaliser des observations, ce qui m'avait valu plusieurs refus. J'avais donc contacté des membres de la Direction générale du travail qui, après une présentation de mon projet, avaient accepté de faire l'intermédiaire entre les directions départementales et moi-même. Cela m'avait permis de passer

plusieurs mois dans les services de l'inspection du travail de deux départements, pour observer le travail des agent-es, les interactions qu'ils entretenaient avec leurs collègues, et réaliser avec elles et eux des entretiens portant sur leurs pratiques professionnelles.

J'ai décidé pour cette enquête postdoctorale de tirer profit de ces relations d'interconnaissance nouées quelques années plus tôt pour recontacter les protagonistes de ma thèse, et élargir mon enquête à leurs n+1. Ce choix m'a permis de m'appuyer sur les liens de confiance précédemment bâtis avec mes interlocuteurs et interlocutrices pour nouer de nouveaux liens avec des agent-es, plutôt que de solliciter des autorisations hiérarchiques. Celles-ci m'auraient fait courir le risque de m'« encliquer » du côté de l'équipe de direction, c'est-à-dire entraîner mon identification exclusive à cette dernière (Olivier de Sardan, 1995). Elles auraient donc pu compromettre la possibilité d'accéder à des discours en décalage avec les normes hiérarchiques ou avec l'image que l'autorité centrale souhaite donner de l'institution. Cette stratégie d'entrée sur le terrain est relativement fréquente en sociologie du travail et des relations professionnelles, lorsque la complexité des organisations permet une telle approche décentralisée (Alfandari et al., 2024, p. 18-19).

Revoir les mêmes agent-es quatre ans après notre première rencontre a également été fécond du point de vue du recueil des données. J'ai pu affiner au cas par cas ma grille d'entretien en me basant sur ce que je savais déjà de la trajectoire et situation professionnelle de chaque agent-e, ainsi que de son rapport au métier. Cette méthode confère une dimension longitudinale à la recherche, à deux égards : elle donne des prises pour objectiver les effets des transformations les plus récentes sur l'organisation et les conditions de travail, et permet aussi d'analyser les contraintes et possibilités de carrière des agent-es, qui constituent à l'heure actuelle un sujet très discuté dans les services. Certain-es des agent-es que j'avais déjà rencontré-es sont d'ailleurs devenu-es responsables d'unité de contrôle, ce qui permet d'interroger les effets de la mobilité professionnelle sur la transformation du rapport aux missions. Cette orientation longitudinale de l'enquête s'est accompagnée, à la marge, d'entretiens avec des agent-es que je rencontrais pour la première fois, et qui étaient des collègues de personnes que je connaissais déjà. C'est le cas de trois inspectrices ayant pris leur poste il y a moins de trois ans dans trois différents départements : leurs récits ont permis de diversifier le panel d'interlocuteur-ices en recueillant aussi l'expérience de personnes plus jeunes dans l'institution.

Si cette modalité d'enquête par entretiens a de nombreux avantages, elle ne remplace pas, à mon sens, l'observation des pratiques et échanges informels au travail qui fonde toute la force de l'ethnographie contemporaine du travail. Cette dernière permet d'avoir accès aux régimes de mise au travail et aux processus quotidiens et informels par lesquels se nouent et se dénouent les collectifs de travail (Fournier et al., 2008 ; Avril et al., 2010). L'accès au récit et aux interprétations des relations informelles de travail n'a en effet pas été possible dans tous les entretiens. Dans certains départements, notamment ceux dans lesquels les conflictualités prenaient des formes discrètes et individuelles, certain-es de mes interlocuteur-ices ont été réticent-es à évoquer leurs relations avec leurs collègues, avec leur hiérarchie ou avec leurs subordonné-es. Les échanges avec d'autres agent-es plus disposé-es à en faire état, en raison notamment des liens d'interconnaissance que nous avions précédemment bâtis, m'ont toutefois permis d'accéder à des tensions qui me seraient, sinon, restées inaccessibles.

3.2. Des données collectées dans plusieurs départements

En raison de ce choix d'enquête basée sur les liens d'interconnaissance, une partie importante des entretiens a été effectuée dans deux départements issus de mon terrain de thèse. Fortement urbanisés, ils sont aussi très peuplés et comptent par conséquent plus d'une trentaine d'agent-es de contrôle[20]. Leur nombre d'unités de contrôle est supérieur à la médiane française de 2 unités de contrôle par département, et au troisième quartile de 3 unités de contrôle[21]. J'ai rencontré dans le premier sept agent-es de contrôle et trois RUC et, dans le second, quatre RUC et cinq agent-es de contrôle. À ce cœur de terrain se sont ajoutés des entretiens menés avec quatre RUC et quatre agent-es de contrôle exerçant dans sept autres départements différents, ce qui a permis d'avoir accès à des récits d'autres organisations du travail, et aussi à des discours comparatifs de la part des agent-es eux-mêmes, en particulier avec deux inspectrices rencontrées il y a quelques années et ayant été mutées depuis. Si les autres départements comptent aussi plusieurs unités de contrôle, l'un d'entre eux, plus rural et au sujet duquel j'ai effectué un entretien téléphonique avec un RUC, n'en compte qu'une. Ce contrepoint permet d'avoir accès de façon complémentaire à l'organisation du travail dans ces DDETS de plus petite taille, et au métier de « RUC des champs » par opposition à celui de « RUC des villes », pour reprendre une expression consacrée et reprise dans le rapport de l'IGAS [22]. Ces départements présentent des différences notables, en particulier en termes d'organisation du travail. La variation de leurs configurations organisationnelles (De Larminat, 2015) a un rôle certain dans la forme que prennent les tensions sur les missions. Afin de préserver la confidentialité des propos recueillis, elles ne seront toutefois pas mises en contraste telles quelles dans le corps de l'argumentaire.

La publicisation du rapport sur le site de l'IRES impose en effet, dans un contexte où la définition des missions de l'inspection du travail peut constituer un enjeu conflictuel, des précautions importantes en matière de préservation de la confidentialité des propos recueillis. Il arrive en effet aux agent-es, quel que soit leur niveau hiérarchique, d'adresser des critiques envers la politique du travail, leurs collègues ou leur propre hiérarchie. Afin de protéger leur anonymat, j'ai décidé d'écarter tout dispositif de pseudonymisation, qui aurait pu permettre de recouper au fil du rapport les propos d'un-e même agent-e entre eux, ou avec des informations relatives au département dans lequel il ou elle exerçait. C'est pourquoi les citations d'entretien sont uniquement précédées d'une mention de la fonction exercée par l'agent-e (pour les RUC) ou de son corps d'appartenance (pour les agent-es de contrôle). Des pseudonymes ont seulement été donnés aux noms ou prénoms cités par mes interlocuteur-ices en entretien. De même, je suis restée vague sur l'ancienneté de chaque agent-e dans les services ou sur son âge. Enfin, il a pu m'arriver de modifier à la marge certaines informations biographiques lorsque cette modification me paraissait sans impact pour la démonstration sociologique tout en permettant en revanche de renforcer l'anonymisation des personnes rencontrées. Compte tenu du caractère resserré de l'enquête dans le temps, les entretiens

20 Le découpage territorial des sections d'inspection est en effet déterminé par les effectifs de salarié-es des différents territoires, ce qui fait que les effectifs de contrôle découlent mécaniquement du nombre de salarié-es dans chaque département.

21 Ces calculs ont été effectués sur la période 2015-2022. Pour plus de précisions sur ce calcul et sur la structure des différents départements, voir Bonanno, 2023, p. 52-59.

22 AUBIN Claire et al., 2023, « Évaluation », p. 39.

effectués ne seront pas datés ; leur année de survenue ne sera précisée en note que lorsqu'il s'agit d'entretiens antérieurs à cette recherche (et réalisés dans le cadre de ma thèse).

Ces précautions méthodologiques n'empêchent toutefois pas de fournir des éléments de cadrage sur les caractéristiques socio-professionnelles des 28 agent-es rencontré-es. J'ai tout d'abord rencontré seize agent-es de contrôle, dix femmes et six hommes. Deux d'entre elles et eux sont des contrôleuses du travail proches de la retraite et entrées dans les services dans les années 1980. Neuf sont des inspecteur-ices du travail entré-es par le concours externes, et cinq, des inspecteur-ices du travail entré-es au ministère dans le corps des contrôleur-euses du travail. L'ensemble de ces agent-es a en moyenne quinze ans d'ancienneté au ministère du Travail. Celles et ceux qui sont entré-es comme contrôleur-euses du travail puis devenu-es inspecteur-ices du travail ont en moyenne sept ans d'ancienneté dans ce corps. Les inspecteur-ices entré-es par le concours externe ont, quant à elles et eux, huit ans d'ancienneté dans ce corps.

J'ai également effectué onze entretiens avec des RUC – six hommes et cinq femmes – dont deux ont eu lieu par téléphone. Ces cadres intermédiaires ont en moyenne 22 ans d'ancienneté au ministère du Travail : l'année médiane de leur entrée au ministère est 2004. Elles et ils sont RUC depuis trois ans en moyenne, la médiane de leur entrée dans ces fonctions étant 2022. J'ai enfin rencontré une directrice-adjointe du travail exerçant des fonctions transverses.

*

Le **premier chapitre** met en évidence la continuité entre la situation contemporaine des années 2020 et les orientations budgétaires, organisationnelles et managériales esquissées au tournant des années 2010, allant dans le sens d'une réduction des effectifs et des moyens supports, de l'affirmation d'un encadrement par les objectifs et d'une absorption de l'inspection du travail dans de nouvelles structures. Fort de ce cadrage organisationnel, le **chapitre 2** entre dans les trajectoires et aspirations professionnelles des responsables d'unité de contrôle, cadres intermédiaires aux fonctions créées en 2013, comme préalable à l'analyse de leurs pratiques. Il montre que les RUC ont souvent pris ce poste pour accéder au grade de directeur-ice adjoint-e du travail, et met en évidence la position ambivalente qu'il recouvre. Le **chapitre 3** s'intéresse à une dimension des fonctions de RUC parmi les plus discutées, celle du relais des objectifs de la politique du travail, pour interroger le rapport des deux catégories d'agent-es aux objectifs et à la quantification. Il montre qu'elle est davantage interprétée comme un support de reconnaissance professionnelle, et éclaire le rôle des RUC dans le relais de cette quantification, tout en pointant aussi les dimensions du métier que la quantification marginalise et le rôle du groupe de pairs dans leur prise en charge. Enfin, le **chapitre 4** examine les conditions de possibilité de la légitimité des RUC dans les services. Il montre que celle-ci émane à la fois de la compétence technique et juridique et du soutien aux agent-es, dans une attente que la hiérarchie oriente son activité en fonction de l'appui au contrôle. Cet appui se matérialise par le filtrage des prescriptions qui leur sont destinées, la gestion de la pénurie d'effectifs ou encore la disponibilité pour informer et conseiller. Cette dernière dimension s'avère particulièrement investie par des femmes RUC rencontrées, donnant lieu à des situations d'intensification du travail.

Chapitre 1. La continuité d'une politique du travail en contexte de réduction des moyens

Les agent-es de contrôle de l'inspection du travail et leur hiérarchie directe exercent leur métier au début des années 2020 dans le contexte de plusieurs réorganisations, interministérielles ou propres aux services chargés du travail et de l'emploi, qui viennent s'ajouter aux effets de la réforme Ministère fort. Pour en comprendre la portée, on commencera par rappeler le triple cadre de transformation des relations hiérarchiques, d'affirmation de la politique du travail et de réduction des effectifs qui était celui des années 2010 (1). Au début des années 2020, alors que les effectifs diminuent toujours plus, ces tendances se poursuivent en s'infléchissant (2), tandis que la réforme de l'organisation territoriale de l'État réduit l'autonomie de décision de l'inspection du travail sur les moyens (3). Dès lors, dans les départements rencontrés, les questions d'organisation du travail sont gérées de façon descendante et les agent-es de contrôle peinent à faire entendre leur avis (4).

1. Une décennie 2010 marquée par trois ensembles de transformations

L'inspection du travail des années 2020 est l'héritière de trois types de processus enclenchés dans les années 2010 : la transformation de l'organisation hiérarchique des services opérée dans les années 2010, la mise en œuvre d'une politique du travail qui accompagne ces restructurations, et les réductions de moyens liées aux effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans lesquelles prennent place ces évolutions. Ces trois formes de réorganisations ne sont pas sans effets sur le rapport des agents de contrôle à leur hiérarchie, sur les relations de travail et plus largement sur le sens au travail.

1.1. La réforme Ministère fort : une structure hiérarchique bouleversée

La transformation, initiée par la réforme Ministère fort, des principaux corps et fonctions à l'inspection du travail, a un rôle important dans les différends autour de l'organisation du travail. Elle vient chambouler des divisions du travail de contrôle et d'encadrement qui étaient stabilisées depuis des décennies, ce qui vient révéler les normes professionnelles et échelles de valeur symbolique sur lesquelles ces divisions du travail étaient assises.

Au début des années 2020 se consolide en effet une structure hiérarchique qui a été en constant bouleversement dans les années 2010 : outre la création d'une catégorie d'encadrement intermédiaire des agent-es de contrôle, dont l'introduction a restitué les modalités de mise en place, un autre axe majeur de la réforme Ministère fort est la mise en extinction du corps des contrôleur-euses du travail. Une grande partie des agent-es de ce corps de catégorie B était jusqu'ici affectée au contrôle des établissements de moins de cinquante salarié-es sur une section géographique donnée. À l'inverse, les inspecteur-ices du travail, de catégorie A, étaient habilité-es à produire des décisions administratives et contrôlaient traditionnellement les établissements de plus de cinquante salarié-es (Szarlej-Ligner, 2017). Dans les années 1980 s'étaient développés des mouvements collectifs de contrôleur-euses du travail réclamant une revalorisation statutaire et financière (Szarlej-Ligner, 2017). Le ministère du Travail affirme accéder à cette demande en créant dès 2014 un examen professionnel réservé d'inspecteur-ice du travail (EPIT), qui devient un

concours réservé d'inspecteur-ice du travail (CRIT) en 2016 [23]. Les contrôleur-euses du travail qui le réussissent[24] passent 6 mois de formation au terme desquels ils et elles reprennent, en tant qu'inspecteur-ices du travail de catégorie A, le même secteur géographique sur lequel ils travaillaient auparavant comme catégorie B. Cette période de transition occasionne une grande désorganisation dans les services. Le départ en formation d'un grand nombre de contrôleur-euses implique pour les inspecteur-ices de combler les absences en assumant d'autres sections géographiques en plus de la leur (Bonanno, 2023, p. 107-111). À l'heure de cette enquête postdoctorale, environ 1500 contrôleur-euses sont devenu-es inspecteur-ices[25] : la grande majorité d'entre eux ont passé le CRIT. Une partie d'entre eux, que nous n'avons pas pu chiffrer, sont resté-es contrôleur-euses, tandis que quelques-unes ont été promu-es au choix après la fin du CRIT. De façon résiduelle, un certain nombre d'inspecteur-ices du travail continuent donc à assumer des « suppléances », c'est-à-dire qu'ils et elles sont en charge du contrôle d'établissements de plus de cinquante salarié-es sur les sections occupées par des contrôleur-euses. À l'exception de ces situations, marginales, tout-es les agent-es de contrôle de l'inspection du travail en France sont désormais des inspecteur-ices du travail.

Cette uniformisation des grades n'empêche pas une grande diversité de parcours professionnels selon que les agent-es sont ou non entré-es comme fonctionnaires de catégorie A, B, voire C pour certain-es. Elle a pu être perçue négativement par des inspecteur-ices déjà en poste, qui considèrent que l'accès à la promotion des contrôleur-euses est trop simple au regard du concours qu'ils et elles ont dû passer pour accéder à ce grade. Dans une enquête précédente, plusieurs agent-es de contrôle entré-es directement par le concours externe d'inspecteur-ice interrogeaient ainsi les compétences professionnelles des inspecteur-ices entré-es comme contrôleur-euses (Bonanno, 2023, p. 180-185). Cela invite à interroger le poids de ces lignes de fragmentation du groupe professionnel dans les relations entre agent-es dix ans après le début de cette réforme.

1.2. L'affirmation d'un management par objectifs contesté

Un autre élément déterminant dans ces relations concerne le style de direction prédominant à l'inspection du travail. En effet, cette enquête prend place dans un contexte où l'autorité centrale, par l'intermédiaire des responsables d'unité de contrôle, cherche à affirmer son rôle de prescription sur l'organisation du travail de contrôle ainsi que sur les pratiques elles-mêmes. À partir des années 2000, la Direction générale du travail édicte de façon systématique des thématiques ou infractions dont le contrôle par l'inspection du travail est prioritaire. En revanche, et jusqu'à la période d'enquête, il n'y a pas de dispositifs qui codifient le déroulement des contrôles et cherchent à standardiser des pratiques. Cela distingue l'inspection du travail d'autres corps d'inspection et de contrôle (Bonnaud, 2005 ; Bonnaud, Coppalle, 2009 ; Dubois, 2021) et d'autres *street-level*

23 L'Examen professionnel d'inspecteur du travail (EPIT) est transformé en Concours réservé d'inspecteur du travail (CRIT) en 2016 (MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL, 5 octobre 2015, « Arrêté fixant la composition du jury de l'examen professionnel d'accès au corps de l'inspection du travail au titre de l'année 2015 » ; *Id.*, 28 octobre 2016, « Arrêté fixant la composition du jury du concours réservé pour l'accès au corps de l'inspection du travail au titre de l'année 2016 »).

24 Le nombre total de places au concours est en effet inférieur au nombre de contrôleur-euses en poste.

25 COUR DES COMPTES, avril 2020, « Le bilan de la transformation de l'inspection du travail », Exercices 2014 à 2019, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, p. 84 ; AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 100.

bureaucrats de la main gauche de l'État (Brodkin, 2006 ; Martin, 2011). Les priorités font tout de même l'objet d'un suivi par la DGT, par l'intermédiaire des logiciels de reddition de comptes que les agent-es doivent remplir. Dans la lignée de l'obligation de résultats constitutive de la LOLF et des préconisations des institutions d'évaluations des politiques publiques, c'est avant tout sur ces thématiques que se concentre la mise en nombres de l'activité. Ce sont donc elles qui sont censées refléter « l'efficacité » de l'inspection du travail (Szarlej-Ligner, 2017). En effet, les orientations prioritaires sont déclinées en « objectifs intermédiaires » dont la majeure partie correspond à des indicateurs chiffrés[26]. Par exemple, pour ne prendre que le niveau national, le plan de modernisation de l'inspection du travail publié en 2006 prévoit que les agent-es consacrent un tiers de leur activité aux priorités de contrôle. Ce taux évolue par la suite, et les nombres se font plus précis. Dans une lettre envoyée aux « agent-es du système du système d'inspection du travail » en 2019, dans un contexte de boycott d'une partie de l'activité, le Directeur général du travail Yves Struillou indique que la moitié des interventions doivent être consacrées aux actions prioritaires[27], et que les agent-es doivent être dans les entreprises ou sur les chantiers deux jours par semaine.

À travers cet objectif de présence, la DGT entend atteindre un nombre de 300 000 interventions à l'année. Ces nombres participent à diffuser un prescrit aux agent-es qui concerne, directement ou indirectement, l'organisation de leur temps de travail. Il s'agit notamment de déterminer un nombre de déplacements dans les entreprises, et des proportions d'activité à consacrer à certaines dimensions de l'activité plutôt qu'à d'autres. Sur la base de ces nombres, la DGT produit des tableaux de bord annuels qui quantifient différentes dimensions de l'activité des agent-es, et leur évolution année après année : contrôles, rendez-vous, participation à réunions d'instance et suites à contrôle, qu'il s'agisse de lettres d'observation, de suites administratives ou pénales.

Parallèlement au renforcement de cette politique du travail, de nombreux-ses agent-es de contrôle se plaignent d'un manque de reconnaissance de leur investissement au travail. Ce discours vise leur hiérarchie locale mais aussi la DGT elle-même, dirigée entre 2014 et 2020 par Yves Struillou[28]. En particulier, les agent-es soulignent que la mise en nombres ne reflète qu'une partie de leur activité. D'autres dimensions importantes de leurs missions, notamment la réception des salarié-es et le contrôle de thématiques non prioritaires, sont en effet occultées par ces dispositifs. Outre les enquêtes de terrain, ces plaintes sont présentes dans les résultats d'une enquête par questionnaire menée peu après ma première période d'enquête par la DGT, au sujet du plan national d'action (PNA) 2020-2022[29]. Ce plan national d'action définit les orientations de l'inspection du travail en matière de contrôles prioritaires sur trois ans, et donne des consignes concernant le calibrage de ces priorités en fonction des régions et des secteurs d'intervention. Le questionnaire a majoritairement

26 La Loi organique relative aux lois de finances en 2001 (LOLF) joue un rôle majeur dans la mise en place de la nouvelle gestion publique (Bezes, 2005). Elle met en place une nomenclature budgétaire reposant sur des programmes qui, en fonction du territoire et/ou de l'activité, deviennent des budgets opérationnels de programme (BOP) (Brigaud et al., 2019, p. 119). Ces portefeuilles annuels qui couvrent des périmètres particuliers de chaque ministère, sont indexés à des objectifs précis, inscrits dans une obligation de résultats, ce qui revient à augmenter les moyens de prescription sur l'action de l'inspection du travail (Justet, 2013)).

27 STRUILLOU Yves, 2019, « Lettre du DGT aux agent-es du système d'inspection du travail ».

28 Ce directeur général du travail, qui démissionne en 2020 après avoir été désavoué par la ministre du Travail de l'époque Élisabeth Borne pour sa gestion des poursuites disciplinaires contre l'inspecteur du travail Anthony Smith, a pu être critiqué dans les services pour sa défiance explicite envers les agent-es de contrôle, dont la lettre du 12 avril 2019 constitue un exemple (STRUILLOU Y., 2019, « Lettre du DGT »).

29 DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2022, « PNA 2020-2022 ».

été rempli par des agent-es de contrôle. À la question à choix multiple concernant « le principe de fixation d'objectifs chiffrés », environ 3/4 des répondant-es ont coché les affirmations suivantes : « pénalise le qualitatif au profit du quantitatif » et « ne reflète pas l'activité réelle des agent-es ». On peut se demander si l'inflexion de la politique du travail vers des campagnes ciblées assorties de suivis d'impact ne fait pas suite à ces retours négatifs sur le cadrage du précédent PNA.

Ce discours s'accentue lors de la pandémie de Covid-19 et du premier confinement qu'elle provoque. De nombreux-ses agent-es expriment l'impression de ne pas être outillé-es, soutenu-es et accompagné-es par leur hiérarchie, dans un contexte de désorganisation des services qui les prive aussi des moyens matériels de mener à bien leurs missions. Selon elles et eux, la hiérarchie ne se serait manifestée que pour exiger un droit de regard sur leur activité, voire pour sanctionner des pratiques jugées non conformes aux préconisations ministérielles. En atteste l'affaire Anthony Smith (Bonnet, Primerano, 2022), que la plupart des agent-es rencontré-es dans une enquête précédente interprètent comme un empêchement direct de mener à bien les missions qui leur sont dévolues (Bonanno, 2023). Cet inspecteur du travail a été sanctionné pour avoir enjoint un employeur de mettre en place des mesures « non-conformes aux prescriptions des autorités sanitaires » pendant le premier confinement. La sanction dont il a fait l'objet a été invalidée par le Tribunal administratif de Nancy deux ans plus tard[30]. L'affaire a donné lieu à une importante mobilisation intersyndicale s'appuyant sur des pétitions et sur plusieurs rassemblements. Ce point culminant de l'expression d'une « qualité empêchée » (Clot, 2015) c'est-à-dire d'une organisation du travail qui ne permettrait pas aux agent-es d'exercer leurs missions selon leurs critères du travail bien fait, se produit dans un contexte où les moyens humains de l'inspection du travail se réduisent.

1.3. Une réduction des effectifs palliée par les agent-es en poste

Dans la continuité de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ce sont les services déconcentrés du ministère du Travail qui assument l'entièreté des coupes budgétaires du ministère du Travail entre 2015 et 2021, alors que les effectifs en administration centrale augmentent de 6 % entre 2015 et 2020[31]. Dans ce cadre, les effectifs équivalent temps plein (ETP) des agent-es chargé-es du contrôle des entreprises diminuent de 12,3 % entre 2009 et 2020, et de 13,9 % entre 2014 et 2020[32]. Cela porte la Cour des comptes à affirmer que « le principal contributeur aux économies d'emplois a été l'inspection du travail (contrôle et renseignement inclus) »[33], et ce, alors même que les services de contrôle étaient présentés comme protégés des réductions d'effectifs (Bonanno, 2023, p. 113-118). Cette diminution des moyens humains affectés au contrôle des entreprises débouche sur un élargissement du périmètre géographique des sections d'inspection, de

30 ÉDITIONS LÉGISLATIVES, 20 octobre 2022, « La justice annule la sanction de l'inspecteur du travail Anthony Smith ». URL: https://www.editions-legislatives.fr/actualite/la-justice-annule-la-sanction-de-linspecteur-du-travail-anthony-smith/, consulté le 12 mars 2024.

31 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015-2022. Observations définitives », p. 25-26.

32 Calculs effectués par l'auteure sur la base de COUR DES COMPTES, 2020, « Le bilan », p. 89 ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2020, « Tableau de bord du système d'inspection du travail – janvier à septembre 2020 », version : 1.1.b., p. 5.

33 *Ibidem,* p. 5.

façon à maximiser le nombre d'établissements effectivement couverts par un-e agent-e de contrôle : entre 2016 et 2021, le nombre de sections d'inspection diminue ainsi de 6,4 %[34].

La problématique des sous-effectifs est particulièrement débattue dans les services dans les années 2010 et fait l'objet à la fois d'une partie importante des publications syndicales et des plaintes des agent-es concernant leur charge de travail (Bonanno, 2023, p. 120-128). Cela est d'autant plus le cas qu'à cette époque, le départ en formation des contrôleur-euses du travail voué-es à devenir inspecteur-ices contraint les agent-es toujours en poste à assumer tout ou partie de la charge des sections d'inspection de leurs collègues pour compenser leur absence. Cette pratique, connue sous le nom d'« intérim » de section, semble avoir toujours existé : lorsqu'un-e agent-e est en arrêt maladie ou en formation, un-e de ses collègues assume pendant son absence son remplacement, en prenant la charge de cette section en plus de sa section principale. Cette prise en charge d'une section supplémentaire est notifiée administrativement, car il est impératif que toutes les sections soient formellement couvertes par un-e agent-e : des événements tels que les accidents du travail graves et mortels et les licenciements de salarié-es protégé-es imposent que quelqu'un-e soit responsable des enquêtes. Cette pratique est accrue dans les années 2010 par la situation massive d'intérims liée au plan de transformation d'emploi des contrôleur-euses en inspecteur-ices, comme en témoigne une inspectrice entrée par le concours externe à la fin des années 2000 :

> « Inspectrice : Ça a été une période avec beaucoup, beaucoup, beaucoup d'intérims. De toute façon, globalement, depuis le ministère fort, c'est de l'intérim non-stop. Soit tu fais de l'intérim de collègues IT qui ne sont pas là, soit tu fais de la suppléance de collègues CT qui… Qui ne pouvaient pas prendre des décisions. Ces suppléances-là, elles disparaissent parce que les derniers CT sont en train de passer au choix. Ceux qui n'ont pas eu le CRIT, ils passent au choix. Il en reste encore quelques-uns qui ne veulent vraiment pas être IT, mais ils ne sont pas très nombreux. Du coup, ça tend à disparaître, mais il y a eu quand même… On parle quand même de 10 ans… Pendant longtemps, on a quand même eu ça à faire. »

Au-delà de cette phase conjoncturelle, ce dispositif est désormais utilisé pour pallier des vacances de poste pérennes, liées à la diminution du plafond d'emplois alloué aux services déconcentrés du ministère du Travail, et au fait que les recrutements n'ont compensé ni les départs en retraite, mobilités et promotions, ni l'absence de recrutement externe dans le corps de contrôleur-euses du travail[35]. Après même le retour des contrôleur-euses nouvellement promu-es inspecteur-ices, un certain nombre d'unités de contrôle partout en France comptent plusieurs sections d'inspection non pourvues, ce qui amène de nombreux-ses agent-es à avoir plusieurs sections à leur charge pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Si 15 % des sections d'inspection étaient vacantes en 2017, c'est le cas de 18 % d'entre elles en 2022[36], ce qui, bien que nous n'ayons pas eu accès à l'ensemble des chiffres, semble masquer d'importantes disparités territoriales : un rapport de l'IGAS consacré aux relations sociales et à la productivité des agent-es de l'inspection du travail en Seine-saint-Denis, dont nous reparlerons, fait état d'un taux de vacances de poste en section de contrôle de

34 Calculs effectués par l'auteure sur la base de DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2018, « Tableau de bord », p. 5 ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2021, « Les effectifs », p. 2.

35 SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2022, « Présentation des corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail », p. 4.

36 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 48.

29 % en Île-de-France en 2022. Dans les Hauts-de-Seine et en Seine-et-Marne, c'est plus d'un tiers des sections qui n'est pas pourvu cette année-là.

Selon le nombre de sections vacantes dans chacune des unités de contrôle et des départements [37], il peut être plus ou moins difficile pour les agent-es de refuser de prendre une section supplémentaire en intérim. Plusieurs inspecteur-ices récemment entré-es en poste témoignent par exemple avoir eu des difficultés à faire respecter l'idée selon laquelle un-e inspecteur-ice ne peut pas assurer d'intérim durant l'année suivant la prise de poste. En raison de la pénurie structurelle d'effectifs, les intérims semblent faire l'objet de négociations contraintes entre agent-es et avec la hiérarchie, selon les régimes horaires, états de santé et charges de travail des un-es et des autres, ce qui constitue un autre facteur potentiel de tensions.

En effet, le recours aux agent-es déjà en poste pour compenser des sous-effectifs structurels a des conséquences logiques sur leur charge de travail. Dans un des départements concernés, un inspecteur du travail explique qu'il a assuré l'intérim d'une même section pendant six ans, quasiment en continu, car les agent-es affecté-es sur ce territoire ne restaient que deux ou trois mois. Il finit en 2023 par prendre cette section en section principale, et prend l'intérim de la section dont il était jusqu'alors titulaire. De nombreux-ses agent-es témoignent de situations d'intérim plus ou moins prolongées et des conséquences que cela a pu avoir sur leur charge de travail, selon les événements intervenant sur la section concernée : l'occurrence d'accidents du travail graves ou mortels, et la réception de demandes de licenciement de salarié-es protégé-es, sont notamment les événements les plus susceptibles d'alourdir la charge de travail des agent-es en situation d'intérim.

Enfin, si ces intérims ne sont pas toujours endossés de façon volontaire et sont susceptibles d'augmenter la cadence de travail et les dilemmes de priorisation, ils ne donnent le plus souvent lieu à aucune compensation financière. Cela soulève la question de la reconnaissance de l'investissement au travail que ce doublement du territoire à charge est susceptible de représenter. Ces difficultés ne passent d'ailleurs pas inaperçues de la part des institutions d'évaluation des politiques publiques : tout en insistant sur la nécessité d'une maîtrise des dépenses, les rapports de la Cour des comptes préconisent un renforcement des effectifs alloués au contrôle[38]. Entre autres réorganisations, ces recommandations aboutissent à des efforts de recrutement qui, dans un contexte de continuité des dynamiques de maîtrise des dépenses publiques, sont à la fois très insuffisants et très temporaires.

2. Des tendances poursuivies dans les années 2020

Aux lendemains de l'épidémie de Covid-19 ayant, comme dans d'autres organisations, déstabilisé les collectifs de travail et augmenté le recours au télétravail, la situation de sous-effectifs des services de contrôle continue de s'aggraver, malgré l'organisation de campagnes de recrutement sur quelques années consécutives (2.1.). Dans le même temps, la Direction générale du travail renforce

37 Les pratiques de prise d'intérim semblent en effet varier selon les départements : dans certains d'entre eux, les agent-es ne sont appelé-es à prendre des intérims que dans leur unité de contrôle d'affectation. Dans d'autres, et en particulier dans ceux dans lesquels le nombre de sections vacantes est le plus important, les intérims sont mutualisés à l'échelle du département, ce qui signifie que l'intérim d'une section peut être assuré par un-e agent-e d'une autre unité de contrôle.

38 COUR DES COMPTES, 2016, « L'inspection du travail » ; COUR DES COMPTES, 2020, « Le bilan ».

ses attentes concernant la présence des agent-es de contrôle en entreprise, tout en leur demandant de réaliser des campagnes thématiques pour lesquelles des guides et référentiels sont désormais produits (2.2).

2.1. Un effort de recrutement en trompe l'œil

2.1.1. De nouvelles campagnes de recrutement…

Après une décennie dans laquelle le manque d'effectifs est sans cesse souligné à la fois par les organisations syndicales et par certaines institutions d'évaluation des politiques publiques, la direction des ressources humaines du ministère du Travail met en place en 2021 un plan d'action dont un des volets concerne l'augmentation du recrutement à l'inspection du travail. Tout d'abord, le nombre de postes ouverts au concours est augmenté, comme en atteste la mise en série ci-dessous. On y observe que le nombre de postes ouverts avait décru entre 2015 et 2019 : cette période correspond au pic du recrutement d'inspecteur-ices du travail parmi les contrôleur-euses, par l'intermédiaire de l'examen professionnel puis du concours réservé[39]. Si, entre 2013 et 2021, le ministère ouvre en moyenne 56 postes par an au concours, toutes catégories confondues, à partir de 2021, le nombre de postes ouverts est au moins trois fois plus grand, dans un contexte où 14 % des inspecteur-ices du travail étaient censé-es partir en retraite entre 2021 et 2024[40].

Tableau 1. Nombre de postes offerts aux concours externe, interne et troisième voie pour le recrutement d'inspecteurs et inspectrices du travail[41]

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Externe	53	28	24	39	52	32	32	19	33	39	52	44	112	112	112
Interne	27	9	8	12	17	11	11	7	10	11	15	12	29	29	29
3e voie	0	3	3	5	6	4	4	2	4	6	8	19	47	47	47
Total	**88**	**40**	**42**	**56**	**75**	**47**	**47**	**28**	**47**	**56**	**75**	**75**	**188**	**188**	**188**

Source : arrêtés fixant le nombre de postes offerts aux concours pour le recrutement d'inspecteur-ices du travail, 2014-2024, et SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2022, « Présentation des corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail », p. 16.

Cette augmentation du nombre de postes est concomitante d'une diminution du nombre de candidat-es aux concours : alors que l'on comptait 11 candidat-es par poste offert au concours externe en 2010, ils ne sont plus que 5 en 2020. On compte également 2 candidat-es pour un poste au concours interne, contre 10 en 2010[42]. Comme dans d'autres secteurs de la fonction publique[43],

39 On compte environ 200 postes ouverts chaque année *via* ces examens à cette période.

40 SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2022, « Présentation des corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail », p. 15.

41 Pour plus de détails sur les différences entre les trois concours, nous renvoyons à l'article 5 du décret n°2003-770 du 20 août 2003 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail. Cet article détermine notamment que le nombre de postes ouverts pour chacun de ces trois concours doit correspondre à une proportion spécifique de l'ensemble des postes à pourvoir.

42 *Ibidem*, p. 16.

43 En 2020, on compte en moyenne 5,2 candidat-es aux concours de catégorie A de la fonction publique, contre 8,9 en 2010. La diminution est ainsi moins importante que pour le concours d'inspecteur-ice du travail, pour arriver cependant à un taux similaire. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2022, « Rapport

le ministère du Travail s'interroge sur l'attractivité du concours, et en particulier sur celle des postes en section de contrôle ou en service de renseignements en droit du travail[44]. Le plan d'action intègre donc aussi des actions menées auprès des universités : plusieurs agent-es témoignent avoir été contacté-es par leur hiérarchie pour exercer le rôle d'« ambassadeur-ices de l'inspection du travail ». Celles et ceux qui acceptent cette mission se rendent dans les cursus de droit des universités pour présenter l'inspection du travail aux étudiant-es et les inciter à s'inscrire aux concours de l'inspection du travail.

Un deuxième vivier de recrutement prévu dans ce plan est interne à la fonction publique. Si la possibilité d'entrer à l'inspection du travail par la voie du détachement existait déjà auparavant, un arrêté paru en 2021[45] consacre le recrutement de promotions d'inspecteur-ices du travail détaché-es depuis un autre ministère : c'est le cas de 23 fonctionnaires en 2021. Bien que n'ayant pas non plus de qualification initiale au contrôle des entreprises, ces fonctionnaires bénéficient de neuf mois de formation, contre dix-huit pour leurs homologues du concours externe. Dans un contexte d'austérité budgétaire transversal à la fonction publique, il n'est cependant pas toujours aisé de chercher à pourvoir son ministère en dégarnissant d'autres administrations : d'après la Cour des comptes, certains ministères désireux de conserver leurs maigres effectifs refusent des détachements, comme c'est le cas de celui de l'Éducation Nationale[46].

Tableau 2. Nombre d'inspecteur-ices du travail détaché-es (ITD) programmé entre 2022 et 2024

	2021	**2022**	**2023**	**2024**
ITD	24	59	101	100
Tous concours	75	188	188	188
Total	99	247	289	288

Source : GOUVERNEMENT, 2024, Projet annuel de performances – Budget général du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », p. 43.

Si cette augmentation des recrutements vise sur le moyen terme à réduire le nombre de sections vacantes en section d'inspection, elle entraîne sur le court terme la nécessité, pour les agent-es de contrôle en poste et pour leur hiérarchie directe, de contribuer à la formation des nouvelles et nouveaux arrivant-es. En effet, la formation inclut des stages en services déconcentrés qui constituent environ 40 % du temps de formation des inspecteur-ices élèves du travail, entré-es par concours externe, et environ 12 semaines pour les inspecteur-ices du travail détaché-es[47]. Ces

annuel sur l'état de la fonction publique. Titre 2 : Faits et chiffres, », p. 116.

44 *Ibidem*, p. 23.

45 Arrêté du 10 novembre 2021 relatif aux modalités de formation des agents détachés dans le corps de l'inspection du travail en application de l'article 15 du décret n° 2003-770 du 20 août 2003 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail.

46 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 49.

47 INTEFP, « Inspecteur Élève du Travail (IET) ». URL: https://www.intefp.travail-emploi.gouv.fr/formations/formation-statutaire/iet, consulté le 20 mai 2024 ; INTEFP, « Inspecteurs du travail détachés (ITD », URL : https://www.intefp.travail-emploi.gouv.fr/formations/formation-statutaire/inspecteurs-du-travail-detaches-itd#:~:text=Les%20inspecteurs%20du%20travail%20d%C3%A9tach

inspecteur-ices en formation, quel que soit leur statut, doivent être encadré-es par un-e agent-e de contrôle assumant la fonction de tuteur-ice, qu'ils accompagnent en contrôle pour se former par la pratique, et d'un-e responsable d'unité de contrôle assumant le plus souvent celle de maître-sse de stage, qui évalue les différents rendus. L'arrivée d'un grand nombre de stagiaires dans les services ajoute une charge de travail supplémentaire aux agent-es et à leur hiérarchie directe, sans garantie que les nouvelles recrues restent dans ce ministère. C'est en particulier le cas pour les ITD, qui sont libres de retourner dans leur ministère d'origine, mais aussi pour celles et ceux qui sont entré-es par le concours externe, dont le succès aux examens et les évaluations des maître-sses de stage ne suffisent visiblement pas toujours à assurer la titularisation, faisant craindre des situations de discrimination[48].

2.1.2. … Qui n'empêchent pas une aggravation des sous-effectifs

Si ce plan d'action ministériel peut laisser croire à une inflexion de la politique de recrutement du ministère du Travail, il apparaît tout d'abord insignifiant, car la situation de sous-effectifs s'aggrave sur la période. Entre 2022 et 2024, environ 20,9 % des sections sont vacantes[49], ce qui était en moyenne le cas de 12,6 % d'entre elles entre 2017 et 2020[50]. Or, comme on l'avait déjà noté précédemment, ce calcul masque le fait que le nombre de sections diminue artificiellement avec le temps : les redécoupages successifs de sections d'inspection conduisent à une augmentation des périmètres desdites sections, ce qui a pour effet de sous-estimer le nombre de vacances de poste, comme le montre le tableau de la Cour des comptes que nous restituons en annexe 1. D'après les diverses données à notre disposition, en 2016, on compte 2210 sections territoriales d'inspection[51], contre 2000 sections au 31 mars 2024[52]. En huit ans, 210 sections ont donc disparu, soit une diminution de près de 10 %. C'est pourquoi il est essentiel de compléter l'analyse de ces taux avec celle des effectifs physiques des agent-es de contrôle, dont la DGT a récemment restitué l'évolution sous forme de graphique[53] : on y constate qu'entre le 31 décembre 2017 et le 31 mars 2024, les effectifs de contrôle de l'inspection du travail (hors RUC inspectant) ont diminué, en équivalent temps plein, de près de 18 %, soit une perte de 346 ETP. Or, malgré le plan de recrutement exposé ci-dessus, c'est entre 2022 et 2024 que l'on trouve les valeurs les plus faibles de toute la période. La dernière donnée en date remontant au 31 mars 2024, est ainsi la plus basse, avec 1604 effectifs ETP.

%C3%A9s,mois%20dispens%C3%A9e%20par%20l'Intefp, consulté le 20 mai 2024.

48 En 2024, quatre inspectrices et inspecteurs du travail stagiaires se sont vu-es notifier une absence de titularisation pour insuffisance professionnelle. Or, aucun avertissement préalable ne leur a été fait concernant leurs compétences et aucune justification circonstanciée n'est donnée pour motiver cette insuffisance, dans un contexte où trois d'entre eux sont syndiqué-es à la CGT et le quatrième est en situation de handicap, donnant lieu à des accusations de discrimination. L'affaire suscite une mobilisation de la majeure partie des organisations syndicales. Voir notamment HAUTEFEUILLE Cécile, 12 août 2024, « Soupçons de "représailles"» derrière le refus de titularisation d'inspecteurs du travail », *Mediapart*. URL : https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/120824/soupcons-de-represailles-derriere-le-refus-de-titularisation-d-inspecteurs-du-travail, consulté le 26 août 2024.

49 COUR DES COMPTES, 2024, « La création », p. 82 ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (SDAT/BPSIT), 2024, « Enquête flash sur les effectifs du SIT – synthèse de l'enquête au 31 mars 2024 ».

50 Calculs effectués par l'autrice sur la base de COUR DES COMPTES, 2020, « Le bilan », p. 87 ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2021, « Les effectifs », p. 7.

51 DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2018, « Tableau de bord du système d'inspection du travail. Données : janvier à décembre 2017 », p. 5.

52 DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (SDAT/BPSIT), 2024, « Enquête flash », p. 1.

53 *Ibidem*, p. 1, reproduit en annexe 2.

Enfin, outre son absence d'effets sur les effectifs des services, ce plan de recrutement apparaît comme une parenthèse vite refermée. En témoigne une note du secrétariat général des ministères sociaux parue le 15 juillet 2024 et destinée aux directions des services déconcentrés[54]. Celle-ci annonce, sur les programmes budgétaires 124 (« Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ») et 155 (« Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »), un « gel des recrutements externes », qui concerne principalement le recrutement d'agent-es issu-es d'autres programmes budgétaires (parmi lesquel-les les détaché-es), et celui de contractuel-les (nombreux-ses parmi les personnels de support administratif). Cette décision, à effet immédiat, est expliquée par la nécessité de « freiner la consommation de la masse salariale » et de « prévenir tout dépassement des plafonds d'emplois ». Elle peut faire l'objet de dérogations ponctuelles, soumises à contingentement, sur demande motivée à la direction des ressources humaines. Les effets de cette note estivale ne tardent pas à se faire sentir dans les services, comme le notent plusieurs organisations syndicales qui soulignent que « des dizaines de collègues, notamment contractuel.les, sont remercié.es du jour au lendemain, des recrutements prévus sont annulés, des mutations acceptées sont finalement refusées », ce qu'elles interprètent comme des suppressions de postes[55].

Dans le cadre du Comité social d'administration ministériel du 25 juillet, les représentant-es du personnel du ministère tentent d'obtenir des éclaircissements sur ce gel inattendu mais, devant l'absence de réponse à leurs questions, tout-es, à l'exception de ceux de la CFDT, finissent par quitter l'instance[56]. Ce geste est précédé d'une déclaration intersyndicale et d'une motion signées par toutes les organisations syndicales représentatives (CGT-FSU-SUD-FO-UNSA-CFDT) : elles y dénoncent les effets « dévastateurs » de la note « au sein de services déjà exsangues », et l'interprètent comme un « plan social » déguisé et mis en œuvre de façon expéditive, sans information ni concertation des représentant-es des agent-es.

Les quelques dizaines de recrutements annuels, internes ou externes à la fonction publique, enclenchés au début des années 2022, semblent donc non seulement négligeables au vu du creusement de la situation de sous-effectifs liée aux départs en retraite et aux plafonds d'emploi des différents programmes budgétaires, mais très partiels et temporaires, puisqu'ils sont vraisemblablement suivis dès 2024 d'un gel des détachements, mutations et recrutements de contractuel-les, qui pourrait augurer de nouvelles suppressions de postes. L'infléchissement apparent représenté par le plan de recrutement masque donc la continuité d'une politique austéritaire de plus long terme qui creuse les effectifs de l'inspection du travail. Le début des années 2020 est en revanche marqué par un autre infléchissement de la politique du travail, matérialisé à travers le plan national d'action de l'inspection du travail, et qui concerne les attentes de l'autorité centrale vis-à-vis des agent-es.

---

54 SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, 15 juillet 2024, « Note à Mesdames et messieurs les directeurs d'administration centrale, Mesdames et messieurs les directeurs régionaux, Mesdames et messieurs les chefs des bureaux des ressources humaines et des affaires générales, sur le gel des recrutements externes sur les programmes 124 et 155 jusqu'au 31 décembre 2024.

55 CSA Ministériel Travail – Emploi du 25 juillet 2024 - Compte-rendu des élu.es CGT TEFP, SUD Travail et FSU SNUTEFE, p. 2.

56 *Ibidem.*

2.2. Une politique du travail axée sur la présence en entreprise et pilotée par campagnes

Dans ce contexte d'aggravation de la situation de sous-effectifs, la DGT infléchit les prescriptions hiérarchiques adressées aux agent-es de contrôle de l'inspection du travail. Jusqu'alors, il était essentiellement attendu des agent-es de contrôle qu'ils et elles consacrent une partie de leur activité au contrôle d'infractions jugées prioritaires. Dans une vision des agent-es de contrôle comme des agent-es au service de l'État, devant mettre en œuvre des procédures de façon standardisée (Maynard-Moody, Musheno, 2000), ces dispositifs avaient pour objectif d'augmenter l'égalité de traitement sur le territoire national (Bonanno, 2023, p. 77-80). Entre 2014 et 2022, la lutte contre le travail illégal, les chutes de hauteur et l'exposition à l'amiante font par exemple partie des priorités constantes, auxquelles s'ajoute à partir de 2016 le ciblage d'une catégorie d'entreprise [57], les ICPE/Seveso[58], ainsi que les prestations de service internationales et l'égalité professionnelle[59].

Le plan national d'action 2023-2025 tranche fortement avec ces logiques de prescription. Ses orientations font écho à une consultation menée par la DGT auprès des agents du système d'inspection du travail concernant le PNA précédent (2020-2022), qui prenait la forme d'un questionnaire en ligne auquel avaient répondu 23 % des agents des pôles T et 30 % des agent-es de contrôle (qui représentaient près de deux tiers des répondant-es). Si le faible taux de réponse n'autorise pas de montée en généralité, il est notable que 51 % des répondant-es aient signalé leur préférence pour une « modalité de pilotage du SIT » qui passe par une « orientation nationale sur quelques sujets » et par des « campagnes thématiques », plutôt que par des « priorités nationales déclinées en feuilles de route locales » (26 % des répondant-es)[60]. En effet, 75 % des répondant-es estiment que le nombre de priorités de contrôle est trop important : c'est même le cas de 81 % des inspecteur-ices, et de 84 % des RUC ayant répondu à l'enquête[61]. De même, 60 % des répondant-es considèrent que la part dédiée aux priorités est trop importante[62].

Le nouveau PNA déplace donc les enjeux de priorisation : l'accent y est désormais mis sur des enjeux de contrôle plus généraux, tels que la prévention des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la lutte contre les fraudes, la réduction des inégalités et la protection des travailleurs et travailleuses les plus vulnérables[63]. Le terme de « priorité » s'applique maintenant à la « présence sur les lieux de travail »[64]. Alors que la quantification portait auparavant

57 Dans le même ordre d'idée, le contrôle des TPE-PME est édicté en priorité nationale entre 2016 et 2019.

58 Installations classées pour la protection de l'environnement. Le classement « Seveso » de certaines d'entre elles correspond à une directive européenne adoptée entre États-membres suite à l'accident industriel ayant eu lieu sur la commune de Seveso en Italie en 1976.

59 Voir à ce propos le tableau synthétique effectué par la Cour des comptes de l'évolution des priorités d'action entre 2012 et 2019. COUR DES COMPTES, 2020, « Le bilan », p. 50. Voir aussi DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2022, « Inspection du travail : Bilan 2021 et premières tendances 2022, Perspectives 2023 ».

60 DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2022, « PNA 2020-2022 – Consultation des agents du SIT. Synthèse des retours », p. 9.

61 *Ibidem,* p. 4.

62 *Ibidem,* p. 5.

63 DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2022, « Inspection du travail » ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2022, « Plan national d'action du système d'inspection du travail 2023-2025 ».

64*Ibidem,* p. 4.

principalement sur la proportion de l'activité à consacrer aux actions prioritaires, l'autorité centrale de l'inspection du travail annonce désormais que chaque agent-e doit réaliser chaque année 100 interventions sur les lieux de travail. Ce nouveau prescrit concentre le chiffrage de l'activité sur la présence physique dans les établissements, alors que la réalisation d'actions prioritaires incluait jusqu'ici des actions effectuées au bureau : l'idée sous-jacente à cette nouvelle orientation est que les agent-es de contrôle ont pour mission principale de contrôler les entreprises en faisant des constats sur site. Au-delà de ce nouvel objectif, les agent-es conservent une autonomie importante dans la façon d'arriver à atteindre ce nombre d'interventions : celles-ci peuvent concerner tout type de secteur, de taille d'établissement, d'infraction et de type de contrôle, pourvu que cela implique la présence physique de l'agent dans l'établissement concerné.

Outre cet objectif général de présence, la DGT met désormais en place des campagnes de contrôle annuelles. Deux d'entre elles sont pilotées au niveau national par la DGT chaque année, l'une sur la santé-sécurité au travail et l'autre sur les relations de travail. Elles portent sur des thématiques bien plus précises que les axes d'intervention précédents, comme c'est le cas en 2023 du travail à temps partiel et des équipements de travail[65]. Ces campagnes sont censées donner lieu à un suivi plus qualitatif de l'action de l'inspection du travail, et en particulier de son impact sur la conformité au droit dans les entreprises, tandis qu'un tel suivi de l'effectivité du droit était absent des précédents plans nationaux d'action pluriannuels. Alors que son rôle consistait essentiellement dans les PNA précédents à collecter *ex post* l'information statistique issue de l'activité des agent-es, la DGT endosse un rôle important dans l'organisation de cette campagne, à laquelle elle fait aussi participer des agent-es par l'intermédiaire de la création de groupes de travail dans ses locaux. Chaque campagne nationale s'accompagne en effet de la production d'une documentation conséquente. L'autorité centrale produit tout d'abord des indicateurs. Elle produit également une documentation détaillée concernant les textes sur lesquels les agent-es peuvent s'appuyer pour demander la conformité au droit, la préparation des contrôles, les points à vérifier sur site et dans les documents consultés, et les suites juridiques possibles aux interventions, avec des lettres-types. Ainsi, le guide relatif à la campagne nationale de contrôle des équipements de travail mobiles et de levage, qui court sur l'hiver 2023-2024, fait 105 pages. Des réunions de présentation des objectifs et du contenu de la campagne sont ensuite organisées au niveau départemental, ce qui est notamment l'occasion de présenter aux agent-es les documents produits par la DGT.

Bien que les guides et parcours d'intervention produits ne soient qu'indicatifs et ne concernent que les campagnes nationales de contrôle, ce renforcement du rôle de l'autorité centrale n'est pas sans rappeler les évolutions analysées dans d'autres corps d'inspection français dans les années 2000. En particulier, à l'inspection des installations classées, la légitimité issue de l'expérience de terrain des inspecteur-ices cède progressivement le pas, dans les années 2000, à une légitimité plus procédurale, basée sur le respect de référentiels et guides d'interventions produits en nombre (Bonnaud, 2011). Le ministère de l'Environnement consolide sa place dans la pratique de contrôle, à travers son activité de production des guides et sa maîtrise de ces derniers (Bonnaud, 2005). L'analogie avec cet autre service d'inspection peut nous porter à interroger l'effet de cette inflexion des pratiques de direction, impulsée par la DGT, sur la procéduralisation de leurs pratiques à long terme.

65*Ibidem,* p. 19.

3. La réforme de l'organisation territoriale de l'État et ses effets sur les moyens

Le creusement de la pénurie d'effectifs dans les années 2020 est concomitant d'une diminution des moyens alloués aux fonctions support des services déconcentrés du ministère du Travail. En effet, alors que la pandémie de Covid-19 perturbe toujours le fonctionnement des différentes administrations publiques, le décret du 9 décembre 2020 opérationnalise, dans le champ du travail et de l'emploi, la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Il orchestre la fusion des services qui étaient en charge, au niveau régional, des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) avec celles de la cohésion sociale (DRJSCS), pour créer les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)[66]. Celles-ci ont pour équivalent départemental les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), auxquelles s'adjoint parfois la mission de la protection des populations (DDETS-PP)[67].

La fusion des services compétents en matière d'économie, de cohésion sociale, de travail et d'emploi, a pour objectif de faire de ces nouvelles structures « l'interlocuteur unique au niveau régional pour protéger, accompagner et assurer le développement économique et social des territoires »[68]. Dans ce cadre, il est prévu que le système d'inspection du travail, contrairement aux anciens pôles entreprises-emploi-économie (3E) des Direccte, conserve sa ligne hiérarchique et ses effectifs propres, exigence sur laquelle la DGT a fortement insisté lors des négociations[69]. Cette exception vise à prendre en compte le fait que les agent-es de l'inspection du travail sont protégé-es par la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail, qui leur garantit « l'indépendance vis-à-vis de toute influence extérieure indue »[70]. Elle avait d'ailleurs été un des arguments mobilisés par les partisan-es de l'autonomie des services déconcentrés du travail vis-à-vis des Directions départementales interministérielles créées dans les années 2000 dans le cadre de la RGPP. Cela avait donné lieu à la création des Direccte, indépendantes des fusions sous tutelle du ministère de l'Intérieur (Bezes, Le Lidec, 2016).

Par rapport à la période de création des Direccte, une nouveauté est cependant que les fonctions support du système d'inspection du travail sont, au même titre que les autres, affectées par le processus de fusion, dans le cadre d'une mutualisation des moyens. La création des Secrétariats généraux communs (SGC) implique de transférer ces fonctions sous la coupe du ministère de l'Intérieur, bien que le choix soit laissé aux agent-es concerné-es de se positionner sur les nouveaux

66 Cet organigramme peut souffrir des exceptions : on parle en outre-mer des Directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) et en Île-de-France, au niveau régional, de Directions régionales et interdépartementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS), auxquelles correspondent 4 Unités départementales (UD) en petite couronne et 4 Directions départementales emploi, travail, solidarités (DDETS) en grande couronne. GOUVERNEMENT, mars 2021, « L'organisation territoriale des missions Économie, emploi, travail, solidarités, en métropole ». On évoquera par commodité dans ce rapport les DREETS et les DDETS.

67 Voir à ce sujet le tableau récapitulatif effectué par la Cour des comptes, reproduit en annexe 3.

68GOUVERNEMENT, 2021, « Les DREETS : protéger, accompagner, développer », Dossier de presse.

69 La DGT a en effet défendu un projet alternatif à celui retenu, qui consistait à conserver des unités départementales à part dont l'inspection du travail pouvait être l'unique service. De façon plus générale, la Cour des comptes n'a de cesse de déplorer dans son rapport les « tensions » induites par ces réticences de la DGT et plus largement des membres de l'inspection du travail. COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 35.

70 Voir citation du décret du 9 décembre 2020.

postes[71]. Pour ce qui concerne le ministère du Travail, plus de la moitié des agent-es concerné-es refusent cette nouvelle affectation, ce qui semble donner lieu à un certain flou concernant leur suivi[72]. Au final, 419 agent-es exerçant dans les métiers supports sont transféré-es dans les SGC des directions départementales interministérielles[73] et placé-es sous l'autorité du préfet[74]. Les crédits alloués à leurs postes sont transférés au programme « Administration territoriale de l'État », piloté par le ministère de l'Intérieur[75]. Ce processus a des conséquences a la fois sur les moyens alloués aux unités de contrôle (3.1.) et sur le poids décisionnel et symbolique de l'inspection du travail dans les nouvelles directions départementales interministérielles (3.2.).

3.1. Une déstabilisation des moyens de fonctionnement

3.1.1. Des fonctions support désorganisées

La création des SGC, qui obtient le statut de restructuration et donne donc lieu à des compensations pour les agent-es concerné-es[76], a des conséquences importantes sur les conditions de travail et d'emploi des agent-es chargé-es des fonctions support des anciennes Direccte, ce qui impacte à leur tour les conditions de travail en unité de contrôle. Au début de cette réorganisation, le fait que plus de la moitié des agent-es du ministère du Travail aient refusé d'être transféré-es entraîne des vacances de poste dans les nouveaux services ainsi créés, et un recours à des contractuel-les pour permettre aux nouveaux services de fonctionner[77]. Cela amène la rapportrice spéciale du Sénat chargée de faire le bilan de la mise en place des SGC à regretter la précipitation dans laquelle s'est produite la réorganisation[78]. Elle signale en 2022 des problèmes importants au niveau du service rendu aux agent-es, en particulier en matière de support en ressources humaines[79]. Un rapport de la Cour des comptes regrette également une « insuffisante anticipation »[80].

La situation n'a pas changé deux ans plus tard : tout-es les agent-es rencontré-es, quel que soit leur département de rattachement, font état de difficultés relatives aux ressources humaines, à l'équipement et à la maintenance informatique[81]. Cela semble en premier lieu lié au sous-dimensionnement des services support et à leurs difficultés à recruter. Les problématiques de

71 Instruction du ministre de l'intérieur du 6 février 2020 relative au volet « ressources humaines » de la mise en œuvre des secrétariats généraux communs départementaux.

72 *Ibidem.*

73 Ce terme générique désigne l'ensemble des directions départementales qui regroupent plusieurs ministères, dont les DDETS.

74 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 34.

75 Annexe au projet de loi de finances pour 2022, programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », p. 4.

76 Instruction du ministre de l'Intérieur du 6 février 2020 relative au volet « ressources humaines » de la mise en œuvre des secrétariats généraux communs départementaux, p. 7.

77 BRIQUET Isabelle, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les secrétariats généraux communs », enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2022, p. 30.

78 *Ibidem,* p. 19.

79 *Ibidem,* p. 26-32.

80 COUR DES COMPTES, 2024, « La création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et des Directions départementales de l'emploi, Du travail et des solidarités (DDETS). Observations définitives », S2024-0237, p. 9.

ressources humaines comme les indemnités de télétravail, de déménagement, l'enregistrement d'arrêts maladie ou de départs en formation, mettent plusieurs mois à être réglées après des relances entêtées et individuelles de la part de chaque agent. Dans un des départements concernés, ces difficultés vont jusqu'à entraver fortement l'activité. Les agent-es rencontrent des soucis quotidiens pour imprimer et photocopier des documents, alors même qu'une partie importante de la relation aux entreprises passe par l'envoi de lettres et courriers recommandés. Or, ils et elles n'ont plus d'interlocuteur ciblé à qui s'adresser, dans la mesure où une partie des services, dont les services support, ont déménagé sur un autre site :

> « Inspecteur : Pour faire un ticket, il faut un ordinateur qui fonctionne. Et puis, il faut qu'ils répondent. Et franchement, quand tu vois les réponses qu'ils font à tes tickets, à mes tickets, en tout cas, waouh ! (…) Tu fais un mail en disant… Enfin, un ticket en disant que l'imprimante ne marche plus, qu'il y a un problème, que j'ai fait la copie de l'écran d'erreur, etc. Tu détailles tout. Et puis, tu reçois "problème résolu". "Ticket résolu". "T'es sûr que t'es venu, là ? Parce que là, ça n'a pas bougé". Donc, tu refais le ticket. Et puis, hop ! Résolu. Classé comme ça. Et j'ai refait un… "Oh ! Peut-être qu'il faut venir, en fait. Ou envoyer le technicien. Ça ne se règle pas à distance". Allez, troisième fois, tu le balances au chef [du SGC]. Après, tu te fais tirer l'oreille parce qu'il ne faut pas déranger [le chef du SGC]. »

Une agente élue au CSA départemental témoigne de l'état d'exaspération de ses collègues :

> « Directrice-adjointe du travail : Là, on nous a demandé, pour un prochain CoDir, de lister toutes les questions qu'on voulait poser au SGC. Tu as un catalogue de doléances, ce n'est pas possible. Donc, si tu passes dans les couloirs, tu verras, il y a des imprimantes qui sont encore emballées. Ça fait plus d'un mois qu'elles sont là. Les imprimantes actuelles ne fonctionnent pas bien. Elles sont pour plusieurs services. Si tu veux, tout sort en même temps. Avant, on avait un code, c'est-à-dire que l'agent allait imprimer ce qu'il avait imprimé et il attendait que ça sorte. Là, ça sort dans le désordre. Quand ça sort, ça met une plombe pour sortir. Le réseau ne fonctionne pas bien, l'informatique ne fonctionne pas bien, il n'y a rien qui fonctionne. Donc, les gens sont très énervés. »

Outre d'entraîner des difficultés relationnelles entre les services de l'inspection du travail et les services support, ces dysfonctionnements quotidiens ont surtout des conséquences sur les conditions de travail des agent-es, en particulier dans les départements comme celui-ci où la moindre action anodine devient ardue, comme le fait remarquer cet inspecteur :

> « Inspecteur : Quand on peut pas faire les copies ou qu'on peut pas envoyer des choses, je veux dire c'est très très – on appelle ça des irritants, mais c'est un mot faible, c'est un mot faible. Quand on peut pas imprimer, quand on n'a pas les courriers qui partent, quand on fait des demandes mais qu'on a pas de retour, c'est incroyablement pénible, et ça a un impact sur la manière dont on va travailler. Parce que soit ça nous oblige à rester plus longtemps au bureau, donc ça a un impact direct sur ce que tu disais[82], soit on a pas

81 Ces plaintes font écho aux résultats de l'enquête menée par la Cour des comptes auprès des directeur-ices et directeur-ices adjoint-es des DDETS en avril 2023 : la première difficulté qu'ils et elles déclarent rencontrer est liée à la « gestion de la carrière des agents » (62 % des répondant-es), puis viennent celles liées aux « moyens courants de fonctionnement » et à l'« informatique et systèmes d'information » (56 % des répondant-es pour chacune des questions). COUR DES COMPTES, 2024, « La création », p. 73).

82 Nous évoquions quelques minutes plus tôt l'incitation faite aux agent-es à être présent-es dans les entreprises.

envie d'aller se coltiner à l'extérieur, de refaire des dossiers, de redemander, et puis en se disant, "je vais recevoir dix tonnes de documents, mais comment je les traite derrière ?" »

Cet inspecteur critique ce que la langue managériale désigne comme des « irritants »[83] en faisant remarquer les conséquences de ces dysfonctionnements sur l'implication au travail et le sens au travail. Dans les départements dans lesquels, comme ici, l'organisation territoriale de l'État a les conséquences les plus néfastes sur le fonctionnement ordinaire des services, un des traits caractéristiques de la période du point de vue de l'organisation du travail est donc cette pression importante sur les moyens de fonctionnement, susceptible d'entraîner une dégradation des conditions de travail et partant d'affecter l'engagement au travail des un-es et des autres.

3.1.2. Une perte de pouvoir sur l'allocation des moyens

Dans cette interministérialité de la gestion des problématiques support, le ministère de l'Intérieur a un poids décisionnel important. Celui-ci doit être pris en compte pour comprendre les difficultés rencontrées par les agents en termes de ressources humaines, d'équipement et de maintenance informatique. Une partie des moyens des services départementaux de l'inspection du travail est désormais financée par le ministère de l'Intérieur, et donc soumise à ses propres arbitrages budgétaires. Dans un département, les services de l'emploi ont déménagé dans les locaux de la préfecture depuis la réorganisation, tandis que ceux de l'inspection du travail étaient regroupés dans une partie des anciens locaux, perdant ainsi en surface globale et notamment en espace de convivialité. En l'absence de salle commune, les sièges destinées à l'attente du public sont au même endroit que la machine à café, rendant difficile les échanges informels et les pauses communes ailleurs que dans les bureaux des un-es et des autres. Dans d'autres départements sont aussi envisagés des déménagements dans les locaux de la préfecture dans les prochaines années, car les locaux actuels de l'inspection du travail coûteraient trop cher.

En outre, la prise de décision en matière d'allocation des moyens se fait désormais de façon harmonisée à l'échelle des SGC et non plus à l'échelle des directions départementales du travail, ce qui vient prolonger un mouvement déjà entamé avec la réforme de 2008, qui transférait une partie de ce pouvoir décisionnel à l'échelon régional (Bezes, Le Lidec, 2010). C'est cette fois au profit des préfectures que se produit la marginalisation des directions départementales dans l'allocation des moyens matériels de fonctionnement, ce qui crée un allongement des procédures bien souligné par un inspecteur :

« Inspecteur : Donc on a des situations où, quand il faut rajouter une chaise dans une salle, il faut lever la main parfois pour le directeur départemental, alors qu'en 2005 il ne se posait même pas la question, il appelait le prestataire et il commandait une chaise. Aujourd'hui il faut envoyer trois mails, et c'est pas lui qui peut le commander c'est quand il a l'autorisation. Et ça, ça crée un allongement de la demande, et donc un allongement de la satisfaction des besoins (…). »

83 On retrouve ce terme dans le rapport de la Cour des comptes consacré à la mise en place des DDETS, qui préconise la « suppression d'irritants » (COUR DES COMPTES, 2024, « La création », p. 82). Le terme est défini par un manuel de management comme « un élément organisationnel vis-à-vis duquel les collaborateurs manifestent un mécontentement » ; les rédacteur-ices insistent sur la nécessité de laisser la place aux salarié-es pour exprimer ledit mécontentement (Autissier et al., 2019, p. 146).

Selon cet inspecteur, les directions départementales se voient reléguées au rang de « courroie de transmission » mais perdent en latitude décisionnelle, y compris sur la gestion la plus quotidienne des ressources, dans un mouvement dont attestent, depuis la Réate[84], les directeur-ices départementaux-ales (Debar, 2013) ou d'autres travailleur-euses de services déconcentrés, comme ceux des Directions régionales des affaires culturelles (Quéré, 2024, p. 22). Enfin, certaines pratiques qui facilitaient jusqu'ici l'organisation du travail des agent-es de contrôle doivent être renégociées. C'est en particulier le cas concernant l'usage des véhicules de service et des véhicules personnels. Dans certains départements, les agent-es ont coutume d'utiliser leurs véhicules personnels pour se déplacer sur leur section d'inspection, et de se faire rembourser a posteriori les frais kilométriques induits. D'autres garent une nuit un véhicule de service à proximité de leur domicile, pour partir directement en contrôle depuis chez eux le lendemain matin. Ces pratiques sont jugées essentielles par les agent-es dont la section d'inspection est plus proche de leur domicile que de leur bureau, notamment dans des zones peu urbanisées où l'offre de transport en commun est peu dense. Elles semblent cependant susciter l'incompréhension de certains agent-es des SGC qui ont davantage l'habitude de travailler avec des agent-es sédentaires sans activité de terrain, ce qui a pu donner lieu, dans un des départements concernés, à des négociations énergivores pour que ces pratiques puissent se perpétuer. Ces tensions induites par la méconnaissance, par les services supports, des contraintes et pratiques professionnelles en vigueur à l'inspection du travail, renforcent chez les agent-es la perception d'une absence de considération pour leur travail et pour ses contraintes, dont on a vu qu'elle pouvait aussi être formulée face à la hiérarchie – et donc le sentiment d'une absorption plus que d'une fusion.

Ce discours concernant la perte de maîtrise de ses moyens de fonctionnement est souvent relié à l'emprise croissante de la préfecture sur ces moyens. En effet, si la réforme prévoit bien le maintien d'une ligne hiérarchique propre pour le système d'inspection du travail au sein des DDETS-PP, le fait que ce système n'ait en revanche aucune autonomie en termes de moyens financiers et de services support n'est pas sans poser question. La rapportrice spéciale du Sénat souligne d'ailleurs que les SGC sont facilement identifiés par l'ensemble des agent-es, y compris ceux du ministère de l'Intérieur, aux préfectures, et que personne ne partage le constat d'une réelle interministérialité[85]. Cela amène certain-es agent-es à parler de préfectoralisation. L'un d'entre eux, ancien militaire devenu contrôleur du travail dans les années 2000 puis inspecteur au début des années 2020, que j'interroge sur le sens du mot après qu'il l'a employé, le définit de cette façon :

> « Inspecteur : C'est tout ce que… On sent que… c'est tout ce qui est matériel. Parce que nous, ce que prévoit la convention de l'OIT, c'est que normalement, on nous donne les moyens de faire nos contrôles et nos missions. Sauf que ces moyens-là, ils ne sont pas donnés par la DGT, ils sont donnés par la préfectorale. Donc, la préfectorale, si elle veut nous embêter – nous, on pourra toujours dire "on n'a plus assez de véhicules, on ne peut plus faire nos missions", mais on nous dira : "oui, mais on n'a plus d'argent". Tu vois, c'est un petit peu… On est à la fois opérationnellement soumis à la DGT qui nous donne un certain nombre de plans d'action et autres, sur le côté opérationnel, mais on a aussi la… On est écartelé entre les deux. Si tu es mal vu, ils peuvent très bien considérer que tu es dans des locaux de standing, ce qui risque de nous arriver, et puis nous mettre dans des conditions beaucoup moins bonnes. Il y a pas mal de départements déjà, on

84 Réforme de l'administration territoriale de l'État, engagée au tournant des années 2010.

85 BRIQUET Isabelle, *Ibidem,* p. 51.

leur a mis un bureau commun. C'est-à-dire que tu as des bureaux à deux agents. Et en fait, ils t'expliquent que ça coûte cher. Tout ça, c'est de l'argent public et qu'il n'y a pas trop le choix. Et que ce n'est pas pour autant que ça t'empêche de faire tes missions. »

La création des SGC diminue donc l'autonomie de fonctionnement du système d'inspection du travail, ce qui va de pair avec une marginalisation de sa place au sein des directions départementales interministérielles.

3.2. Une inspection du travail absorbée dans de nouvelles structures

Au-delà des moyens de fonctionnement, l'interministérialité instituée par la réforme de l'organisation territoriale de l'État est accusée de diluer l'identité professionnelle de l'inspection du travail au sein de celle des autres services, ce qui prend deux formes.

Tout d'abord, les problématiques métier de l'inspection du travail sont perçues comme immergées au sein de celles de la cohésion sociale. Cet enjeu est particulièrement palpable lorsque l'on interroge les directeur-ices adjoint-es du travail, parmi lesquel-les les responsables d'unités de contrôle, qui participent de façon mensuelle à des comités de direction incluant les personnels d'encadrement de l'ensemble de la DDETS. La fusion avec les services chargés de la cohésion sociale est perçue par la plupart des agent-es comme un « mariage forcé »[86], qui obéit à des logiques budgétaires imposées par le niveau central, mais n'a pas de sens pour les acteurs et actrices de terrain, comme le souligne une responsable d'unité de contrôle :

« RUC : Le gouvernement a décidé de fusionner la cohésion sociale, mais on n'a *rien* à voir avec la cohésion sociale, rien. Le truc, c'est que, eux, ils s'occupent des personnes qui ne sont *pas* en situation de travail ! Nous, ils travaillent, les gens ! Alors, parfois, ils sont en travail illégal, mais ils travaillent ! France Travail, Pôle Emploi, ben, de toute façon, les gens, ils travaillent pas, ils sont au chômage. Après, il y a toutes les problématiques de la politique de la ville. Ben, oui, mais c'est des gens, ils sont pas en situation de travail, on les aide à retrouver du travail. Après, il y a tous les trucs d'hébergement d'urgence, les femmes battues, non, mais c'est super intéressant, mais quel est, nous, le lien avec l'inspection du travail ? Zéro lien, il y a zéro lien. Quand ça a été mis en œuvre, on nous a fait tout un pataquès pour dire, on va créer des synergies. Mais on ne peut pas créer de synergies ! C'est pas une question de "à l'inspection du travail, vous êtes des gens bizarres", c'est juste que, qu'est-ce que tu veux qu'on fasse des réunions ensemble ? (…) Bon, vous savez bien pourquoi ça a été fait, hein, des économies, mais je veux dire, ça n'a aucun sens. Donc on attend la prochaine réforme, le prochain président, donc, voilà, on en a encore pour deux, trois ans, puis après, on verra qu'est-ce qui va nous arriver, et puis, il y aura encore quelqu'un qui aura une autre idée, et puis voilà. »

En outre, la réforme a rendu nécessaire des arbitrages concernant la direction de chacune des nouvelles DREETS et DDETS, ce qui fait que dans un certain nombre de départements, la hiérarchie départementale de l'inspection du travail n'est plus composée de fonctionnaires issu-es de l'emploi ou de l'inspection du travail, mais de la cohésion sociale, jugée historiquement plus proches du préfet. Dans le même sens, plusieurs agent-es soulignent notamment la place nouvelle que prend le logo de la préfecture dans la signature des mails issus de leur directeur-ice

86 Entretien avec une directrice-adjointe du travail en fonction dans une DDETS, 2024.

départementale ou dans la signalétique de leurs locaux, et ce, malgré l'existence d'une ligne hiérarchique déportée. La méfiance est d'autant plus grande que le passage des moyens sous la coupe du ministère de l'Intérieur augmente la perception d'un manque d'autonomie organisationnelle. Ainsi, pour les agent-es, cette fusion n'entraîne pas seulement des décalages entre des administrations aux cultures professionnelles différentes : elle est interprétée comme l'absorption de l'inspection du travail par d'autres services dont les problématiques et les moyens deviennent prioritaires. Cet enjeu est d'autant plus sensible lorsque les services en question sont ceux du ministère de l'Intérieur. Les services de l'inspection du travail sont souvent amenés à collaborer avec eux dans le cadre d'enquêtes judiciaires ou d'actions coordonnées des corps de contrôle de l'État, mais regrettent fréquemment de ne pas avoir voix au chapitre sur le choix des établissements contrôlés et sur les modalités de déroulement desdits contrôles. Cette question en pose une plus large : quelles sont les conséquences de cette faible marge de manœuvre de l'échelon départemental sur la prise en charge des plaintes des agent-es relatives à leur charge de travail, et quelles formes prennent ces dernières ?

4. Une gestion descendante et peu contestée des questions d'organisation du travail

Les deux principaux départements sur lesquels se concentre l'enquête se caractérisent par une faible marge de manœuvre des agent-es de contrôle pour faire entendre leurs plaintes relatives à la répartition de la charge de travail et à l'organisation du travail. Cela accentue l'expression d'un manque de reconnaissance professionnelle, sans pour autant donner lieu à des conflits collectifs dans les territoires concernés. Sans prétendre refléter l'état des relations sociales dans l'ensemble des DDETS, ces cas mettent bien en évidence les conséquences possibles de la marginalisation décisionnelle de l'échelon départemental sur la démocratie dans les services.

4.1. Le cas d'un redécoupage de sections effectué sans consultation

On se concentrera ici sur un de ces départements, dans lequel le périmètre des sections d'inspection a été redécoupé récemment dans l'objectif de les rééquilibrer entre elles. Le processus de redécoupage constitue selon les agent-es de contrôle rencontré-es un exemple paradigmatique de l'absence de prise en compte de leurs contraintes pour organiser le travail. En effet, seul-es les responsables d'unité de contrôle ont été associé-es aux réunions de préparation de ces redécoupages, et ces RUC n'ont eux-mêmes pas consulté les agent-es pour bénéficier de leurs retours concernant la faisabilité des délimitations en termes de charge de travail. Les agent-es affirment avoir dû se positionner sur les sections nouvellement découpées sans être informé-es de leur périmètre. En témoigne cet inspecteur du travail, qui a fini par obtenir l'envoi de leur part d'un tableau récapitulant le périmètre des différentes sections prévues après de multiples relances :

> « Inspecteur : Mais bon, ils n'ont jamais voulu nous communiquer leur projet, ils ne l'ont pas communiqué, on s'est positionnés comme des cons sur des secteurs qu'on ne connaissait pas, et forcément, marginalement, les collègues ne sont pas contents. (…) De mon point de vue, ça illustre le mépris total de l'encadrement, et puis le côté de, ils s'en foutent, en fait, ils se foutent de tout, mais alors, ils sont super relax. (…) Alors, évidemment, ils nous avaient envoyé un petit tableau en disant, telle section, on l'appellera comme ça - nom pas forcément aberrant - et puis on avait le nombre de

salariés, le nombre de Siret, et le nombre d'établissements de plus de 50. Ouais, enfin, les établissements qui n'ont pas de salariés, ce n'est pas super intéressant, et puis peut-être qu'on peut distinguer entre ceux qui n'en ont pas et ceux qui en ont ? »

Si cet inspecteur affirme ne pas avoir eu de surprise à titre personnel – la délimitation de sa section suit des frontières administratives d'une ville qui était déjà sous sa juridiction – l'articulation entre l'absence de consultation des agent-es et le caractère lacunaire des informations qui leur sont communiquées pour se positionner sur les sections, a des conséquences sur la charge de travail de certain-es de ses collègues, comme le signale cet autre inspecteur du travail :

« Inspecteur : Alors moi j'ai une section, mon ancienne section a été divisée en deux, et j'ai récupéré une partie de ma section, et j'ai récupéré une partie d'une ancienne section de l'UC3. Bref en gros il y a eu un mix entre deux sections qui étaient rattachées à l'UC3. Donc en termes de charge de travail ce qui est compliqué c'est que j'ai beaucoup de chantiers liés à l'extension de la ville de X sur l'ouest de la ville. (…) Là notamment il y a le plus gros chantier du département à ce jour c'est la construction de La Tonnelle, c'est une grande zone d'activité commerciale. (…) Tout ça pour te dire, c'est pas nécessairement pour parler du chantier mais c'est pour te dire que ça, l'activité chantier, n'a pas été intégrée dans le redécoupage. (…) Par exemple – alors ce n'est pas le cas pour moi mais ça peut être le cas pour d'autres collègues : il y a des collègues qui ont des entreprises qui sont classées Seveso, du coup avec une réglementation particulière et des enjeux qui sont quand même assez importants. Ben ça c'est pareil, on s'est uniquement basé sur des données objectives, mais qui ne tiennent pas compte de la réalité du terrain. Bon, ça c'est qu'un point de vue personnel. Une des volontés du redécoupage c'était de gommer un peu les disparités entre sections qu'il pouvait y avoir, mais… (*il ne finit pas sa phrase*)

AB : Ça en recrée d'autres ?

Inspecteur : Ça en recrée d'autres parce qu'on n'a pas tenu compte de la réalité terrain. Et pourquoi ? parce que les agent-es de contrôle sont associés au niveau des redécoupages, ou de manière très succincte, une fois que le projet était validé, trop tard. (…) Ça a été remonté, mais voilà le problème c'est que vu que c'était un redécoupage qui s'est fait dans l'ensemble des départements de la région, il y avait un calendrier et il fallait que tout le redécoupage se fasse à la même date pour l'ensemble des départements. Et il y a d'autres départements où ça s'est pas passé de la même façon que dans le [département], il y a des départements qui vont associer les agent-es de contrôle. »

Les conséquences de la réorganisation des sections sur son propre quotidien professionnel occupent une bonne partie du temps que me consacre cet inspecteur du travail : il m'explique en effet être « totalement sous l'eau » en raison du cumul entre la section d'inspection sur laquelle il s'est positionné sans anticiper sa lourdeur, et la section par intérim qu'il doit assumer en raison des vacances de poste. Cet agent met en évidence l'insuffisance des « données objectives », comme le nombre de salarié-es par établissement et le nombre de numéros de Siret, pour redécouper de façon équitable les sections d'inspection : une partie de l'activité – les chantiers occasionnés par les grands projets d'aménagement du territoire – n'apparaît pas dans ces documents. Ces derniers ne font pas non plus apparaître la charge de travail particulière requise par certains établissements, comme les établissements Seveso, qui sont ainsi classés parce qu'ils manipulent des substances

susceptibles de faire peser des risques graves sur la santé des salarié-es et des riverain-es. La mise en œuvre de ce redécoupage aurait donc nécessité d'aller au-delà des documents de synthèse pour engager une véritable consultation des agent-es de contrôle. Or, la faible marge de manœuvre du niveau départemental par rapport au niveau régional contribue selon lui à expliquer le rythme accéléré de cette réorganisation du travail et l'absence de consultation dont elle s'est accompagnée.

4.2. Une politique descendante assortie d'une mise à contribution du temps des agent-es

La perception d'une relative impuissance vis-à-vis des choix de direction est partagée par deux autres agent-es élu-es pour la CGT au CSA de ce même département. L'un d'entre eux, inspecteur du travail, explique que le CSA reste une « instance très locale » dans laquelle « on [leur] fait bien comprendre, et puis on perçoit bien qu'il y a beaucoup, beaucoup de choses sur lesquelles ils n'ont pas d'emprise. Ils ont une marge de manœuvre assez limitée ». Dès lors, son travail représentatif et celui de sa collègue se limitent à « des problématiques ultra-concrètes ou de proximité » ou à des « dossiers individuels » :

> « Inspecteur : Sur des problèmes plus systémiques, on nous fait bien comprendre que, de toute façon, ça dépend de la RH. Ça dépend de la DGT. Ou, voire, ça dépend de la DR[87] qui décide, qui a établi un budget, qui a établi telle décision. Dernièrement, dans le cadre du redécoupage, c'était comme ça. Et puis, il n'y a pas de marge de manœuvre, de discussion, quoi.
>
> AB : D'accord. Pour le redécoupage qu'il y a eu, vous n'avez pas été associés au niveau départemental à ce qui s'est décidé ?
>
> Inspecteur : Non, non, non. Alors, contrairement, là, à d'autres départements où il y a eu beaucoup plus de communication ascendante et descendante, et de partage. C'est vrai que, là, nous, dans notre département, ça a été très centralisé, très descendant. Peu d'informations. Voilà. Et puis, ils ont associé, en fait, ils ont… Quand ils ont associé, quand ils ont voulu associer, entre guillemets, les gens de terrain, c'était les chefs de service. C'était les RUC. Et nous, on a été informés. Alors, oui, effectivement, à plusieurs moments, on a été informés, mais rarement mis dans la boucle et en mesure de dire, ben, "concrètement, sur tel secteur, ça serait bien, on pourrait équilibrer, vous avez utilisé tel critère pour déterminer le découpage, on suggère qu'il y ait ça en plus". Et ça, ça n'a pas du tout été pris en compte. »

Cet inspecteur établit donc une différence entre les problématiques individuelles ou très localisées sur lesquelles il est possible de se faire entendre de la direction et d'obtenir des améliorations, et les transformations de l'organisation du travail, qui sont plus dépendantes des échelons hiérarchiques régionaux et nationaux et sur lesquels les représentant-es des agent-es ne sont pas consulté-es, ce qui vient confirmer les propos de ses collègues cités plus haut. De la même façon, la direction met en place des groupes de travail auxquels un-e agent-e de chaque unité de contrôle doit se rendre pour réfléchir à la gestion de certains problèmes quotidiens sur lesquels la direction n'a pas de marge de manœuvre. C'est le cas de l'absence de restauration collective ou de la diminution du nombre de la superficie des bureaux imposée par la préfecture, au sujet desquelles il est demandé

87 Direction régionale.

aux agent-es de participer à la réflexion pour trouver les meilleures solutions possibles de gestion de la pénurie. Cette mise à contribution des agent-es sur leur temps de travail hors des canaux formels de représentation collective s'observe enfin dans l'entretien avec une inspectrice du travail remplissant le rôle d'assistante de prévention avec une journée par mois de délégation, mais dont le temps de travail alloué à ces missions dépasse de loin ce quota horaire, et pourrait, si elle ne le restreignait pas, constituer un temps plein : elle fait de la médiation de plaintes individuelles entre les agent-es et la direction, reçoit à son bureau les équipements destinés aux agent-es et les redistribue, s'assure que tout-es les agent-es ont eu une visite médicale (ce qui n'était le cas de personne lorsqu'elle a pris ce mandat), etc. On voit donc dans ce département une combinaison entre l'absence de consultation des agent-es et leur mise à contribution pour gérer la pénurie de moyens matériels et humains permettant de faire le travail dans des conditions correctes et d'assurer la prévention des risques professionnels.

Dans ce département, qui est aussi celui dans lequel les effets de la réforme de l'organisation territoriale de l'État se font le plus sentir et impactent jusqu'à la capacité à imprimer ou photocopier des documents, les plaintes des agent-es relatives aux moyens matériels de travail ou à la répartition de la charge de travail ont peu d'effet sur la dotation ou la répartition desdits moyens. Tout au plus est-il possible aux agent-es d'être informé-es des changements en cours et d'aménager elles et eux-mêmes à la marge les contraintes ainsi occasionnées, sur la base du volontariat. Ce style de direction départemental n'est pas sans conséquences sur la perception par les agent-es d'une absence de reconnaissance professionnelle, y compris de la part des RUC qui n'ont pas consulté les agent-es de leurs unités de contrôle pour recueillir leurs avis sur le redécoupage. Pour autant, les formes d'injustice qu'expriment les agent-es à cet égard dans le cadre de l'entretien ne donnent pas lieu à des formes d'expression collective autres que le passage par les canaux d'expression des représentant-es du personnel. Cela semble dû à la faible implantation des syndicats parmi les agent-es de contrôle, et à l'absence de tradition d'organisation collective qui prévaut dans ce département.

Cette gestion descendante de la prise de décision sur l'organisation du travail, assortie de formes de participation procédurales, qui ne viennent pas remettre en question les choix d'allocation des moyens sur lesquels les directions départementales n'ont de toute façon pas la main, n'est pas spécifique à ce département. Dans un autre département, où j'ai effectué un entretien, un style de direction similaire est rapporté. C'est en particulier le cas sur le sujet épineux de la répartition entre les agent-es des intérims des nombreuses sections vacantes, où le directeur du pôle Travail fait mine de consulter les agent-es sans tenir compte de leur avis :

> « Inspectrice : Donc, [le directeur du pôle Travail], voyant cette situation d'intérim qui durait, il propose, "on va, je vous propose", comment ça s'appelait ? Ah oui. "On va faire la mutualisation des intérims." Donc, en fait, c'est : "toutes les demandes arrivent chez moi, le directeur de pôle T, et moi, je distribue le tout. Donc, toi, tu vas faire ça. Toi, tu vas faire ça, toi, tu vas faire ça. Qu'est-ce que vous en pensez ? Voilà, donc, l'idée, ce serait d'être, voilà, d'essayer cette méthode de mutualisation. Vous n'avez pas une section en intérim, vous avez ce que je vous donne, quoi". Et donc, les collègues, pendant une heure, chacun dit ce qu'il en pense. Donc, personne n'en veut, parce qu'en plus, on craignait que – d'ailleurs, un collègue le dit – "oui, on craint que ça soit un test pour ensuite mutualiser qu'il n'y ait plus de section, de tout mutualiser et de travailler sur dossier, comme c'est un peu ce qui traîne auprès de la DGT comme idée, comme ils

> travaillent à la DGCCRF comme ça. On ne veut pas être le pilote de ce truc-là". Donc, tout le monde dit ça. "Oui, on n'en veut pas". Donc, lui, il écoute. "Mmh. Ouais. Mmh. D'accord. Eh bien, on va le mettre en place à partir, (*elle rit*), à partir de telle date". Alors, en remontant de cette réunion, autant te dire que c'est ça qui les a décidé à faire un DGI[88]. (…) En même temps, c'est tellement méprisant. On te demande ton avis, t'expliques pourquoi, comment, par A plus B. Chacun y va de son petit commentaire. Et on te dit "très bien, on va donc le faire à partir de la semaine prochaine". »

Dans ce département, d'après cette inspectrice, les agent-es se plaignent souvent de leurs conditions de travail : l'UC où travaille cette inspectrice n'a pas de RUC, les services ont dû récemment déménager, et près de la moitié des effectifs sont manquants, portant la majeure partie des agent-es à assurer deux sections en intérim en plus de la leur. Les agent-es de contrôle demandent donc à être reçu-es par la direction du pôle Travail. Ils et elles ont peu coutume de protester collectivement : cette inspectrice, en poste depuis deux ans dans ce service et syndiquée à la CGT, déplore d'ailleurs d'être dans une UC aux collectifs de travail morcelés, qui « fait tout » ce que lui demande la hiérarchie tout en « râl[ant] » beaucoup dans les couloirs. Malgré cela, à cette occasion, le fait que leur hiérarchie leur demande leur avis puis refuse explicitement d'en tenir compte met le feu aux poudres : les agent-es sollicitent alors une représentante du personnel pour se faire conseiller sur la marche à suivre et signalent sur ses conseils, au registre de l'instance chargée de la santé et de la sécurité au travail, un danger grave et imminent. L'idée de mutualiser les intérims sera alors abandonnée, et des solutions seront trouvées pour faire en sorte que chaque agent-e ait non plus deux, mais un seul intérim à assurer, en recourant, pour l'intérim des sections restantes, au volontariat des agent-es d'autres UC, qui verront par la suite leur prime annuelle majorée. La juridicisation du conflit via le recours aux moyens institutionnels à disposition permet donc de maintenir dans ce service un statu quo plus ou moins tenable pour les agent-es grâce au volontariat de leurs collègues, sans pour autant résoudre le problème plus structurel des effectifs en adressant la question des moyens au niveau régional ou national.

Plus largement, les deux cas étudiés montrent que, dans des départements dans lesquels il n'existe pas de tradition de conflictualité collective, l'absence de marge de manœuvre départementale en matière de recrutement, de calendrier ou d'allocation des moyens matériels est susceptible de se répercuter sur les relations sociales départementales. Les retours des agent-es concernant leur charge de travail ou la tension sur les moyens ne sont ainsi pris en compte que de façon symbolique, ou transformés en mise à contribution des agents via la mise en place de groupes de travail, sans modifier la distribution des ressources. Cela est susceptible d'accentuer un sentiment d'absence de reconnaissance professionnelle qui mène parfois à des modalités d'expression collective permettant a minima de ne pas augmenter encore davantage la pression temporelle dont les agents pâtissent.

Conclusion

Aux lendemains d'une crise sanitaire d'ampleur et dans un contexte de sous-effectifs toujours plus importants, la DGT infléchit les objectifs qu'elle assigne aux agent-es de contrôle. Ce mouvement se produit alors que la majeure partie d'entre elles et eux sont désormais des inspecteur-ices du travail : certain-es ont été enjoint-es de le devenir suite à la mise en extinction du corps de

88 Danger grave et imminent.

contrôleur-euse du travail, d'autres le sont depuis plus longtemps ou sont directement entré-es au ministère dans ce corps de catégorie A. Ce groupe professionnel des agents de contrôle, dès lors hétérogène par la trajectoire et par la culture professionnelle, doit désormais accueillir et former de nouveaux-elles entrant-es aux parcours professionnels diversifiés. Dans le même temps, les moyens de cette organisation sont impactés de plein fouet par la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui vient transférer la gestion des moyens support aux services du ministère de l'Intérieur et ouvre la voie à une période difficile de mise en cohérence organisationnelle.

Ce double ensemble de transformations vient rejouer à nouveaux frais deux plaintes déjà centrales chez les agents de contrôle dans la décennie 2010. C'est d'une part celle de la surcharge de travail et de la raréfaction, comme dans la justice, du temps disponible pour mener à bien les missions (Fischer et al., 2024). Cette situation donne lieu à un sentiment de « qualité empêchée » (Clot, 2015) que l'on constate aussi chez de nombreux-ses travailleur-euses des services publics (Pudal, Sinigaglia, 2024). C'est d'autre part celle du manque de reconnaissance professionnelle des efforts consentis par les agent-es pour gérer la pénurie et maintenir la continuité du service public en dépit des réorganisations successives et des empêchements plus ou moins directs de l'activité. Si ces deux plaintes sont exprimées avec plus ou moins d'intensité en entretien selon la trajectoire et position professionnelle des agents de contrôle, et semblent aussi être adressées à la direction départementale par l'intermédiaire des élu-es du personnel, elles ne débouchent pas dans les départements concernés sur une forme de conflictualité collective et semblent cantonnées à des formes d'expression discrète, interpersonnelle ou institutionnelle selon les cas. Quel est le rôle de la hiérarchie directe dans le recueil, la canalisation ou la transformation de ces plaintes relatives aux conditions de travail et à sa reconnaissance ? Avant de le comprendre, le prochain chapitre propose d'entrer dans les trajectoires, les motivations et les ressorts de l'engagement au travail de ces cadres intermédiaires.

Chapitre 2. Un encadrement intermédiaire constitué d'inspecteur-ices du travail en recherche de progression de carrière

Avant d'entrer dans le quotidien professionnel des unités de contrôle, il apparaît important d'incarner la figure du RUC en s'intéressant aux trajectoires et aspirations professionnelles de ces ancien-nes inspecteur-ices du travail. Comment investissent-ils leur nouveau rôle et quelles sont les continuités et ruptures avec le métier d'agent-e de contrôle qu'elles et ils exerçaient jusqu'ici ? Répondre à cette question implique de prêter une attention particulière aux enjeux statutaires, de gestion des carrières et d'identité professionnelle à l'inspection du travail. On montrera tout d'abord que la prise des fonctions de RUC est avant tout motivée par des enjeux de progression de carrière (1). Ce poste d'encadrement d'une unité de contrôle apparaît finalement comme l'investissement d'une position intermédiaire (2) à l'autonomie professionnelle limitée, entraînant une forte pression temporelle (3) qui est cependant moins relayée par la jeune association représentant ces cadres que les enjeux statutaires et financiers (4).

1. Devenir RUC sans vocation à l'encadrement

Un constat transparaît de l'ensemble des entretiens avec des responsables d'unité de contrôle : endosser ce rôle ne va pas de soi. L'ensemble de mes interlocuteurs et interlocutrices exposent leurs hésitations et appréhensions à passer dans l'encadrement des agent-es de contrôle. Les enjeux liés au renoncement aux fonctions de contrôle (1) sont toutefois contrebalancés par le souhait d'avancer en carrière (2).

1.1. Des réticences à quitter les fonctions de contrôle

Les entretiens menés avec des RUC en poste depuis peu, sur les hésitations les ayant traversé-es au moment de prendre ce poste, mettent en évidence des facteurs de doute liés à l'identité professionnelle des agent-es de contrôle de l'inspection du travail, qui permettent d'éclairer la place singulière de l'émergence de la fonction de RUC au sein de cette institution. Ces éléments viennent nuancer la centralité des enjeux d'attractivité, de « climat social »[89] ou de reconnaissance financière sur lesquels se concentrait le rapport de l'IGAS.

Le passage à un poste d'encadrement exclusif pose question à un certain nombre d'agent-es, car ils et elles sont entré-es sur des fonctions de contrôle et sont attaché-es à se déplacer dans les entreprises. Nous avions, dans une recherche précédente (Bonanno, 2023) identifié deux piliers principaux de l'identité professionnelle de ces agent-es : l'autorité de formalisation juridique, et la présence sur le terrain. L'exercice des fonctions de RUC n'est pas incompatible avec le premier pilier : les RUC mobilisent toujours leurs compétences juridiques au quotidien au titre de l'appui technique à leurs collègues, des relectures de leurs procédures ou encore des décisions administratives que seul-es les RUC sont habilité-es à prendre[90]. En revanche, cette fonction a été, sur le principe du moins, conçue comme une fonction d'encadrement, exclusive de la présence dans les entreprises et des prérogatives qui y sont associées. Or, ces agent-es ont pour la plupart exercé

89 *Ibidem.*

90 C'est le cas de certaines décisions en matière de contentieux électoral ou de durée du travail.

majoritairement leur carrière en section après avoir suivi, selon leur trajectoire professionnelle, plusieurs mois de formation à l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle et de poursuites. Elles et ils éprouvent des réticences à se couper de cette dimension centrale de leurs pratiques professionnelles pour basculer sur des fonctions exclusives d'encadrement. Ils et elles ne s'estiment pas formé-es en la matière et expliquent que cela ne faisait pas partie de leurs aspirations professionnelles initiales.

Tout en étant formulées par les agent-es de contrôle devenu-es RUC, ces hésitations sont particulièrement mises en évidence par les inspecteur-ices qui restent à ce grade en ayant l'ancienneté nécessaire pour prétendre au grade de directeur-ice adjoint-e du travail. Ils savent qu'ils et elles seraient mis-es sur le tableau d'avancement s'ils le souhaitaient, mais ne le font pas précisément parce qu'ils sont attaché-es à leurs fonctions de contrôle et ne veulent pas devenir RUC. C'est le cas d'une inspectrice ayant une quinzaine d'années d'ancienneté :

> « Inspectrice : Moi, le poste de RUC, j'ai du mal à me décider. Je ne pense pas forcément que ce soit plus cool. Évidemment, tu n'as plus le volet contrôle. Alors, moi, ma cheffe, elle avait gardé un volet de contrôle assez important, j'ai l'impression. Mais au moins, comme IT, on a une certaine charge, une certaine pression, mais elle est au service des salariés. Je ne voudrais pas avoir la même pression, la même chose, mais pour un objectif moins… Tu vois, me prendre la tête sur des… Tu vois, des desiderata, des… Je ne sais pas. Parfois, la DGT demande un retour immédiat sur tel truc. Tu vois, il faut un peu donner satisfaction. Alors, je veux bien quand c'est ça pour des conditions de travail, pour des salariés, mais cette pression-là, je ne voudrais pas l'avoir sans en comprendre le sens. C'est ça qui me fait un petit peu peur. (…) Mais moi, je ne comprends pas que quand tu es IT, en section, que tu as développé une expertise là-dessus et que tu donnes satisfaction là-dessus, la seule proposition qu'on puisse te faire, c'est un poste d'encadrement où tu ne fais plus ça. »

Cette inspectrice du travail n'a passé, dans les années 2000, que les concours de contrôleuse et inspectrice du travail suite à un bac+5 de droit social. Elle était en effet « très très motivée par les fonctions » de contrôle, et a d'ailleurs tout fait à la fin de sa formation pour obtenir un poste en section et non dans les services de l'emploi. Après une quinzaine d'années d'exercice du métier d'agent de contrôle, et alors que la plupart de ses collègues de promotion exercent des fonctions de RUC, elle ne souhaite pas accéder à ces fonctions : elle est réticente à l'idée d'être soumise à une pression importante au travail si celle-ci n'est pas liée à l'exercice de prérogatives de contrôles permettant d'améliorer les conditions de travail des salarié-es. Dans ce cadre, l'annonce de l'ouverture, par la DGT, de fonctions de directeur-ice adjoint-e du travail inspectant-e, qui accéderaient au grade de DAT tout en conservant des prérogatives de contrôle, a suscité chez elle l'espoir de pouvoir concilier l'avancement de carrière et la préservation d'un certain sens au travail[91].

1.2. Prendre le poste pour prendre le grade

Malgré ces réserves relatives à l'exercice de fonctions d'encadrement, les inspecteur-ices du travail qui décident de chercher ou d'accepter un poste de RUC le font pour deux raisons principales. Tout d'abord, une forme de fatigue professionnelle liée à l'activité de contrôle a motivé certain-es RUC à accepter ces fonctions suite à la proposition de leur hiérarchie. Ce motif se

91 Pour plus de détails sur ces fonctions, on renvoie à la section 4 de ce chapitre.

rapproche de celui des infirmières qui entreprennent des formations pour devenir cadres de santé, non pas par « vocation » mais suite à une certaine « lassitude » liée à l'exercice de leur métier, même si celle-ci peut s'exprimer de façon plus précoce qu'à l'inspection du travail (Divay, Gadéa, 2015, p. 90). Ici, cette lassitude est surtout exprimée par des agent-es de contrôle qui ont souffert, dans les années précédant leur promotion, d'une augmentation de leur charge de travail, provoquant une intensification du travail et/ou une extension du temps de travail. C'est en particulier le cas pour celles et ceux qui ont dû traiter un grand nombre de décisions administratives relatives aux licenciements de salarié-es protégé-es (LSP), en raison de plans de licenciements économiques de grande envergure par exemple, et/ou qui ont été pendant longtemps en charge de sections par intérim en plus de leur propre section géographique. Une RUC d'une soixantaine d'années, qui a une vingtaine d'années d'expérience en section y compris comme contrôleuse, explique ainsi que, lorsqu'elle était inspectrice du travail, elle a toujours eu une section en intérim en plus de la sienne :

> « RUC : Parce que moi, je n'ai jamais connu ça, du coup. J'étais IT. Je n'ai jamais eu ma section seulement. (…) C'est pour ça, d'ailleurs. À un moment donné, j'en avais un peu assez. Si j'ai postulé pour être RUC, c'était pour faire autre chose. Mais aussi, c'est parce que je n'en pouvais plus. Il y a des fois, à un moment donné, je me posais la question. Mais je ne voulais pas aller ailleurs qu'en section. Il y avait une autre possibilité. »

Pour cette RUC, encadrer des agent-es de contrôle constitue un moyen de mettre un terme à la fatigue professionnelle liée aux fonctions de contrôle, tout en restant « en section », donc proche des enjeux de terrain. L'accès au statut de chef-fe de service est ainsi motivé par la volonté de ne plus soi-même être sous la coupe d'un-e chef-fe. C'est ce qu'exprimait déjà en 2017 un RUC rencontré lors d'une précédente enquête, et qui a été parmi les premiers à prendre ce poste après la réforme Ministère fort :

> « RUC : Le mauvais côté c'est que c'est compliqué de, c'est assez compliqué à gérer ces promotions sur place, parce que quand on sort comme ça du lot, les relations sont parfois compliquées à gérer avec ceux qui avaient la même attente et qui n'ont pas obtenu ça. Donc il y a eu des périodes un peu de flottement notamment liées à cette déception, et c'est quelque chose qui a généré des difficultés, des tensions, qui ont mis plus d'un an à se détendre.
>
> AB : Parce que beaucoup d'agents de contrôle désiraient devenir RUC ?
>
> RUC : En fait, c'est pas forcément une réforme qui était très populaire, mais certains inspecteurs un peu expérimentés préféraient finalement cela, plutôt que de rester inspecteurs sous la responsabilité d'une nouvelle fonction hiérarchique. Donc c'était pas forcément un choix positif, c'était un choix par défaut. »[92]

Ce motif d'aspiration à la promotion se retrouve également chez des RUC entré-es plus récemment dans ce poste, comme cette RUC proche de la retraite, et occupant ces fonctions depuis deux ans :

> « RUC : Et puis, le fait est, c'est que quand tu arrives à la fin de ta carrière, que tu as fait 20 ans d'agent de contrôle, j'avais ma chef, ma responsable qui partait. Elle partait à la DGT, donc Anna Rollin. Et je ne me voyais pas reprendre une autre chef de service aussi qui me redirait… Parce qu'Anna était marrante, mais une fois, elle m'avait fait

92 Entretien, 2017.

> “Alors, tu ne veux pas suivre des formations ?” Alors, c'était plus sur les risques de chute pour monter en compétences. “Non, ça va aller.” “Et sur les appareils de levage ?” “Non, ça ira parce que j'étais formatrice appareil de levage.” “Ah oui, d'accord.” Donc, à un moment donné, tu te dis… (…) Tu as envie de te remettre en question sur un autre métier, mais pas sur le métier que tu as depuis 20 ans. »

Cette RUC explique que, lorsqu’elle était inspectrice du travail, elle était agacée par les propositions de formation faites par sa RUC Anna Rollin, puisqu’elle était par ailleurs formatrice sur les thèmes en question. On peut d’ailleurs souligner le fait qu’Anna Rollin était entrée, contrairement à elle, comme inspectrice par le concours externe, et avait une trentaine d’années lorsqu’elle exerçait comme RUC, alors que sa subordonnée avait une cinquantaine d’années. C’est alors le départ de cette RUC, avec laquelle elle s’entendait bien par ailleurs, qui précipite la décision de quitter les fonctions d’agent-es de contrôle. Ce motif de départ fait intervenir une catégorie de perception courante parmi les agent-es de contrôle, celle du pouvoir discrétionnaire important laissé aux RUC dans leur style d’encadrement. Certain-es agent-es voient ainsi avec inquiétude le départ de leur RUC en poste car ils et elles craignent d’être encadré-es par un-e chef-fe de service qui abusera de son pouvoir d’encadrement ou sera trop rigide sur l’application de la politique du travail[93].

Enfin, et dans la continuité de ces éléments relatifs à l’expérience professionnelle, la prise du poste de RUC est plus largement motivée par la volonté d’être promu-e au grade de directeur-ice adjoint-e du travail. Or, la majeure partie des postes offerts une fois que l’on est sur le tableau d’avancement sont des postes de RUC. En effet, formellement, l’accès aux fonctions de RUC est conditionné à cinq ans d’ancienneté dans le corps de l’inspection du travail, ou au fait d’être déjà directeur-ice adjoint-e du travail[94] : cette pluralité des corps d’origine garantit en effet la séparation du grade et de l’emploi qui prévaut dans la fonction publique (Peyrin, 2019, p. 52). 77,3% des RUC en poste au 1er décembre 2021 étaient inspecteur-ices du travail au moment de leur prise de poste, contre 22,7 % de DAT[95]. En pratique, et dans un contexte où il est parfois difficile de pourvoir les postes de RUC[96], la prise de ce poste conditionne souvent l’accès au grade de directeur-ice adjoint-e du travail. La plupart des RUC expliquent ainsi avoir pris ce poste pour accéder au grade. C’est donc l’aspiration au poste qui provoque l’aspiration au grade, et non l’inverse : les agent-es s’accommodent de leur nouveau statut de chef-fe de service sans l’avoir, pour la plupart, souhaité. Cette trajectoire d’accès au poste se rapproche de celle d’autres encadrant-es intermédiaires pour lesquel-les, comme les managers de production de l’industrie métallurgique rencontré-es par Séverine Misset, cette position apparaît comme un « passage obligé, au double sens d’une étape indispensable mais aussi fréquemment concédée faute de pouvoir faire autrement » (Misset, 2021,

93 Plusieurs agent-es de contrôle font ainsi le récit de situations de souffrance importante rencontrées par le passé, ou exprimées de la part de leurs collègues, dans des unités de contrôle dont le ou la RUC se caractérisait par une gestion très autoritaire de ses agent-es, en faisant peser sur elles et eux une forte pression relative à l’accomplissement des objectifs.

94 Note de service DRH/SD2E n° 2014 - 12 du 16 mai 2014 relative à la nomination et à l'affectation des agent-es de contrôle dans le cadre de la réforme de l'organisation du système d'inspection du travail.

95 AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 130.

96 *Ibidem*, p. 67.

p. 89). Ces éléments contribuent à expliquer le fait que les RUC restent rarement à ce poste, et que celles et ceux qui le quittent reprennent rarement des fonctions de RUC par la suite[97].

2. Investir une position intermédiaire

Une fois en poste, les nouvelles et nouveaux RUC se retrouvent en position d'animer et de piloter une unité de contrôle généralement composée de deux à quatre assistant-es d'unité de contrôle, qui est l'appellation des personnels de secrétariat de catégorie B ou C chargé-es d'assister les agent-es dans leurs missions, et de huit à douze agent-es de contrôle dont l'ancienneté, l'âge, et parfois le corps d'appartenance peuvent varier[98]. Ces différences de trajectoires et positions professionnelles ont une incidence sur la façon dont est jugée la légitimité des différent-es agent-es à prendre un poste d'encadrement (2.1.). Les réformes de ces dix dernières années refaçonnent en effet les critères de légitimité professionnelle à l'inspection du travail, de même que les problématiques de reconnaissance au travail qu'elles suscitent entraînent une méfiance vis-à-vis de la fonction managériale (2.2.). Parallèlement, l'intégration des RUC à un collectif de direction est loin d'être automatique (2.3.).

2.1. L'encadrement d'un groupe professionnel en pleine recomposition

Les différents segments statutaires du groupe professionnel des agent-es de contrôle ont connu des évolutions importantes depuis dix ans. Depuis 1941 et jusqu'en 2013, le contrôle des entreprises est assuré à la fois par des inspecteur-ices de catégorie A et des contrôleur-euses du travail de catégorie B, placé-es sous leur autorité. La division du travail entre ces deux corps suit à la fois des logiques de statut et des logiques de taille d'entreprise dans la mesure où les contrôleur-euses ont coutume d'inspecter les établissements de moins de 50 salarié-es (Szarlej-Ligner, 2017). Elles recoupent également des différences de trajectoires sociales, les inspecteur-ices étant davantage issu-es des classes moyennes et supérieures (Bonanno, 2023). La création à partir de 2013 d'un concours réservé, permettant aux contrôleur-euses du travail d'accéder à l'inspection du travail dans le cadre de la mise en extinction de leur corps, bouleverse cette division du travail et les critères de légitimité sur lesquels elle était assise. Cette réorganisation est perçue comme un déclassement par les inspecteur-ices déjà en poste, en particulier par celles et ceux qui sont directement entré-es dans ce corps par le concours externe, réputé plus difficile. En entretien, un certain nombre d'entre elles et eux mettent en question les compétences de ces nouveaux et nouvelles inspecteur-ices (Bonanno, 2023, p. 183-199). D'un autre côté, si les contrôleur-euses accèdent à un corps de catégorie A, la création concomitante du poste de RUC les place à nouveau sous la coupe d'un-e chef-fe de service, et le vocable d'agent de contrôle, lié à leur poste, s'impose pour les désigner dans le vocabulaire institutionnel, plutôt que celui, lié au grade, d'inspecteur-ice du travail. Ils et elles accèdent donc à un corps au moment où celui-ci est symboliquement déclassé, et en viennent, pour certain-es inspecteurs et inspectrices du travail entré-es par le concours externe, à incarner ce déclassement. C'est dans ce contexte que, depuis 2014, certain-es agent-es de contrôle sont promu-es responsables d'unité de contrôle.

97 *Ibidem,* p. 67.

98 Comme ces RUC investissent un poste d'encadrement intermédiaire, ils et elles sont aussi parfois qualifiés de « chef-fes d'équipe » ou plus fréquemment de « chef-fes de service ».

2.2. Une fonction managériale contestée dans certaines conditions

En plus d'être une voie d'accès à l'avancement de grade, l'investissement des fonctions de RUC habilite ces ancien-nes inspecteur-ices du travail, qui sont le plus souvent d'ancien-nes agent-es de contrôle[99], à encadrer leurs ancien-nes homologues, quel que soit leur corps d'appartenance ou leur ancienneté. Cette prise de poste peut être contestée par les agent-es de contrôle sur deux dimensions qui se recoupent parfois.

D'une part, certain-es de ces RUC n'ont pas les profils les plus légitimes au sein des critères de valeur professionnelle prévalant entre collègues. Tout d'abord, près de 30 % d'entre elles et eux ont moins de dix ans d'ancienneté dans le corps de l'inspection du travail lors de leur prise de poste [100]. Un certain nombre d'entre elles et eux sont entré-es à l'inspection du travail comme contrôleur-euses, voire comme adjoint-es administratif-ves de catégorie C, et ont été promu-es inspecteur-ices dans le cadre du CRIT, dont on a vu qu'il cristallisait des tensions. La question de l'ancienneté des encadrant-es dans le corps est donc susceptible de jouer sur la reconnaissance de leur légitimité. C'est également le cas de l'ancienneté en section d'inspection : si 23 % des RUC répondant-es à une enquête par questionnaire menée par l'IGAS ont exclusivement exercé en section avant de prendre ce poste, et 65 % d'entre eux, majoritairement en section, 12 % d'entre eux ont exercé majoritairement hors section[101]. Enfin, comme la moyenne d'âge à la prise de poste est de 45,8 ans[102], certains entretiens avec des RUC d'une quarantaine d'années témoignent du poids des rapports sociaux d'âge dans le jugement porté sur la compétence des jeunes cadres, notamment par les agent-es les plus âgé-es et les plus ancien-nes. C'est en particulier le cas lorsque les RUC sont des femmes, ce qui vient ajouter aux rapports sociaux d'âge ceux de genre.

Ces tensions sont d'autant plus vives qu'il arrive fréquemment que les RUC soient promu-es sur place, et encadrent donc d'ancien-nes collègues qui s'estiment aptes à juger de leur valeur professionnelle pour les avoir fréquenté-es. En effet, les aspirant-es au poste sont souvent peu mobiles pour raisons familiales, et les services départementaux ont des besoins en postes d'encadrement sur place. C'est le cas de sept des dix RUC rencontré-es et de 58,8 % des RUC en poste en 2021[103]. Bien que les RUC ne soient pas promu-es dans leur propre unité de contrôle, mais affecté-es à une autre UC du même département, ils ont déjà eu l'occasion de fréquenter les agent-es qu'ils et elles vont encadrer ou de travailler avec elles et eux. Plusieurs RUC ayant pris leur poste sans mobilité géographique expliquent ainsi avoir rendu visite individuellement à chacun-e des agent-es de leur future UC de rattachement pour les informer de vive voix de cette possibilité, et s'assurer de leur absence d'opposition au principe d'être encadré-es par elles et eux. C'est ce qu'explique une RUC en poste depuis deux ans dans le département où elle a commencé sa carrière :

> « RUC : Et puis, le côté un peu plus difficile, c'est que moi, je suis restée sur [ville]. Je n'ai pas pris la même UC, bien sûr, où j'étais. Mais là, j'ai pris une UC, effectivement, c'est moi qui dis, oui, je veux bien cette UC, l'UC3 parce que c'est des collègues que je

99 AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 140.

100 *Ibidem*, p. 130.

101 *Ibidem*, p. 140.

102 *Ibidem*, p. 127.

103 *Ibidem*, p. 128.

connais des fois depuis 30 ans quand même aussi. Il y a un inspecteur, il m'a connu, j'étais secrétaire. Il m'a vu contrôleur et maintenant, je suis sa cheffe.

AB : Et ça peut poser des problèmes de relationnel ?

RUC : Oui, alors c'est ce que j'appréhendais un peu. Mais ça dépend des personnes. Lui, pas du tout. De toute façon, il ne voulait pas être RUC, ça, c'est sûr. Et puis, apparemment, ça ne le gêne pas que je sois sa cheffe. Et même, on en rigole des fois. »

Si la légitimité de cette RUC d'une soixantaine d'années à encadrer n'a pas été contestée par ses collègues, y compris par les plus ancien-nes, ce n'est pas le cas d'une de ses homologues âgée d'une quarantaine d'années, entrée dans les services par le concours externe d'inspectrice du travail et devenue RUC au bout d'une dizaine d'années d'expérience :

« RUC : Clairement, moi, ma prise de poste a été très complexe par rapport à ça. Et aujourd'hui encore, c'est quelque chose qui me marque un peu. Je me dis… Oui, j'ai été promue dans la maison. Alors, c'est idiot parce que je sais bien que dans le privé, pour le voir… Ça arrive très souvent. Et ce n'est pas un problème. Mais ici, c'en est un.

AB : Et qu'est-ce qui a fait que c'était un problème du coup ?

RUC : La légitimité. Ça pose un problème de légitimité.

AB : Et ça, on te l'a fait sentir dès que tu es arrivée ?

RUC : Oui. Oui. Oui, oui. Pas tout le monde. Non. Ce n'est pas la majorité. Ce n'est pas la majorité, mais c'est comme dans les classes des élèves, il suffit d'un ou deux. Et ça suffit… Hum. En l'occurrence, oui. J'ai une personne qui est là dans mon service actuel qui me l'a clairement fait sentir. (…) Elle avait l'impression que c'était… que ça allait favoriser le copinage. Comme je connaissais la plupart des agents. (…) Mais c'est vrai que je connaissais évidemment la plupart des collègues. Parce que j'étais inspectrice, ils l'étaient aussi, on se voyait un peu, on discutait, etc. Et la collègue en question, c'est une collègue qui, à l'époque, m'avait sollicitée pour que je relise son dossier de CRIT, qu'elle a eu du premier coup, sans suivre de formation. Donc, c'est quelqu'un de très bien. Et je ne sais pas. Peut-être qu'elle a…

AB : Elle t'avait sollicitée quand tu étais inspectrice ?

RUC : Quand j'étais inspectrice, elle m'avait demandé… Je crois qu'elle ne l'avait demandé qu'à moi, pour relire son dossier. Donc, c'est quelqu'un qui avait visiblement, a priori, confiance en moi pour me relire son dossier. Et du jour où je lui ai annoncé que j'allais devenir sa cheffe, ça s'est beaucoup moins bien passé. Et c'est toujours compliqué avec elle. »

Cet extrait d'entretien fait apparaître un deuxième facteur de tension autour de la prise de poste des RUC, qui concerne le pouvoir d'évaluation de leur pairs que leur octroient leurs nouvelles fonctions. Selon cette RUC, entrée sur concours comme inspectrice du travail, ses relations avec sa collègue plus âgée, entrée contrôleuse et devenue inspectrice à l'occasion du CRIT, se sont dégradées lorsque la première a pris sa promotion. C'est le passage à un poste impliquant d'avoir du

pouvoir sur les agent-es de contrôle, et donc la dimension évaluatrice des fonctions d'encadrement, qui a selon elle motivé cette défiance, dans un contexte où cette RUC avait déjà été en situation de juger le travail de sa collègue en tant qu'égale, lorsqu'elle avait relu son dossier pour une promotion. Une autre RUC également âgée d'une quarantaine d'années raconte aussi que certain-es de ses collègues l'ont soupçonnée d'avoir « favorisé » une inspectrice de l'UC lors de la répartition d'un intérim parce qu'elle s'entendait bien avec elle, et la suspectent de « collusion » avec d'autres agent-es parce qu'il lui est arrivé de déjeuner avec eux à la cantine.

Il est donc insuffisant d'expliquer, comme a tendance à le faire le rapport de l'IGAS [104], ces contestations au seul prisme du rapport des agent-es de contrôle aux objectifs et à la réforme Ministère fort. Les entretiens invitent plutôt à prêter attention aux effets de cette réforme sur le travail et le rapport au travail de ces agent-es. Dans une institution traversée, comme on l'a vu au chapitre 1, par de fortes plaintes relatives à l'insuffisante reconnaissance professionnelle de l'investissement au travail en contexte de pénurie, c'est la dimension managériale des fonctions de RUC qui semble être vue avec suspicion par certain-es agent-es. Ces dernier-ères craignent des abus de pouvoir susceptibles de les léser dans la reconnaissance de leur valeur professionnelle, comme le prouvent les accusations de « copinage » ou de favoritisme que relatent les deux RUC citées ci-dessus. C'est à ce prisme que l'on peut interpréter la règle informelle, bien que discutée dans les services, selon laquelle les RUC ne déjeunent pas avec leurs agent-es : le passage du statut de pair au statut d'évaluateur-ice potentiel-le du travail des collègues semble impliquer de s'extraire de la sociabilité professionnelle des agent-es de contrôle. Que les agent-es acceptent ou non leurs chef-fes à leur table, ou qu'ils et elles déjeunent individuellement avec certain-es d'entre eux, l'enjeu autour duquel toutes et tous se retrouvent est bien celui des informations et méthodes mobilisées par les cadres intermédiaires pour juger de la valeur professionnelle. Dès lors, les RUC se retrouvent dès leur prise de poste assimilé-es à la direction, sans toujours en faire véritablement partie.

2.3. Une intégration non systématique à l'équipe de direction

Tout en étant assimilé-es à l'encadrement dans sa version managériale, les RUC ne sont pas toujours inclus-es dans un collectif de cadres ou de direction. Premièrement, une partie des DDETS ne comptent qu'une seule unité de contrôle, et par conséquent un-e seul-e RUC, qui encadre d'ailleurs d'autres services et compte peu d'autres homologues directeur-ices adjoint-es du travail. Un responsable d'unité de contrôle d'un petit département, ne comptant qu'une UC, confie ainsi qu'il ne parle pas « de ses dossiers » « en CoDir devant des collègues de la direction qui ne sont pas dans le système d'inspection du travail » :

> « AB : Et quand vous êtes en CoDir, du coup, c'est quoi les sujets qui sont abordés avec vos supérieurs ?
>
> RUC : Alors, quand je parle de ma hiérarchie supérieure, je parle du directeur du pôle T régional. Parce que, même s'ils sont dans le silo SIT, mon directeur local, ici, il n'est pas inspecteur du travail[105]. Le directeur adjoint, il n'est pas inspecteur du travail non plus.

104 *Ibidem,* p. 128.

105 D'après des calculs effectués sur la base des chiffres de la Cour des comptes, seul-es 24 % des directeur-ices de DDETS sont des directeur-ices du travail (et donc d'ancien-nes inspecteur-ices du travail) au 1er juillet 2023, ce qui n'empêche pas que la quasi totalité des comités de direction des DDETS incluent au moins un-e membre du système d'inspection du travail. COUR DES COMPTES, 2024, « La création », p. 57.

> En termes... D'ailleurs, c'est aussi une complexité du poste en plus de l'inspection du travail dans les DDETS-PP, c'est que… Par exemple, en CoDir départemental, je ne parle jamais de mes dossiers, puisqu'il y a des gens qui ne sont pas dans le système d'inspection du travail. Donc, du coup, ce que je dis, c'est qu'on va recevoir des IET, on va avoir une réunion de CODAF… Mais je ne peux pas reparler des dossiers. D'ailleurs, mon directeur départemental, au premier Codir, m'a demandé de faire le point sur un dossier. J'ai dû lui répondre, ben non, je ne peux pas. Tous les gens dans la salle ne sont pas membres du système d'inspection du travail. »

Deuxièmement, même dans les départements plus fournis en effectifs, tout-es les RUC ne sont pas intégré-es à un collectif de travail. Cette intégration dépend à la fois du style d'encadrement des directeur-ices de pôle Travail et de la façon dont chaque RUC investit son rôle. Dans un département, des réunions entre RUC et direction du pôle Travail existent, et sont conçu-es comme une soupape importante d'échange sur les difficultés quotidiennes, comme en témoigne cette RUC en poste depuis deux ans :

> « RUC : Donc, une fois par semaine, effectivement, c'est Sébastien Ligner qui nous réunit. Entre RUC et… Eh bien, du coup, on a un ordre du jour, on va parler d'un certain nombre de choses. Nous, on va aussi, dans les questions diverses, dire, tiens, moi, j'ai ça, j'ai telle question. C'est plutôt… Il y a un ordre du jour, mais en même temps, c'est surtout, comme on dit, les questions diverses que… C'est à ce moment-là qu'on peut échanger entre nous, qu'on a une réponse de Sébastien ou s'il n'a pas la réponse, il va aller la chercher. Donc, cette réunion, oui, elle est importante. Du coup, effectivement, j'aime bien cette réunion. »

Ce département est le seul de l'enquête dont nous avons rencontré un-e RUC où existe un collectif d'encadrement aussi soudé : ces RUC déjeunent tous les midis ensemble à la cantine, avec la responsable du service de renseignements et la direction du pôle Travail. Cela ne signifie pas pour autant que les RUC sont associé-es aux décisions : cette même RUC déplore ainsi qu'elle-même et ses homologues ne participent qu'au comité de direction « élargi » qui a lieu une fois par semaine, mais qu'ils ne sont pas invité-es au comité de direction « restreint » qui a lieu la veille. La chronologie des réunions marque alors le caractère descendant des informations transmises aux RUC.

Dans les autres départements à l'inverse, les relations entre RUC sont plus distendues. Une RUC en poste depuis un an et demi déplore n'avoir pas du tout été accompagnée lors de sa prise de poste, alors que la cheffe de pôle T de son département n'avait pas encore pris ses fonctions :

> « RUC : Je me suis retrouvée en équipe de direction. On m'avait donné une salle et une heure, mais par contre, je n'ai pas été présentée, ni aux autres, ni on m'a dit qui était qui. Donc je suis arrivée… Voilà, je ne connaissais pas les autres RUC. Personne n'est venu me voir. Je me suis vraiment retrouvée toute seule (…) Donc, il y a d'autres RUC. (...) Et parmi les six, il y en a que j'ai pu aller voir, ben, voilà, que j'allais voir au fil de mes questions pour savoir comment faire, quoi. Et… Voilà, mais j'ai vraiment patiné. »

Au bout de six mois, et malgré le fait que la cheffe de pôle T soit arrivée depuis quelques mois et devenue « instantanément une vraie interlocutrice », c'est cette RUC qui sollicite spontanément un entretien avec sa hiérarchie, dans l'idée « de faire le point et puis surtout de dire, en fait, ce qui [lui]était arrivé ces six premiers mois ». Elle a notamment fait la liste de toutes les tâches qu'elle a

réalisées pour objectiver sa charge de travail, liste qu'elle ressort lors de notre entretien afin de profiter de cet échange pour analyser ses pratiques. Bien que nous n'ayons pas enquêté sur les directions de pôle Travail et ne disposons pas d'informations sur les conditions de possibilité différenciées d'établissement d'un collectif de direction, les grandes disparités existant dans chaque département mettent en évidence le fait que l'appartenance à un collectif de travail d'encadrement ne va pas de soi pour les RUC. Cela amène un représentant de l'association des RUC, dont nous reparlerons plus bas, à évoquer un « sentiment de déclassement » du grade de directeur-ice adjoint-e du travail, à travers la « relég[ation] au rôle de chef de service ».

Les éléments relatifs à l'accompagnement à la prise de poste et aux transformations de la sociabilité professionnelle mettent donc en évidence l'ambivalence d'une position intermédiaire entre agent-es de terrain et équipe de direction. L'ampleur des tâches demandées aux RUC est un autre signe de cette ambivalence.

3. Une autonomie professionnelle limitée

L'exercice des fonctions de RUC va au-delà des termes qui les définissent dans le décret constitutif de la réforme Ministère fort. Ces ancien-nes inspecteur-ices doivent articuler des tâches variées, en relation avec quatre principales catégories d'interlocuteurs et interlocutrices, qui n'ont pas le même statut ni les mêmes attentes (3.1.), ce qui donne lieu à une certaine hétéronomie temporelle (3.2.).

3.1. Une pluralité de missions pour une pluralité d'interlocuteur-ices

Une première dimension de leur poste concerne les agent-es de contrôle pris-es de façon individuelle, et comporte deux volets susceptibles d'entrer en tension : la formation des nouveaux-elles entrant-es et des plus ancien-nes (accompagnement en contrôle, réponse aux questions, conseils), et l'évaluation des agent-es, au quotidien puis dans les entretiens professionnels annuels – que nous évoquerons au chapitre suivant. Une deuxième dimension concerne l'animation de l'unité de contrôle et son bon fonctionnement. Elle implique à la fois la régulation des relations entre les différent-es membres de l'UC (agent-es de contrôle et personnels de secrétariat) et la gestion des ressources humaines interne à cette équipe (information sur les recrutements et départs, organisation des services en cas de vacances de poste) et nécessite donc de travailler avec les agent-es de contrôle en tant que collectif. À ce propos, on soulignera la charge importante que peut revêtir pour les RUC la régulation des relations des agent-es de contrôle avec les personnels de secrétariat qui sont, dans leur immense majorité, des femmes. Ces fonctions étaient auparavant occupées par des fonctionnaires de catégorie C. Elles le sont désormais aussi par des secrétaires administratif-ves de catégorie B, pour lesquel-les un concours national d'accès aux services de 80 places a été organisé en 2021 dans le cadre du plan de recrutement mis en place par le ministère[106], et de façon croissante par des contractuel-les, ce qui serait lié à des difficultés d'attractivité de ces catégories de concours[107]. Ces personnels de secrétariat devaient faire l'objet d'un plan de montée en compétence leur donnant la qualité d'« assistant-es administratif-ves », ce qui ne s'est pas produit dans tous les départements. En outre, la majeure partie des unités de contrôle rencontrées ne sont pas dotées de l'effectif prévu de personnels de secrétariat, sachant que

106 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 48.

107 *Ibidem,* p. 48.

le statut de contractuel-le d'une partie de ces agent-es peut entraver leur intégration dans les équipes et leur acquisition des savoir-faire et normes professionnelles. Enfin, la fiche de poste de ces personnels semble être très floue, et plusieurs agent-es de contrôle et RUC affirment que leur poste pâtit d'une absence totale de reconnaissance financière et symbolique, entraînant de fréquents phénomènes de désengagements au travail. Dès lors, la division du travail entre agent-es de contrôle et agent-es de secrétariat est extrêmement variable selon les cas. Elle dépend à la fois de l'investissement au travail des agent-es de secrétariat et de leur nombre de jours de présence sur site, dans un contexte où le caractère télétravaillable de ces postes subalternes et féminisés est susceptible de faire débat (Le Gagneur, Noûs, 2021 ; Schütz, Noûs, 2021). La régulation de ces relations et des tensions qu'elle peut créer est donc susceptible d'occuper une partie importante du travail d'animation collective mené par les RUC. Certain-es d'entre eux expliquent avoir lancé dès leur arrivée une réflexion de fond sur la délimitation du travail des un-es et des autres.

Troisièmement, les RUC ont pour mission, comme on le verra davantage au chapitre 4, de faire l'intermédiaire entre les agent-es de contrôle et les autres acteurs et actrices institutionnel-les. Cela les constitue à la fois en canal de communication du haut vers le bas et en aval hiérarchique du bas vers le haut. On pense tout d'abord à la redescente des informations et prescriptions de la DGT, des directions déconcentrées, de la préfecture et du parquet ; à la valorisation de l'activité des agent-es auprès des directions déconcentrées et de l'administration centrale à travers le remplissage de tableaux, la remontée d'informations saillantes, etc. ; à la relecture des procédures pénales pour transmission au parquet ; au pilotage des démarches de contrôle collectives initiées par la DGT, réunions de service, coordination des relations entre les agent-es et les personnels de secrétariat. Dans la lignée de ces missions, les RUC sont amené-es à participer à un certain nombre de réunions avec ces autres actrices et acteurs.

Enfin, l'existence de certains pouvoirs de décision administrative dévolus aux RUC, ainsi que la réalisation par une partie d'entre elles et eux d'intérims de section d'inspection pour pallier les vacances de poste, implique aussi des interactions avec les publics de l'inspection du travail, qu'il s'agisse de salarié-es, de directions d'entreprise ou de représentant-es du personnel, dimension que nous traiterons peu dans ce rapport.

3.2. Un rapport au temps dans la continuité de celui des agent-es de contrôle

Cette variété de tâches impose à ces personnels d'encadrement intermédiaire un arbitrage et une priorisation constants entre différentes obligations. On peut considérer que c'est ce « travail d'articulation » entre des demandes et attentes diverses (Benedetto-Meyer et al., 2021), qui fonde leur rôle dans la production des politiques publiques (Lipsky, 1980 ; Barrier et al., 2015). Ils et elles avaient déjà eu l'occasion d'expérimenter ce rapport au temps lorsqu'ils devaient gérer leur charge de travail en tant qu'agent-es de contrôle : l'exercice de cette profession impliquait en effet de gérer des délais, attentes et pressions temporelles diverses, qu'elles concernent les décisions administratives, les demandes hiérarchiques ou celles des usager-ères. La différence en est ici double. D'une part, les principaux et principales usager-ères du service rendu par les RUC sont les agent-es de contrôle eux-mêmes, auprès desquel-les on a vu que la légitimité n'était pas toujours acquises. D'autre part, en tant que membre de l'encadrement, les RUC sont sous l'aval direct des chef-fes de pôle T qui, selon la façon dont ils investissent leur rôle, peuvent requérir de leurs subordonné-es un traitement rapide de leurs propres demandes. C'est en particulier le cas de celles

qui concernent la remontée d'informations nécessaire à la gestion du personnel ou à la valorisation de l'activité auprès de la DGT, comme l'explique cette RUC d'une soixantaine d'années en poste depuis quatre ans :

> « RUC : C'est un travail qui est compliqué, chacun vient avec son dossier et chacun attend une réponse immédiate. Et ça c'est valable au niveau des agent-es mais c'est aussi valable au niveau de la hiérarchie, donc je me retrouve avec finalement très peu de temps pour vraiment faire un travail de fond.
>
> AB : Oui en fait tu peux être interrompue un peu tout le temps…
>
> RUC : Mais c'est pas "je peux" c'est "je suis" ! Donc je dois être partout à la fois, je commence tout et j'ai bien du mal à finir des choses donc j'ai du mal.
>
> AB : Et les sollicitations de la hiérarchie, c'est quoi ? Ça consiste en quoi ?
>
> RUC : Alors, ça va être, par exemple, il y a le ministre qui décide de faire une visite sur tel secteur géographique ou dans telle ou telle entreprise. Mais on ne sait pas laquelle. Mais comme ça peut être une de ces entreprises-là, il faut faire remonter une note, par exemple. Il y a, par exemple, une administration partenaire qui prévoit un contrôle et qui veut absolument que la DDETS soit présente. Alors, donc, tu arrêtes tout, là, puis tu vas voir l'agent et puis tu dis, "écoute, il y a ça, on en parle, il faut vraiment que tu te libères". Mais on ne sait pas quand, enfin…
>
> AB : Ça, c'est des choses qui passent en prioritaire, du coup, en général ?
>
> RUC : C'est des choses qui passent en prioritaire. Il va y avoir une demande du préfet, une information sur une entreprise, sur un dossier. C'est tout de suite. Il y a un conflit, c'est tout de suite. Il va falloir tout de suite que tu apportes des éléments. Je vais avoir le directeur de travail, qui va débarquer dans mon bureau et qui va dire, bon, l'entreprise, machin, top, top. Voilà. Parce que lui-même, il faut qu'il remonte tout de suite une note. (…) Alors, c'est marqué TTU, très, très urgent. Voilà, tu vois tomber le truc TTU, tu sais que c'est mort. Le reste… c'est ça, l'urgence. Donc, pour organiser, je me fais des post-it. Alors, j'ai des listes comme ça. Je suis contente quand je peux en rayer deux, sauf que dans la journée, j'en rajoute quatre. (…) Et donc, c'est ça qui me rend, tu vois, le plus malheureuse, c'est que je manque de temps. »

Comme pour les cadres de santé (Divay, Gadéa, 2015) ou les chef-fes d'établissement (Barrère, 2013), la gestion du temps et sa hiérarchisation constituent un enjeu central. Elle est le produit conjoint de la charge de travail amenée, par le bas, par les agent-es de contrôle, et de celle qui l'est, par le haut, par les cadres plus haut placé-es de la DGT, de la préfecture ou du ministère, ces deux types de requêtes étant susceptibles d'entrer en concurrence (Gris, Spire, 2021).

Tout du moins est-ce le cas pour les RUC qui cherchent à avoir des pratiques professionnelles conformes aux attentes de leur hiérarchie : un RUC fait exception, car il restreint son rôle d'encadrement à celui de l'organisation du travail de ses collègues, ne participe que très peu aux réunions de l'encadrement, et investit à plein la section qu'il a en intérim. Ce cas, marginal dans mes entretiens, met en évidence le fait que l'on peut investir ce poste en se garantissant une grande autonomie professionnelle sans nécessairement avoir de pression hiérarchique en ce sens. Les autres

RUC à l'inverse témoignent d'une autonomie professionnelle très restreinte pour organiser leur temps de travail. Une RUC affirme ainsi : « Ce n'est pas nous qui organisons notre travail », tandis qu'une autre déclare qu'« il y a un rapport au temps qui est très, très difficile » dans son métier. L'investissement du rôle selon la définition qui en est faite peut donc conduire à une intensification du travail ou à un allongement de sa durée. Si le poste de RUC permet l'accès à une promotion d'un point de vue statutaire, il est susceptible de créer, comme chez d'autres cadres intermédiaires, à la fois un isolement professionnel et une pression temporelle accrue, en raison de la variété d'injonctions parfois contradictoires auxquels le profilage du poste conduit ces cadres intermédiaires (Bataille, 2021), et dont il s'agit pour elles et eux de faire sens en leur donnant une direction définie (Gris, Spire, 2021). Cette tension entre le statut et les pratiques professionnelles est susceptible d'occasionner chez les RUC des plaintes liées à leur aspiration déçue à la promotion statutaire, et aux enjeux de distinction qu'elle implique.

4. Au plan collectif, des enjeux statutaires prédominant sur les conditions de travail ?

Chez la majeure partie des RUC rencontré-es, la charge de travail liée au poste et la sujétion plurielle qu'elle implique aux attentes des un-es et des autres est naturalisée comme faisant partie des contraintes du métier. Une RUC estime ainsi qu'il est « normal » de « travailler pour les autres » sur ce poste. Les plaintes spontanées concernant le poste sont plutôt reliées à l'enjeu du statut professionnel que devrait permettre l'accès concomitant au grade de directeur-ice adjoint-e du travail et au poste de RUC. Cela est d'autant plus le cas que les années 2020 sont l'occasion de l'introduction de nouveaux statuts dont certain-es RUC craignent qu'ils menacent leur autorité hiérarchique sur les agent-es de contrôle, et donc leur légitimité professionnelle. D'une part, les inspecteur-ices détaché-es d'autres ministères dans le cadre de la campagne de recrutement lancée par la DGT au début des années 2020 ont parfois dans leur corps d'origine une ancienneté et un grade supérieur aux RUC en poste ou aux autres agent-es de contrôle. Ils et elles entrent dans les services avec des rémunérations similaires ou plus élevées, et pourraient donc rapidement prétendre, s'ils et elles restent à l'inspection du travail, à un poste d'encadrement. Certain-es RUC craignent alors que leur l'autorité sur ces subordonné-es aux conditions d'emploi supérieures soit compromise. D'autre part, dans le cadre du plan de transformation RH et managérial concernant l'inspection du travail[108], la DGT accède en 2023 à la création d'une nouvelle fonction, celle de directeur-ice adjoint-e du travail inspectant-e (DATI). Ce poste permettrait aux agent-es de contrôle ne souhaitant pas devenir RUC de progresser dans leur carrière en restant affecté-es au contrôle des entreprises, et plus généralement d'augmenter le nombre de postes ouverts au grade de DAT[109]. À l'heure de l'enquête, cette possibilité de promotion en est encore à un stade expérimental : seuls 50 postes de DATI sont ouverts et, bien que la DGT ouvre deux voies d'accès à ces fonctions [110], ces premiers postes ne seraient, des dires de mes interlocuteur-ices, accessibles que sous conditions

108 COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 48.

109 SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DES MINISTÈRES SOCIAUX, 2023, Guide de mise en œuvre de la campagne de promotion 2024 (Avancements et changements de corps) des ministères sociaux.

110 La première voie, mentionnée par un seul agent de contrôle de mon panel mais bien présente dans le guide, concerne la création exceptionnelle de sections à haute technicité, fléchées pour des directeur-ices adjoint-es inspectant-es et pour lesquelles la DREETS concernée doit demander l'aval de la DGT (*Ibidem*, p. 5).

d'ancienneté (20 ans dans la fonction publique et 15 ans dans le corps d'inspecteur-ice du travail). Les prérogatives associées à ces fonctions sont également très hypothétiques : se pose notamment la question de savoir si ces agent-es seraient rattaché-es aux unités de contrôle, et donc placé-es sous l'autorité d'un-e RUC, malgré l'accès à un grade similaire.

La transformation des opportunités de carrière des agent-es de contrôle vient renouveler les débats sur la légitimité des RUC à encadrer des agent-es parfois plus expérimenté-es. Elle est plus spontanément évoquée que la question des conditions de travail, venant souligner à quel point l'on devient RUC pour être directeur-ice adjoint-e du travail, plus que l'inverse.

Cette dicibilité plus importante des enjeux statutaires, et ce qu'elle produit d'occultation de la charge de travail des RUC liée au caractère extensible de leur fiche de poste, est particulièrement palpable lorsqu'on analyse les premiers germes d'organisation collective des RUC en tant que profession. En effet, en juin 2023, plusieurs RUC ont créé une « association des responsables d'unité de contrôle », qui a, entre autres objectifs, celui de « défendre les intérêts moraux et matériels de ses membres », dans une formulation qui fait directement référence à la définition juridique des syndicats professionnels[111]. Elle vise également à « rassembler les expériences professionnelles », à « faciliter les échanges entre ses membres, notamment par la diffusion d'informations » et à « représenter ses membres » au sein de l'ensemble des interlocuteur-ices institutionnel-les du ministère du Travail. Lors d'un entretien téléphonique, un des co-fondateurs m'explique que la création de l'association fait suite à la synthèse « assez sombre » du rapport de l'IGAS, qui montrerait à quel point cette fonction est à la fois « essentielle » et « malmenée ». Or, selon lui, les organisations syndicales « rejettent » la fonction de RUC, ce qui les rend inadaptées à la défense des intérêts des RUC et impose la création d'une association ad hoc. Inspirée d'une association des directeurs départementaux et adjoints du travail, cette structure compte encore peu d'adhérent-es à l'heure de l'entretien compte tenu de la publicisation récente de son existence. Le co-fondateur, se faisant le porte-parole de ses collègues, lui prête toutefois l'ambition de « défendre cette fonction de RUC » et de « d'ores et déjà réfléchir à son évolution ».

Ainsi, le principal travail de proposition réalisé par l'association à l'heure de l'enquête porte sur l'amélioration des opportunités de carrière fournies aux inspecteur-ices du travail sur le long terme. Ses membres ont fait circuler aux organisations syndicales ainsi qu'à la DGT un document à ce propos. Ils et elles y proposent un déroulement de carrière divisé en deux filières, une filière « contrôle-expertise » et une filière « encadrement ». Les inspecteur-ices du travail choisissant la première filière pourraient progresser jusqu'à devenir « inspecteur-ice principal-e du travail », et conserver des fonctions de contrôle, tandis que celles et ceux qui choisissent la filière « encadrement » pourraient devenir directeur-ices adjoint-es du travail puis directeur-ices du travail. L'association défend donc une professionnalisation de l'encadrement à l'inspection du travail, via la création, sur le long terme, d'une filière professionnelle spécifique.

Sur le court et moyen terme, c'est l'enjeu de la rémunération qui est pointé, ce qui semble renvoyer à des enjeux de distinction vis-à-vis du statut d'agent-e de contrôle, à la fois catégorisé comme métier moins gradé et comme public difficile :

111 Article L2131-1 du Code du travail : « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts ».

« RUC : Alors, on a eu une… Ils nous ont revalorisés parce qu'à un moment, on demandait quand même à ce qu'il y ait un effort financier qui soit fait par rapport - parce qu'ils s'étaient rendus compte que beaucoup de RUC avaient des conditions financières moins avantageuses que les inspecteurs du travail parce que certains… moi, je sais que j'avais certaines équipes avant, j'avais par exemple un inspecteur du travail qui était très ancien dans le grade et qui gagnait bien plus que moi. Bon, ça, après, on n'avait pas le même âge, certes. Mais en tout cas, on a fait l'objet d'une revalorisation financière de l'ordre d'à peu près 200 euros par mois, ce qui n'est donc pas négligeable, mais qui demeure insuffisant au regard des particularités liées à l'exercice de notre mission et notamment du public que nous avons à encadrer. Parce que c'est quand même, on n'est pas dans le corps préfectoral où un chef de service est quand même très respecté. Les RUC, pour beaucoup, ne sont pas tous très respectés. Il faut être assez honnête là-dessus parce qu'on a des collègues qui ne sont pas toujours sympas et qui ne manquent pas de nous malmener s'ils en ont l'occasion et même dans la ligne hiérarchique, c'est pas toujours simple.

AB : Ah oui. Donc c'est aussi une volonté de reconnaître cette pénibilité du travail, cette dimension particulière au sein de la fonction publique.

RUC : Complètement. Oui, oui. Je pense que l'encadrement intermédiaire dont on fait partie, c'est un peu comme la classe moyenne en France. Vous voyez, on est là, on se fait, on nous vampirise et au final, on donne, on donne, on fait en sorte que...On tient parfois à bout de bras le fonctionnement du service, mais nous n'avons pas suffisamment de reconnaissance tant de la hiérarchie, la hiérarchie locale de proximité pour le versant de la région, que des agents. Bon, on n'attend rien des agents, forcément. »

Dans une interprétation similaire à celle présente dans le rapport de l'IGAS, ce représentant de l'association des RUC argue de la défiance des agent-es de contrôle par rapport à l'exercice d'une autorité hiérarchique, pour souligner la pénibilité de son métier[112]. Le métier de RUC est alors cadré par cette association – dont le représentant affirme d'ailleurs qu'il met « un point d'honneur à [s]e former régulièrement en management » – comme un métier à la fois essentiel et éprouvant, en raison des caractéristiques du public à encadrer. Cela rejoint les propos de plusieurs RUC attaché-es à mettre en valeur les compétences managériales nécessaires pour travailler avec des agents de contrôle réticent-es à accepter l'exercice d'un droit de regard sur leur travail et la subordination à une autorité hiérarchique. L'entretien de présentation de cette association met donc avant tout en évidence des enjeux relatifs à la reconnaissance statutaire et financière de la pénibilité d'un métier en cours de professionnalisation – pour lequel des formations au management sont d'ailleurs désormais dispensées en ligne aux nouvelles et nouveaux promu-es[113]. Si la prégnance des sollicitations hiérarchiques est pointée, c'est de façon implicite à travers la comparaison avec la « classe moyenne », qui, selon un lieu commun répandu (Moawad, Oesch, 2023), serait prise entre deux classes sociales auxquelles elle donnerait sans jamais recevoir. La « défense des intérêts matériels et moraux » semble alors, pour l'heure, essentiellement centrée sur la revalorisation professionnelle, plus que sur la fiche de poste et les conditions de travail.

112 Voir notamment AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 42-66.

113COUR DES COMPTES, 2024, « La gestion », p. 50.

Conclusion

Ainsi, les RUC que nous avons rencontré-es investissent ces fonctions pour accéder, dans le cadre de leur déroulement de carrière, au statut de directeur-ice adjoint-e du travail, plus que par vocation pour les missions d'encadrement. Ces dernières peuvent au contraire rebuter certain-es d'entre eux, car elles excluent l'exercice de fonctions de contrôle qui avait en général motivé leur entrée au ministère du Travail. Plus que d'investir simplement une fonction managériale, les RUC s'engagent finalement plutôt dans une position intermédiaire : ils et elles ne sont plus dans le collectif des agent-es de contrôle, ni tout à fait dans l'équipe de direction, tout en étant confronté-es à des sollicitations venant entre autres de ces deux catégories d'acteur-ices. Le « travail d'articulation » que cela nécessite (Benedetto-Meyer et al., 2021) implique un apprentissage de la gestion du temps qui est à la fois en continuité et en rupture avec le métier d'inspecteur-ice qu'ils exerçaient précédemment. Si ce sont ces contraintes qui retiennent l'attention de la sociologue du travail en entretien, la rencontre d'un représentant de la récente association des RUC met en évidence la prédominance chez ces cadres des enjeux de reconnaissance symbolique et financière via la distinction statutaire d'avec les agent-es de contrôle.

Chapitre 3. Un management par objectifs davantage intériorisé ?

Après avoir donné davantage d'épaisseur sociologique aux trajectoires et positions d'encadrement intermédiaire des RUC, nous sommes désormais en mesure d'analyser les relations qu'ils et elles entretiennent avec les agent-es de contrôle, pour comprendre plus largement la place de ces relations dans la mise en œuvre de la politique du travail. On a vu au chapitre précédent que lors de la prise de poste des RUC, c'était la dimension managériale de leurs missions qui était susceptible de susciter la méfiance des agent-es de contrôle, dans un contexte où ils et elles se plaignent d'une reconnaissance professionnelle insuffisante de leur investissement au travail. Ce constat nous porte à analyser la façon dont les RUC perçoivent et pratiquent le rôle de relais des objectifs de la politique du travail qui peut leur être assigné, et au rapport pratique des agent-es de contrôle à ces objectifs. Dix ans après la réforme Ministère fort, et alors que la reddition de comptes cristallisait les tensions au tournant des années 2010 (Szarlej-Ligner, 2016), quel rapport au management par objectifs et à la quantification entretiennent, à partir de la variété de leurs positions professionnelles, les agent-es de contrôle et les RUC ? Comment la politique du travail est-elle appropriée et reçue au niveau local par les agent-es et leur hiérarchie ? Que cela nous dit-il du sens que toutes ces catégories d'agent-es donnent à la politique du travail, et donc de la façon dont celle-ci prend corps dans les pratiques de travail ?

On montrera tout d'abord quels sont les objectifs quantitatifs et qualitatifs avec lesquels doivent, comme d'autres agents confronté-es au nouveau management public, composer les agent-es de contrôle, et comment les RUC les relaient (1). C'est sur la place que prend cette quantification, et la reddition de comptes sur laquelle elle repose dans les pratiques des agent-es et dans leur perception de leurs missions, que l'on se concentrera ensuite (2). Puis on analysera deux impensés de cette mesure de la performance, qui constituent pourtant deux contraintes professionnelles majeures du travail de mise en conformité au droit : la gestion du risque émotionnel (3) et la réception des plaintes des salarié-es (4).

1. Des objectifs qui reproduisent des segmentations statutaires

Comme on l'a exposé au chapitre 1, le plan pluriannuel édicté au début de l'année 2023 fait évoluer les objectifs assignés aux agent-es de contrôle vers l'articulation entre des normes de présence dans les entreprises et la concentration périodique sur certaines campagnes. En effet, parmi les prescriptions de la DGT figure en premier lieu la nécessité, explicitée dans le plan national d'action 2023-2025, d'une présence soutenue des agent-es dans les établissements, matérialisée par l'objectif de 100 interventions en entreprise par an pour un-e agent-e à temps complet. Cette inflexion de la politique du travail implique que l'attention de l'encadrement se concentre davantage sur la quantification de l'activité individuelle de chaque agent. L'analyse conjointe des discours des RUC et des agent-es de contrôle montre que cette nouvelle forme de management par objectifs vient rejouer des segmentations statutaires du groupe professionnel.

1.1. 100 interventions en entreprise, leurs suites, et leur diversité

L'ensemble des RUC rencontré-es partagent l'idée selon laquelle ces 100 interventions annuelles en entreprise sont à la fois souhaitables pour la politique du travail, et raisonnablement réalisables par chaque agent. C'est le cas d'une RUC en poste depuis trois ans après plus de trente ans de carrière comme contrôleuse puis inspectrice du travail. Lorsqu'elle m'explique ses missions, elle insiste sur sa « fonction d'appui », qu'elle relie à la « montée en compétence » des agent-es mais aussi à l'identification des « décrocheurs » « qui n[e sont] plus sur le terrain] :

> « RUC : Donc ce sont des agents de contrôle, donc l'objectif premier d'un agent de contrôle, c'est quand même d'être sur le terrain pour contrôler. Alors les inspecteurs, il y a effectivement le fait qu'ils sont pris aussi par des décisions, mais pas tous, donc on a aussi un tableau, moi j'ai fait faire un tableau par mes secrétaires pour voir par section la charge en licenciement de salarié protégé. Pour voir un petit peu, du coup si un agent a 100 décisions par an, c'est sûr qu'il ne peut pas être sur le terrain parce que à un moment donné il n'a pas de chance. Après si je vois qu'il y a un inspecteur qui a une petite dizaine de décisions par an, il n'y a pas de raison qu'il n'y ait pas un temps de présence sur le terrain. Si j'ai 10 LSP[114] par an et que j'ai 4 visites dans l'année, de contrôles, il y a un souci. Manifestement il y a un souci. Tu vois donc il peut y avoir à un moment ou à un autre un décrochage pour une raison, donc il faut le repérer et puis après si c'est quelque chose qui semble pertinent, il faut mettre en place des solutions. »

Une des missions de l'encadrement intermédiaire est donc de s'assurer que les objectifs chiffrés d'interventions en entreprise sont remplis par les agent-es de contrôle. Si certain-es agent-es jugent cet objectif irréaliste compte tenu de leurs contraintes professionnelles, un certain nombre d'entre elles et eux mettent en valeur pendant l'entretien la facilité avec laquelle ils et elles l'atteignent, et font remarquer qu'on ne peut pas en dire autant de leurs collègues. C'est en particulier le cas de plusieurs agent-es exerçant toujours comme contrôleur-euses, ou ayant exercé la majeure partie de leur carrière à ce statut. Ainsi, deux contrôleuses du travail en fin de carrière, qui n'ont pas souhaité passer le CRIT car elles voulaient continuer à « être sur le terrain », affirment remplir à elles deux les « deux tiers du chiffre » de leur UC. Elles considèrent que l'objectif fixé par la DGT est trop faible et expliquent qu'elles travaillent de façon « individuelle » car tant leur RUC que leurs collègues n'ont aucune « motivation ». Une de leurs collègues, qui a aussi commencé comme contrôleuse mais est inspectrice du travail depuis sept ans, loue effectivement le fait que ces deux contrôleuses « arrivent à faire gonfler le chiffre de l'UC, parce que, justement, elles font plus de chantier[115] et c'est bien pour la collectivité de l'UC ». Cela permet à l'UC de « s'en sort[ir] » en répondant aux attendus hiérarchiques. Que ce soit de façon positive ou négative, le nombre d'interventions des un-es et des autres est donc connu et commenté.

Toutefois, le vocable d'« intervention » ne se réduit pas à la présence dans les établissements. Il inclut également l'existence d'une suite juridique, sous la forme de lettres d'observations, de mises en demeure, de sanctions administratives ou de procès-verbaux. C'est ce que souligne cette RUC lorsqu'elle évoque l'activité d'un inspecteur de son service :

> « RUC : Il sort, lui, mais le problème, c'est que… Lui, je sais pourquoi il y a un souci. Alors, il sort, il s'organise : le lundi, le mercredi, il est en contrôle, normalement. Après, je sais pas combien de contrôles, enfin bon, bref : c'est surtout les suites. Et donc, il me le dit : il me dit, "oui, je prends du temps...". Et le souci, c'est que – ça, je le sais, ça fait un bout de temps que je le sais, et on en a parlé – c'est que quand il fait

> le contrôle, qu'il voit qu'il a pris trop de temps à faire la suite, il ne rentre pas son intervention. Du coup, ça n'apparaît pas. Et à chaque fois, Xavier (pseudonyme, chef du pôle travail) me dit "ouais, mais il sort pas", je dis, "si, il fait des contrôles". (…) Et j'ai dit [à l'inspecteur] : fais-le, parce que comme ça, on va voir que tu fais des interventions. En plus, moi, ça me permet de voir que sur l'UC, ben voilà, j'ai des interventions. Enfin, tout le monde est gagnant, si ce n'est qu'effectivement, il faut faire les suites. »

Comme cet inspecteur, un certain nombre d'agent-es se voient reprocher par leur hiérarchie une présence physique en entreprise qui n'est pas suivie d'un rappel formel et écrit de la règle de droit, et qui ne peut donc pas compter comme intervention de l'inspection du travail. À cet objectif explicite du nombre s'ajoute un prescrit implicite, qui ne semble écrit nulle part mais qui compte dans la façon dont la hiérarchie évalue le travail des agent-es : les RUC les plus investi-es dans leur rôle reprochent à certain-es agent-es de ne pas assez « diversifier » leur activité en contrôlant toujours le même type d'entreprise ou le même type d'infraction. Alors que plusieurs contrôleur-euses, ou inspecteur-ices ayant fait le plus gros de leur carrière comme contrôleur-euses, pouvaient faire valoir un nombre élevé d'interventions, le reproche de l'absence de diversification est particulièrement formulé à leur sujet. Ils et elles sont souvent accusé-es de continuer à faire des contrôles « simples » de petits établissements ou de chantiers, sans prendre l'initiative de réaliser des contrôles « complexes ». C'est ce que souligne une RUC d'un an d'ancienneté, entrée comme inspectrice du travail une dizaine d'années auparavant, lorsqu'elle évoque le travail d'une inspectrice titularisée dans le cadre du CRIT trois ans plus tôt. Cette inspectrice se plaint de n'avoir pas obtenu la prime annuelle maximale[116] car elle fait énormément d'interventions en entreprise, mais cela n'est selon sa cheffe pas suffisant pour être jugée excellente :

> « RUC : Elle, elle fait des contrôles de contrôleur. Elle contrôle l'affichage, elle contrôle, voilà. Elle ne va pas sur des sujets difficiles, elle va sur des sujets qui sont très faciles. Du coup elle aligne des bâtons, mais je pense qu'il faut ménager les deux en fait. Pour remplir les objectifs de la DGT, il faut clairement à un moment donné faire des contrôles faciles, pour pouvoir se laisser du temps pour faire des sujets plus difficiles sur lesquels il faut aller. Elle, elle ne va jamais sur les sujets difficiles. Du coup elle fait beaucoup de chiffres, et elle sait qu'elle fait beaucoup de chiffres. Et elle pense que ça suffit. Elle dit "bah tu vois, on m'a demandé 100 contrôles, j'en ai fait 140". Oui Brigitte, et merci d'ailleurs, enfin je reconnais, elle fait beaucoup de contrôles, il y a une activité de contrôle soutenue, et c'est super, il y a une vraie présence sur le terrain, enfin ça on va pas, on va pas le dénier, c'est hyper important et… Mais moi du coup j'essaye aussi de la challenger, en lui disant "bah c'est bien, mais ça serait bien que tu, peut-être que tu ailles sur les entreprises un peu plus de 50 salariés, que tu t'intéresses un peu plus à d'autres problématiques, que tu diversifies un peu tes axes de contrôle, etc." »

Les remarques de cette RUC relatives aux tensions ayant suivi l'attribution d'une prime sont instructives sur les enjeux statutaires que charrient les injonctions de la DGT relayées par les RUC les plus investi-es. En effet, bien que nous n'ayons pas pu avoir accès au point de vue de Brigitte, le récit de sa RUC met en évidence un malentendu concernant le travail prescrit : d'un côté, Brigitte se prévaut du nombre élevé d'interventions en entreprise qu'elle a réalisées dans l'année pour justifier qu'elle ait le droit d'obtenir la prime maximale. De l'autre, sa RUC met en avant d'autres attentes implicites que Brigitte ne remplit pas. La première, qui est une conséquence logique de la

116 Sur la création de cette prime annuelle individuelle et ses effets sur les relations entre agent-es, voir *infra*, section 3.

promotion récente de Brigitte comme inspectrice du travail, concerne la taille des établissements contrôlés : la RUC considère que Brigitte ne contrôle pas assez d'établissements de plus de cinquante salarié-es. La seconde semble également liée à cette promotion depuis la catégorie B à la catégorie A : il est attendu de cette inspectrice qu'elle ne se contente pas de contrôles « faciles », que sa RUC qualifie de « contrôles de contrôleur », mais qu'elle « diversifie » ses « axes de contrôle » pour entamer des inspections portant sur des infractions plus complexes. La RUC estime alors qu'il est légitime de « challenger » sa subordonnée pour l'amener à effectuer des contrôles plus complexes, qui correspondent davantage selon elle aux missions d'une inspectrice du travail.

Ce cas montre que les agent-es qui exercent dans des services aux RUC très investi-es dans la politique du travail sont soumis-es à une multiplicité de prescriptions. Celle-ci incluent à la fois une dimension quantitative qui est celle du nombre absolu d'interventions, et une dimension qualitative qui concerne davantage le dosage entre les types de dossiers, selon la taille des établissements et la complexité des affaires traitées. Contrairement à d'autres corps de fonctionnaires soumis au nouveau management public, comme la police (Mouhanna, 2007), les agent-es de contrôle de l'inspection du travail ne sont donc pas seulement soumis-es à une injonction à « produire » des contrôles et des suites, mais à les pondérer selon la complexité des affaires traitées, leur diversité, et la technicité des suites impliquées.

Les commentaires sur la conformité des un-es et des autres à ces normes, qui sont à la fois le fait des chef-fes de service et des agent-es eux-mêmes, font apparaître le rôle de la trajectoire statutaire dans les réputations professionnelles. À travers cet objectif de diversification *a priori* de l'activité, les agent-es de contrôle sont représenté-es comme des « agent-es au service de l'État » dont le pouvoir discrétionnaire doit être encadré par des règles pour ne pas compromettre l'équité de traitement entre les entreprises (Maynard-Moody, Musheno, 2000). Dès lors, la mise en place de ce type d'objectifs affecte-t-elle leur autonomie professionnelle, comme celle des enseignant-es de collège (Tourneville, 2024) et, dans des formes et proportions diverses, d'autres groupes professionnels affectés par les réformes du nouveau management public (Bezes et al., 2011) ?

1.2. Un relais des objectifs à réinscrire dans les contraintes professionnelles des RUC

Tous les objectifs sont loin d'être relayés de façon égale par tout-es les RUC, ce qui participe aux effets différenciés du management par objectifs sur les agent-es.

Les deux RUC rencontrées dans la section précédente, très investies dans leur rôle de relais des objectifs de la politique du travail, étaient issues du même département : dans celui-ci, la direction du pôle Travail est soucieuse de faire remonter régulièrement des chiffres probants à la DGT et de garantir la conformité des agent-es à ses objectifs. Les réunions hebdomadaires qu'elle organise avec les RUC sont alors l'occasion d'entretenir chez ces cadres intermédiaires leur investissement dans le suivi des objectifs. Ainsi, ces dernier-ères s'efforcent, par l'organisation de réunions, l'envoi de mails et l'accompagnement individuel, et avec plus ou moins de succès, de susciter l'adhésion de leurs agent-es aux objectifs fixés par le Ministère. Le cas de ce département montre que ces objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs soulèvent pour les chef-fes de service des enjeux managériaux qui vont au-delà de la continuité de l'action publique de contrôle de l'application du

droit du travail. Cela est particulièrement palpable dans la suite de l'entretien avec la RUC évoquant l'activité de l'inspecteur du travail de son UC, qui fait des contrôles sans les saisir dans le logiciel :

> « RUC : Alors, le souci, c'est déjà pas faire de suite sans mettre… Parce que t'as contrôlé, donc l'employeur s'attend à voir un courrier qu'il n'aura pas, donc ça, c'est un peu gênant. Et puis, ben du coup, le boulot qu'il fait, on le voit pas. (…) Et j'ai dit, fais-le, parce que comme ça, on va voir que tu fais des interventions. En plus, moi, ça me permet de voir que sur l'UC, ben voilà, j'ai des interventions. Enfin, tout le monde est gagnant, si ce n'est qu'effectivement, il faut faire les suites. »

Dans cet extrait, cette RUC souligne que la première vocation du respect de ces objectifs est bien la continuité de l'action publique : la présence de l'inspection du travail dans les entreprises resterait lettre morte si elle n'était pas suivie d'un courrier rappelant à l'employeur ce que l'agent a constaté, et lui enjoignant de se conformer à ses obligations légales. Elle développe toutefois aussi, et davantage, un second argument, qui concerne la communication sur sa productivité : l'absence de suite à contrôle crée un vide dans le logiciel de reddition de comptes qui est selon elle préjudiciable à la valorisation de son activité professionnelle. Par ricochet, ce vide du logiciel impacte aussi la valorisation de sa propre activité de cheffe de service : à l'inverse, les suites à intervention que cet agent pourrait rédiger rendraient « tout le monde gagnant ». Les entretiens avec les RUC sur l'activité des agent-es de leur service mettent donc en évidence l'entrecroisement entre les normes professionnelles que les RUC ont intériorisées et relaient auprès des agent-es, et les enjeux liés à leur propre réputation, qui dépend notamment des pratiques professionnelles de leurs agent-es. Dans certains cas, cela porte le ou la RUC à faire le travail de reddition de comptes à la place de leurs subordonné-es : une inspectrice raconte ainsi que son ancienne RUC, bien qu'elle ne « ne faisait pas trop flic si [les agent-es] n'en faisai[en]t pas trop », était très soucieuse des chiffres remontés par son unité de contrôle. Elle avait ainsi tendance à cocher elle-même les cases correspondant aux plans d'action à la place des agent-es, lorsqu'elle savait qu'ils avaient fait un contrôle correspondant à un axe prioritaire sans en rendre compte dans le logiciel.

Sans entrer pour l'heure dans le détail des variations d'investissement de la position de cadre intermédiaire, notons toutefois que la diffusion effective de cette multiplicité de prescriptions concerne donc avant tout les départements dans lesquels il existe une équipe de direction mobilisée autour du respect le plus strict des directives de la politique du travail. Dans d'autres départements à l'inverse, dont les chef-fes de pôle Travail en particulier sont moins proches de la DGT et moins attaché-es aux enjeux de communication liés à la remontée des chiffres sur les interventions, c'est exclusivement l'attente explicite du nombre d'interventions annuel qui est relayée, sans faire l'objet d'un suivi aussi fort que pour les deux RUC précédemment citées, ni s'accompagner d'injonctions à la diversification de l'activité.

Malgré cette nuance, il semble bien que la plupart des RUC se fassent le relais de normes quantitatives explicites, qui concernent non plus des proportions d'activité à allouer à des thématiques mais un nombre absolu d'interventions. Une partie plus petite d'entre elles et eux relaie également des normes plus implicites relatives à la diversification de l'activité, qui charrient des jugements relatifs aux trajectoires statutaires des un-es et des autres. Si les RUC s'efforcent d'inciter les agent-es à orienter leur activité en fonction des objectifs de la politique du travail, la conformité à ces derniers dépend aussi de la participation des agent-es eux-mêmes à la

quantification de leur propre activité, à travers le remplissage d'un logiciel de reddition de comptes. Comment participent-ils et elles à cet effort de quantification, quel est le rôle des RUC dans l'usage de ces dispositifs, et que cela nous dit-il de leur rapport aux objectifs qui leur sont fixés ?

2. La quantification comme support croissant de reconnaissance

L'histoire du rapport des agent-es de contrôle de l'inspection du travail au logiciel de quantification de leur activité est une histoire conflictuelle. Les différents logiciels de remontée d'activité[117] remplissent à la fois des objectifs de mutualisation de l'information entre agent-es à l'échelle nationale et de remontée statistique sur l'activité. Après avoir été boycottés par les contrôleur-euses du travail sur des revendications statutaires dans les décennies précédentes, ils le sont dans les années 2000 pour protester contre le développement de la politique du travail (Szarlej-Ligner, 2016). Dans la continuité de ces pratiques, et suite à la réforme Ministère fort initiée en 2013, une partie des organisations syndicales du ministère du Travail appelle les agent-es à ne pas saisir son activité dans Wiki't, accusé d'être un « outil pour fliquer l'inspection » et représenté comme l'incarnation du renforcement du contrôle hiérarchique et des logiques managériales à l'inspection du travail[118]. Si le remplissage du logiciel est alors boycotté dans de nombreux départements au milieu des années 2010, ces pratiques collectives semblent plus marginales dans mon terrain de thèse effectué à la fin de cette décennie (Bonanno, 2023).

Lors de l'enquête, les agent-es sont en train de s'approprier un nouveau logiciel, dénommé SUIT. Mis en place à partir de 2022[119], et globalement jugé plus ergonomique que le précédent, il permet à la hiérarchie d'accéder à l'activité individuelle des agent-es, ce qui renforce la dimension évaluative du dispositif. Bien que certain-es agent-es continuent individuellement à ne pas saisir leur activité, comme cela semble être le cas en Seine-Saint-Denis[120], il n'existe pas de mouvement collectif de boycott du logiciel. En revanche, les entretiens témoignent d'usages plus individuels du logiciel par lesquels les agent-es s'arrangent avec les catégories prescrites pour y faire entrer leur activité. Ces usages détournés du logiciel nous semblent correspondre à deux logiques que nous analyserons tour à tour : l'entretien d'une conformité symbolique à la politique du travail (2.1.) et la volonté de faire valoir d'autres portions d'activité que celles qui sont valorisées par le dispositif (2.2.).

2.1. Le « pipeautage », indice de désengagement au travail ?

S'il existe aussi des pratiques de sous-remplissage du logiciel liée à l'anticipation d'une perte de temps ou de problèmes techniques, un certain nombre d'agent-es affichent dans le logiciel une conformité aux objectifs de la politique du travail qui ne correspond pas exactement à leur activité

117 CAP-Sitere, puis Wiki't.

118 SNTEFP-CGT, SUD-TAS, SNUTEFE FSU, FO-TEFP, 12 juin 2015, « WIKI'T : le nouvel outil de la DGT pour piloter/fliquer l'inspection du travail », site du SNTEFP-CGT. URL : https://cgt-tefp.fr/wp-content/uploads/2015/06/Tract-interOS-Wikit-vdef-juin-2015.pdf, consulté le 21 juin 2024.

119 Décret n° 2022-771 du 2 mai 2022 portant autorisation du traitement de données à caractère personnel de l'inspection du travail dénommé « SUIT ».

120 Dans ce département, Élisabeth Borne, alors ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, avait commandité une enquête de l'IGAS en arguant d'une « dégradation » du « service public » liée aux diverses pratiques de boycott des agent-es – parmi lesquelles le boycott du logiciel de reddition de comptes. DROLEZ Bruno et al., 2023, « Contrôle des services de l'Inspection du travail de l'unité départementale de Seine-saint-Denis », p. 50.

réelle. Sans développer nécessairement de discours oppositionnel vis-à-vis des dispositifs en eux-mêmes, ils et elles mobilisent ainsi fréquemment les termes de « pipeautage » ou parlent « mettre un bâton dans la case ». Ces pratiques sont communes dans les *street-level bureaucracies* affectées par des formes de management par objectifs (Lipsky, 1980, p. 167), comme cela a par exemple pu être documenté dans le cas de la police (Jobard, de Maillard, 2015). À l'inspection du travail, une pratique fréquemment citée dans les années 2010 consiste à qualifier *ex post* certains contrôles ou rendez-vous avec des salarié-es comme résultant d'une action prioritaire, en cochant par exemple « égalité professionnelle » parce que le sujet a été brièvement abordé à l'oral avec l'employeur sans toutefois constituer le cœur du contrôle. De même, s'agissant du nombre d'interventions prévalant dans les années 2020, des agent-es font croire à un document de suite à contrôle sur le logiciel, alors que le document est vide. La condition nécessaire pour qu'une intervention soit validée par le logiciel de reddition de comptes, et donc comptabilisée individuellement, est en effet qu'une suite à contrôle écrite (courrier d'observation, arrêt de travaux, mise en demeure, etc.) y soit associée.

Si ces pratiques sont relatées en première personne par certain-es agent-es, mes interlocuteurs et interlocutrices me les décrivent avant tout en troisième personne, en tant qu'elles seraient usitées par leurs collègues les moins productif-ves et investi-es dans leur travail. Dans chaque unité de contrôle où j'ai effectué des entretiens me sont en effet livrés des propos relatifs à des agent-es qui n'auraient que très peu, ou pas du tout, d'activité de contrôle, et qui s'arrangeraient, notamment *via* le remplissage du logiciel ou par la participation à des actions organisées par d'autres, pour surestimer une activité de travail très faible voire pour feindre une activité de travail inexistante. Selon les cas, on peut présumer que la prégnance de ce discours résulte à la fois de l'indicibilité de certaines de ces pratiques en première personne à la chercheuse, ou de la prégnance des dynamiques de comparaison entre collègues induite par le management par objectifs. On rencontre le deuxième cas de figure chez une inspectrice du travail que nous retrouverons un peu plus bas, et qui a récemment organisé et coordonné une action de contrôle collective avec une autre inspectrice :

> « Inspectrice : C'est une UC où certaines personnes ont des stratégies individuelles, à la Olson[121]. Pour ces gens-là une action collective c'est parfait parce que tu rentres, tu n'en fais pas beaucoup mais tu vas pouvoir valoriser aux yeux de tout le monde que t'as participé à ce truc-là tu es tranquille pendant un moment. Donc ça c'est bon. Il y a une partie des gens qui ne sauraient pas faire tout seuls ou n'ont besoin de montrer ou n'existent pas trop tout seuls et du coup montrent qu'ils existent et pour les autres ça leur achète la paix parce qu'ils ont fait partie du collectif et ils feront les contrôles qu'ils veulent sur le côté. Donc ça n'avait pas posé plus de problèmes que ça. Ce qui a posé problème par contre c'est les suites. Mobiliser les gens pour qu'ils se déplacent quand il y a une bouffe d'UC à la sortie, des croissants et des petits beurres pendant les réunions et ces stratégies individuelles et ces intérêts individuels c'est pas si compliqué que ça, sur un collectif de gens à peu près intelligents et normaux. Par contre, faire en sorte que individuellement à l'intérieur du binôme ils fassent les suites de contrôle, ben c'est très très compliqué. »

Cette inspectrice, particulièrement investie dans son métier et dont on verra plus bas l'importance qu'elle attache à la reconnaissance de cette implication, est particulièrement critique de la tendance

121 L'inspectrice fait ici référence à la notion de *free rider* bâtie par l'économiste Mancur Olson pour désigner, et poser comme un problème, la tendance de certains individus ou structures à profiter des bénéfices garantis par une organisation en minorant leur contribution à ladite organisation (Olson, 2011).

de ses collègues à n'investir que de façon minimale les actions de contrôle collectives. Ces agent-es escompteraient les bénéfices que ces actions leur garantissent en termes de valorisation comptable de leur activité, sans pour autant faire suivre leur présence en entreprise d'échanges administratifs qui pourraient assurer l'efficacité de l'action ainsi menée. Cet exemple met en évidence la façon dont l'investissement différencié des un-es et des autres dans l'activité de contrôle individuelle et collective est susceptible de créer des tensions entre collègues.

Il m'a été impossible, dans cette enquête par entretiens, d'accéder à ces agent-es de contrôle jugé-es les moins productif-ves. Sans être nécessairement coupé-es de toute forme de sociabilité professionnelle, ils et elles n'ont jamais répondu à mes (re)prises de contact et à mes relances. Pour autant, et sans sous-estimer non plus le poids de l'intériorisation des logiques de quantification dans les discours de leurs collègues, la prégnance de ces propos semble pointer vers l'existence d'un phénomène de désengagement au travail de la part d'une partie des agent-es de contrôle. Même s'il gagnerait à être analysé par d'autres enquêtes, et compte tenu des travaux soulignant la déstabilisation du sens au travail occasionnée par les réorganisations successives (Szarlej-Ligner, 2017 ; Bonanno, 2023), on peut présumer qu'il agit comme une forme de résistance individuelle à cette perte de sens au travail (Bouffartigue, Giraud, 2019 ; Chroniques du travail, 2023). Dans ce contexte, la surestimation d'une faible activité de contrôle dans le logiciel apparaît comme une façon d'entretenir une conformité symbolique à la politique du travail.

2.2. Des usages du logiciel comme support de reconnaissance professionnelle

D'autres pratiques de détournement du logiciel sont à l'inverse le fait d'agent-es qui continuent à investir leur travail de sens. Elles témoignent d'une intériorisation plus importante des formes de reconnaissance professionnelle matérialisées par l'inscription dans le logiciel. En particulier, des agent-es valident certaines de leurs actions comme des interventions sur site lorsqu'ils et elles considèrent qu'elles ont une plus-value importante pour l'effectivité du droit et sont insuffisamment valorisées. C'est le cas d'une inspectrice en poste depuis une dizaine d'années. Elle a toujours eu de très bonnes évaluations de la part de sa hiérarchie, mais affirme avoir aussi beaucoup souffert de la pression aux objectifs présente dans le département où elle a passé ses premières années de carrière, et où je l'ai rencontrée. Cette pression l'a rendue « physiquement malade » et a fini par la pousser, entre autres éléments, à demander sa mutation dans un autre département, où nous effectuons un deuxième entretien.

Cette inspectrice explique qu'elle a, quelques mois plus tôt, « réuni maîtrise d'ouvrage, entreprise de désamiantage, entreprise d'échafaudage, coordo » d'un chantier qu'elle avait arrêté administrativement en raison de risques d'exposition à l'amiante et de chute de hauteur. Elle regrette avoir passé « cinq heures de sa vie » à « faire le boulot de coordo » pour « zéro bâton », et a décidé de comptabiliser cette intervention comme étant sur site en considérant qu'elle « aurait dû avoir lieu sur site ». Pour cette inspectrice, ce détournement du logiciel à des fins de valorisation professionnelle peut exiger d'impliquer la hiérarchie directe. Après avoir passé une grande partie de son temps de travail à organiser avec une autre inspectrice une action collective à l'échelle de son unité de contrôle et à en coordonner les suites, elle sollicite en effet sa RUC pour l'aider à valoriser le temps qu'elle et ses collègues ont consacré à cette action :

> « Inspectrice : Donc ma cheffe et moi, on s'est posées et on a créé notre charte de saisie Wiki't. C'est-à-dire comment on faisait pour quand même que, individuellement et collectivement, mais individuellement, tout ce temps-là, il existe dans l'outil, si tu veux. (…) Donc ça a fait qu'on a créé des examens de documents. On a décidé que toutes les réunions du comité de pilotage seraient rentrées sous forme d'examens de documents dans l'outil. C'est probablement le moins valorisé des quatre, mais au moins, on prend acte qu'on a passé trois heures sur un truc. Parce que les réunions de service, ça existe, mais pas dans les interventions, justement. C'est des trucs à part. Ça ne fait pas de bâtons. Enfin, si tu joues dans un monde où on met des bâtons et où on valorise des bâtons, il faut que les gens aient un retour sur investissement. Sinon, ils investissent chez eux, en fait. »

Avec sa RUC, qu'elle décrit comme « une RUC géniale qui comprend tout et qui suit tout », cette inspectrice a donc cherché à infléchir les catégories de l'outil qui quantifie l'activité. Il s'est agi de faire exister le temps passé à participer à des actions qui sont par ailleurs valorisées par l'autorité centrale – les actions de contrôle collectives – sans pour autant que cela se traduise dans le logiciel. Ce travail sur l'outil remplit pour elle un double objectif : il s'agit à la fois de valoriser sa propre activité de coordination de l'action en question, mais aussi d'inciter ses collègues, qu'elle décrit comme peu proactifs et proactives, à participer à ce type d'actions en anticipant un « retour sur investissement » à travers la valorisation quantitative.

Ces manipulations du logiciel peuvent être, elle aussi, interprétées comme une forme de résistance aux dynamiques de quantification de l'activité, qui occultent certaines dimensions de l'activité. Elles constituent dans le même temps le témoin de l'intériorisation de la place des chiffres et des logiciels dans la reconnaissance de la valeur professionnelle, comme en atteste cette autre inspectrice en poste depuis un an :

> « Inspectrice : Moi, le système d'information, c'est très facile, aussi, de mettre tout et n'importe quoi. Je mets intervention, machin, sur site. Moi, je ne suis pas sur site, je m'en fous. Je mets sur site. Et puis, tu mets tout. Du coup, moi, ce que je ne faisais pas avant, par exemple, c'est que, moi, toutes mes réponses mail, par exemple, je ne les mettais pas dans mon chrono ou dans le… ah, non, je fais un courrier. Je fais un courrier sur le système d'info. Donc, tu vois, c'est un impact, quand même. Mais c'est un impact dans le sens où… et je le fais, et après, je me dis, mais, en fait, ça me donnera aussi des billes pour leur dire, mais, putain, vous voyez, en fait, c'est pas que je ne fais rien. C'est que je le fais, mais tu ne le vois pas parce que c'est un truc mail ou téléphone. (…) Tu vois, la contradiction, c'est que je rentre dans le jeu, aussi… »

Cette inspectrice commence par dire qu'elle « s'en fout » : elle narre des pratiques similaires aux détournements du logiciel décrits dans la section précédente, lorsqu'elle explique qu'elle fait passer certaines de ces interventions pour des interventions en entreprise, même lorsque ce n'est pas le cas. Puis elle ajoute qu'elle veille à faire figurer ses courriers de réponse aux usager-ères dans le logiciel de reddition de comptes afin qu'ils soient pris en considération par sa hiérarchie comme faisant partie de ses contraintes professionnelles. Les détournements individuels du logiciel de quantification de l'activité témoignent donc en partie de la reconnaissance du pouvoir de ce dispositif à légitimer le temps passé sur telle ou telle dimension de l'activité, et ce faisant, à édicter qui sont les bon-nes travailleur-euses. Comme le souligne une autre inspectrice, qui a toujours eu, en quinze ans de carrière, des supérieur-es hiérarchiques peu prompt-es à exercer une pression sur le

remplissage du logiciel par leurs subordonné-es, c'est à travers le discours quotidien sur les chiffres que « quelque chose s'est installé ».

Ainsi, si les premières années de l'injonction à la reddition de comptes avaient vu l'émergence de phénomènes de résistance collective basées sur le boycott des dispositifs de quantification, on constate dix ans plus tard davantage des pratiques individuelles de détournement du logiciel à la marge. Celles-ci sont investies de sens variés par les agent-es selon qu'elles et ils cherchent par là à entretenir une conformité symbolique aux objectifs fixés par leur hiérarchie, ou à voir leur investissement professionnel multiforme reconnu par cette dernière, ce qui peut impliquer de solliciter son appui pour élargir les critères de valeur professionnelle retenus par le logiciel. Ce deuxième type d'usage montre la place que la quantification revêt désormais comme facteur de reconnaissance de la valeur professionnelle des un-es et des autres. Si le logiciel en constitue un outil majeur, cette reconnaissance est aussi matérialisée par l'attribution des promotions et des primes, qui sont deux événements très discutés dans les relations entre collègues et avec la hiérarchie.

2.3. Le CIA, une prime qui « divise, parce que c'est ta place dans l'organisation »

Outre l'intériorisation d'un certain rapport individuel à la quantification, les entretiens menés attestent également de la façon dont cette quantification imprègne les relations entre agent-es. Comme le suggéraient les extraits d'entretien cités plus haut concernant le nombre d'interventions en entreprise effectués par deux contrôleuses et une inspectrice de la même unité, chaque agent jouit en effet d'une réputation liée à la quantité et à la qualité supposée de ses contrôles, qui est susceptible d'affecter les relations que ses collègues entretiennent avec elle ou lui. Cette réputation s'objective en particulier dans deux moments de la carrière de l'agent.

Le premier, ponctuel, est la promotion au grade d'inspecteur-ice du travail pour les ancien-nes contrôleur-euses dans les années 2010, et de directeur-ice adjoint-e du travail pour les inspecteur-ices. Certains entretiens menés en 2023-2024 attestent de tensions interindividuelles à l'occasion de ce deuxième type de promotion, comme me l'explique longuement une inspectrice d'un autre département, promue directrice-adjointe du travail sur un poste transverse. Elle affirme avoir été isolée d'une partie de ses ancien-nes collègues après avoir pris cette promotion, en raison de « jalousies » de ces collègues qui ne l'estimaient pas « légitime » à assurer le poste transversal qu'elle occupe désormais, alors qu'elle a « fait [s]on taf » : « je peux te dire, j'ai un très bon entretien d'évaluation avec mon précédent chef ». Ces tensions se produisent dans un contexte de saturation des tableaux d'avancement et de difficultés d'accès à la promotion pour les agent-es. En effet, comme ce département est relativement enclavé, et dans un contexte où les agent-es aspirant à la promotion ont souvent des contraintes familiales, celles et ceux qui voudraient accéder à des fonctions d'encadrement en prenant le grade de directeur-ice adjoint-e du travail sont très peu mobiles. Sur d'autres territoires à l'inverse, il peut être possible de prendre des promotions dans les départements alentour sans avoir à déménager.

Le second enjeu de ressources humaines, sur lequel nous nous concentrerons davantage, est périodique et concerne l'attribution de la prime annuelle, autour de laquelle les enjeux de distinction semblent s'être accentués à l'heure de l'enquête. En effet, en 2014, la refonte, transversale à la

fonction publique, des régimes indemnitaires[122], aboutit notamment à la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA). Ce n'est pas la première fois que les agent-es de contrôle sont concerné-es par l'octroi d'une prime individuelle : certaines avaient déjà été instaurées pour les contrôleur-euses pour répondre à leurs revendications statutaires dans les années 1980 (Szarlej-Ligner, 2017, p. 211). Surtout, les inspecteur-ices du travail étaient concerné-es à partir de 2012 par l'attribution de la prime de fonctions et de résultats (PFR) concernant tout-es les fonctionnaires de la filière administrative[123]. Elle avait été suspendue au ministère du Travail quelques mois plus tard, dans le cadre d'un mouvement social important à l'inspection du travail (Szarlej-Ligner, 2017, p. 268-269). Le CIA, dans la suite directe de la PFR, « permet de reconnaître spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir des agents » :

> « Sont alors appréciés la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail »[124]

Si certain-es agent-es affirment ne pas se soucier de cette prime en raison du montant dérisoire qu'elle représenterait, son montant différencié au sein d'un service vient matérialiser la conformité inégale des agent-es aux critères de légitimité professionnelle. On l'avait vu au début de ce chapitre lorsqu'une RUC relatait la déception d'une inspectrice du travail concernant le montant jugé insuffisant de son CIA au regard de son investissement professionnel. L'attribution de la prime matérialise tout autant qu'elle approfondit les mécanismes de mise en concurrence des agent-es liés aux dispositifs issus du nouveau management public, en dépit de la faiblesse relative de la somme qu'elle représente, comme en témoigne cette inspectrice :

> « Inspectrice : Moi, le CIA, pour tout te dire, j'ai eu le max, hein, et genre, je m'en suis pas cachée. Je voulais pas… Mais les collègues qui me l'ont demandé, je leur ai dit, je m'en suis pas vantée non plus, parce que sinon, c'était un peu, je pense, déplacé. Après, ils m'ont… J'allais dire, ils m'en ont pas voulu, parce que ça aurait pu être ça aussi. Je les ai quand même toujours gardés comme meilleurs collègues. Après, j'ai trouvé injuste que certains ne l'aient pas, parce que… Parce que c'est, je pense, injuste aussi. Parce que ce système-là, il est pas bon, en fait. Parce que ton treizième mois, si t'as bien bossé, tout le monde devrait l'avoir. C'est même pas un treizième mois, parce que nous, c'est même pas un mois de salaire, donc… Donc, non. Et puis, en plus, il faut faire un truc tellement extraordinaire pour l'avoir qu'à la limite, je pourrais préférer ne pas l'avoir que de faire tout ce que je fais pour l'avoir eu, en fait. Parce que si tu le rapportes au mois, c'est même pas cinquante euros par mois. Donc il faut que tu fasses trois fois plus de boulot que ton salaire normal. Ça vaut pas le coup. Mais ça divise, parce que c'est ta place dans l'organisation. Et puis même, il y a des injustices, parce que pourquoi ta collègue l'a, et toi tu l'as pas ? Parce qu'il n'y en a qu'un des deux qui peut l'avoir. Et toi, si tu l'as pas l'année prochaine, alors que t'as tout ça, si t'as toujours aussi bien travaillé, ça sera pas juste. En fait, c'est un système qui est démotivant. »

122 Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

123 Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats.

124 Portail de la fonction publique, « Le complément indemnitaire annuel (CIA) », URL : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/complement-indemnitaire-annuel-cia.html, consulté le 17 juillet 2024.

Plusieurs RUC témoignent aussi des tensions qui peuvent s'observer au moment de l'attribution des primes et évoquent le moment délicat que peut représenter pour eux l'annonce du montant de la prime à chacun-e des agent-es. Cela peut s'avérer d'autant plus inconfortable que l'attribution du CIA consiste avant tout pour la direction à se répartir une somme déjà prédéterminée à l'échelle régionale, qui fluctue selon les années, ce qui fait que le montant des primes est aussi lié à des considérations budgétaires sur lesquelles les équipes de directions locales n'ont pas la main.

Dans un des départements, la direction a décidé de ne pas corréler l'attribution de la prime à des critères d'excellence professionnelle mais de faire varier son montant selon la réalisation par l'agent-e d'un intérim de section ;

> « RUC : Le point de convergence, moi, qui m'allait très bien, c'était de dire, on donne le montant moyen au maximum d'agents possibles. Ceux qui ont réalisé des intérims, on leur donne, on met des paliers, un palier au-dessus à 150 euros de plus, un palier en dessous à 150 euros de moins. Le palier au-dessus à 150 euros de plus, il est donné à ceux qui ont réalisé des intérims. Et le palier de 150 euros de moins – parce qu'il y avait une collègue qui était vraiment accrochée au fait qu'il y a des collègues qui font rien du tout (…). Je leur ai dit, là, pour le coup, je ne peux pas favoriser personne parce que qui fait des intérims, c'est public. »

Par là, il s'agissait non seulement de faire reposer le mécanisme de prime sur des critères plus objectifs, mais aussi de rétribuer un surcroît de travail pour lequel aucune reconnaissance financière n'est d'ordinaire prévue[125]. Pourtant, d'après cette RUC, cette logique de répartition des primes n'a « pas du tout été entendu[e] » par les agent-es, qui ont persisté à croire en une logique d'attribution de « prime au mérite ». Si elle l'impute notamment à l'insuffisante communication sur les choix de direction effectués, cela témoigne aussi certainement de leur intériorisation des critères d'évaluation managériale.

Plus largement, les tensions existant autour des primes et des promotions, bien qu'elles ne se constatent pas dans tous les services, démontrent l'intériorisation de certaines formes de mises en concurrence induites par les dispositifs hérités du nouveau management public. Cette intériorisation a partie liée avec l'usage croissant des logiciels de reddition de comptes comme des supports d'expression de sa valeur professionnelle, dans un contexte où le sentiment d'une faible reconnaissance professionnelle de l'investissement au travail est partagé. Pour autant, toute la complexité de l'activité de contrôle n'est pas, loin s'en faut, couverte par la mesure de la performance sous-jacente à la politique du travail. La sociologie du travail de contrôle fait apparaître des dimensions du métier qui sont occultées par les critères d'évaluation.

3. Une mesure de la performance qui occulte la gestion du risque émotionnel au travail

Si l'évaluation de l'efficacité passe par la comptabilisation des interventions en entreprise, l'autorité centrale semble faire peu de cas des conditions de possibilité de ces interventions. Or, tout

125 Certains syndicats comme FO-TEFP revendiquent par exemple la mise en place d'une « prime intérim » : FO-TEFP, déclaration préalable au CSA ministériel travail-emploi du 19 décembre 2023, URL: https://www.fotefp.fr/2023/12/22/compte-rendu-fo-tefp-du-csa-ministeriel-travail-emploi-du-19-decembre-2023/, consulté le 27 août 2024.

en étant un élément fondateur de l'identité professionnelle des agent-es de contrôle, la présence en entreprise et le travail d'interaction qu'y mènent les agent-es pour inciter à la conformité nécessitent des savoir-faire et des compétences qui sont au cœur du métier. L'analyse rapide de ces savoir-faire, et des rapports de genre qui les sous-tendent (3.1.), met en évidence le rôle des groupes de pairs dans la gestion du risque émotionnel lié au contrôle, qui n'est en revanche pas du tout prise en charge par les formations (3.2.).

3.1. Un travail relationnel invisibilisé mais aux forts enjeux stratégiques et genrés

La focalisation des attendus hiérarchiques sur les interventions sur site, bien qu'elle accorde une certaine place à la dimension longitudinale de la mise en conformité au droit à travers l'attention portée aux suites à contrôles, met de côté travail relationnel que mènent les agent-es auprès des différent-es acteur-ices de l'entreprise. Le terme de travail relationnel, issu de l'analyse du travail émotionnel que mènent les salarié-es pour satisfaire leur clientèle (Desprat, 2015 ; Pinna, 2015), désigne à l'origine en sociologie des métiers de services le travail par lequel les salarié-es entretiennent, sur le temps long, la confiance de leurs client-es (Schütz, 2011 ; Boni-Le Goff, 2012) ou de leur subordonné-es (Schütz, 2012). Appliquée au métier d'inspecteur-ice du travail, et aux interactions de guichet et de contrôle qui le caractérisent, cette notion met l'accent sur les pratiques par lesquelles les agent-es, en interaction, agissent sur leurs émotions et sur celles des différent-es acteur-ices des entreprises pour les inciter à agir d'une façon qu'ils et elles jugent favorable à la conformité au droit. On a montré dans une recherche précédente qu'en l'absence de pouvoirs de coercition et de sanction efficaces, et dans le cadre de fortes contraintes temporelles accrues par les réformes récentes, ce travail relationnel a une place centrale dans les pratiques de réception des salarié-es, et dans les pratiques de contrôle des entreprises (Bonanno, 2023), ce qui signifie aussi que la prévention y prévaut sur la sanction[126].

Or, une spécificité de ce travail relationnel est d'être tendanciellement exercé par des femmes qui représentent l'État face à des hommes représentant l'entreprise ou les salarié-es. Bien qu'elles comptent proportionnellement moins de femmes que les métiers du *care* dans lesquels le travail émotionnel a été le plus étudié, comme celui de coiffeur-euse (Desprat, 2015), d'infirmier-ère ou d'auxiliaire de puériculture (Bonnet, 2020), les fonctions d'agent-e de contrôle sont en effet plutôt féminisées : on y compte 67 % de femmes en 2021[127], et cette féminisation va croissant[128]. À

126 En 2019, d'après le logiciel de remontée d'activité, les procès-verbaux ne représentent que 2,1 % des suites apportées aux contrôles de l'inspection du travail. Calculs réalisés par l'auteure sur la base de DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2020, « Tableau de bord ».

127 SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2022, « Présentation des corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail ». En revanche, le corps seul des inspecteur-ices du travail est composé à 60,7 % de femmes. Rappelons que ce corps de catégorie A de la fonction publique, qui représente l'État dans les entreprises (Schweitzer, 1999), a connu une féminisation précoce à travers l'existence de deux corps distincts, mais qui a pu être contestée au long du XXe siècle (Schweitzer, 2017). Tout en étant plus basse que dans l'ensemble des ministères sociaux, où elle est de 70 %, la proportion de femmes parmi les inspecteurs et inspectrices du travail est ainsi plus forte que dans d'autres corps de catégorie A. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES SOCIAUX, DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2022, « Présentation ».

128 Selon un document produit par le syndicat SUD Travail Affaires sociales, et se basant notamment sur le bilan social 2016 du ministère du Travail, auquel nous n'avons pas eu accès, on comptait 55 % de femmes dans le corps de l'inspection du travail en 2014. SUD TRAVAIL AFFAIRES SOCIALES, 2018, « La carrière des agents du ministère du Travail. Inspection du travail », p. 5.

l'inverse, les dirigeant-es d'entreprise[129] et les représentant-es du personnel[130] sont tendanciellement des hommes. L'évolution de la composition genrée de ce groupe professionnel entre en tension avec le fait que l'exercice de l'autorité publique dans les entreprises, qu'il s'agisse d'y imposer sa présence (4.1.1.) ou d'y négocier la conformité au droit (3.1.2.), met en jeu des pratiques d'interaction plutôt codées comme masculines, bien que leur existence et les stratégies qui les sous-tendent soient relativement peu prises en charge au sein de l'institution.

3.1.1. Savoir aller au-devant des usager-ères et se mettre en situation d'inspecter

Un premier élément constitutif du travail émotionnel des agent-es de contrôle concerne le fait de se rendre « sur le terrain », c'est-à-dire au-devant des entreprises. Au-delà de la valorisation par l'encadrement de la présence en entreprise, ce rapport au terrain constitue un élément structurant de l'identité professionnelle des agent-es de contrôle (Tiano, 2003 ; Bonanno, 2023). Cela rapproche cette profession d'autres métiers, plus masculinisés, dans lesquels la capacité à se confronter au danger sur le terrain est valorisée, comme la police (Pruvost, 2007). Pour autant, le potentiel éprouvant des interactions de contrôle est facilement pointé par les agent-es pour expliquer les difficultés que présentent certain-es d'entre eux à sortir de leur bureau pour se rendre au-devant des usager-ères. Ainsi, les RUC comme les agent-es de contrôle justifient les sorties insuffisantes de certain-es de leurs collègues par la réticence à se rendre dans les entreprises, dans un contexte où les agent-es de contrôle n'y sont pas toujours bienvenu-es, sont susceptibles d'être mis-es en défaut sur leurs compétences techniques et juridiques, et doivent mener un éprouvant travail de long terme pour inciter à se conformer au droit.

> « RUC : Enfin, sortir en contrôle, il faut se pousser des fois. Surtout quand tu… Alors, moi, je l'ai vu, je l'ai vécu. C'est-à-dire qu'à un moment donné, au bureau, c'est quand même plus facile. Tu n'es pas confrontée à des situations… Parce que tu ne sais jamais comment le contrôle va se produire, tu ne sais jamais comment il faut s'adapter. C'est fatiguant aussi, un contrôle. Voilà. Donc, tu as les suites après. Donc, voilà, c'est… moins tu sors et moins tu as envie de sortir. Et c'est l'engrenage. »

Or, d'après les différent-es agent-es rencontré-es, ces enjeux émotionnels ne sont pas du tout institutionnalisés. Par exemple, selon trois inspectrices en poste depuis moins de trois ans, la formation initiale à l'INTEFP[131] ne prend pas en charge les enjeux émotionnels liés à l'expérience de contrôle et les questionnements stratégiques qui y sont liés. L'une d'entre elles regrette aussi l'absence dans les services de temps institutionnalisés d'échanges de pratiques professionnelles similaires à ceux qui peuvent avoir lieu dans le secteur médico-social. En effet, malgré le fait qu'elle ait « exercé plusieurs métiers » avant de devenir inspectrice à quarante ans, et dispose d'un certain « recul professionnel », elle se pose encore beaucoup de questions sur « la posture » à adopter. Or, les formations de l'INTEFP sur cette thématique ne portaient que sur « la neutralité » :

---

129 On compte, en 2016, 75 % d'hommes parmi les dirigeant-es d'entreprise (Hugrée, 2017, p. 36). Si les entreprises et établissements les plus dotés en effectifs sont quant à eux plutôt représentés par des cadres des ressources humaines qui font partie de groupes professionnels féminisés, ils se masculinisent cependant à mesure que s'élève la position professionnelle (Biaggi, 2021).

130 On ne compte en 2017 que 42 % de femmes parmi les représentant-es du personnel, et 32 % parmi les élu-es au CHSCT, qui est, jusqu'à la mise en place des CSE, l'instance dans laquelle les agents de contrôle de l'inspection du travail sont invité-es de droit (Pignoni, 2019).

131 Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

l'inspectrice fait remarquer qu'« on a eu plus de modules sur la déontologie[132] que sur le BTP ». Pourtant, de nombreuses questions restent en suspens, comme le montre cette inspectrice me relatant un contrôle :

> « Inspectrice : Nous, on a pas mal d'immeubles où il y a plusieurs boîtes. Donc, tu as un accueil. Donc, avec une nana à l'accueil qui appelle l'employeur. C'est un contrôle inopiné, donc, ils ne savent pas que tu vas venir. Tu n'as pas rendez-vous. "Vous avez rendez-vous ?" "Non, on n'a pas rendez-vous". Alors, ils appellent. "Bon, je vous laisse patienter". Donc, tu patientes. Mais au bout, 10 minutes, 15 minutes, tu te dis, bon, voilà, ils se foutent de ma gueule. Donc, tu vas voir la dame de l'accueil qui est pour rien dans l'histoire. Et puis, tu dis, du coup, qu'est-ce qu'ils font ? "Ah, ben, en fait, là, ils ne peuvent pas vous recevoir tout de suite. Éventuellement, dans 20 minutes, il y a Monsieur machin qui va arriver". Je dis, "écoutez, en fait, ça fait déjà 15 minutes que j'attends. Donc, en fait, c'est pas comme ça. En fait, on doit avoir accès au locaux. Vous allez aller m'ouvrir et puis, je vais y aller quand même". Et donc, je rentre de contrôle. Mes collègues me demandent "alors, ça s'est passé comment ?" Et le collègue plus expérimenté, là, il dit, "ah, ben, putain, t'as rien lâché. Ah, ben, moi, je serais parti. Moi, quand c'est comme ça, je serais parti. Ah, ben, t'es courageuse. Ah, ben, dis donc, vraiment". Et alors que moi, je me suis pas interrogée. Je me suis dit, ben, voilà, j'y vais. Et tu vois, en termes de posture, est-ce que t'insistes ? Est-ce que t'insistes pas ? Est-ce que c'est *too much* de quand même y aller ? Ah, tu vois, t'entends un collègue qui a 10 ans de truc qui te dit, ah, ben, moi, je serais reparti. Bon, ben… c'est… Non, mais la posture, c'est vraiment un sujet. »

Cette inspectrice narre ici un contrôle dans lequel la direction l'a laissée patienter à l'accueil après avoir été avertie de sa présence sans lui permettre l'accès aux locaux, alors même que l'inspection du travail est censée avoir accès aux espaces de travail sans avoir besoin de l'aval de l'employeur[133]. Comme plusieurs agent-es de contrôle rencontré-es dans une précédente enquête[134], elle a fait montre de son impatience à l'agente d'accueil et a fini par entrer sans attendre la direction. Puis elle s'est rendue compte en discutant plus tard avec ses collègues que tout-es n'auraient pas fait pareil, ce qui semble lié à leur crainte de braquer la direction (« t'es courageuse »). Elle regrette d'être confrontée tardivement et *a posteriori* à des échanges professionnels qui lui auraient, selon elle, permis de mieux guider sa pratique ou de se protéger d'une éventuelle altercation. Dans un contexte où les compétences de présentation de soi nécessaires aux contrôles sont jugées s'acquérir sur le tas, le rôle du groupe de pairs est jugé particulièrement important. C'est notamment le cas lors des périodes de stage des agent-es en formation, puis en début de carrière, où les agent-es demandent à être accompagné-es sur des situations ou sujets jugés techniques ou difficiles. L'existence de ces échanges s'avère donc dépendante de l'existence d'un groupe de pairs disposé à entretenir des échanges professionnels et à réaliser ce travail de formation.

---

132 Dans les années 2010, le ministère du Travail a mis en œuvre de nombreuses démarches de codification des obligations des agent-es de contrôle en matière de déontologie vis-à-vis des usager-ères. Celles-ci viennent pour la plupart redoubler des dispositions juridiques déjà existantes et s'inscrivent dans le cadre d'une production législative codifiant par ailleurs d'autres obligations de l'inspection du travail vis-à-vis des directions d'entreprise (Bonanno, 2023, p. 99-102).

133Voir notamment article L8113-1 et suivants.

134 Voir par exemple Bonanno, 2023, p. 383.

3.1.2. Savoir négocier la conformité au droit

Un deuxième élément constitutif du travail émotionnel des agent-es de contrôle concerne le travail qu'elles et ils mènent auprès des acteur-ices de l'entreprise pour favoriser la mise en conformité au droit. Tout comme la gestion des émotions associée au fait de se rendre au-devant des entreprises et de se mettre en situation d'inspection, les savoir-faire nécessaires à l'exercice de ce travail ou les différents choix stratégiques qui pourraient le sous-tendre ne semblent pas faire partie des formations délivrées à l'INTEFP. C'est là aussi sur le tas que ces savoir-faire sont jugés devoir s'acquérir, ce qui a pour conséquence le report de la charge de formation sur la disponibilité du groupe de pairs, et l'invisibilisation des apprentissages émotionnels liés à cette acquisition (Bonnet, 2016).

Or, ce travail relationnel, s'il est en majorité mené par des femmes, met en jeu des comportements codés comme masculins : c'est le cas de la mise en scène de l'autorité qui passe par une « neutralité émotive » codée comme masculine (Loriol, 2010), ainsi que des émotions liées à des référentiels masculins telles que la maîtrise de soi ou l'expression contrôlée de la colère (Boni-Le Goff, 2013). Plus que des métiers féminisés du *care*, le métier d'agent-e de contrôle se rapproche donc de métiers répressifs comme ceux du recouvrement (Hochschild, 2017) ou de la police (Martin, 1999). Comme dans les métiers du *care* pourtant, les compétences nécessaires à cette présentation de soi (Goffman, 1973) sont aussi susceptibles d'être naturalisées comme quelque chose qui ne nécessite pas d'apprentissage mais qui doit faire partie de la personnalité des nouvelles recrues. On le note dans les propos de ce RUC en poste depuis une dizaine d'années, avec lequel j'échange sur les enjeux d'accompagnement que pose l'intensification du recrutement ces dernières années :

> « RUC : Moi, je me pose des questions, par exemple, sur les modalités du recrutement, les garanties que l'on prend. (…) Parce qu'on a des gens qui arrivent et qui sont peu aptes, qui n'aiment pas le conflit, qui sont peu aptes, finalement, qui ont des craintes à aller dans les entreprises, ce genre de choses. Moi, ça ne cesse de me surprendre.
>
> AB : Du coup, le problème, c'est plus le contrôle que la compétence juridique à prendre des décisions, par exemple ?
>
> RUC : C'est pas ça. C'est le positionnement. C'est la posture, le positionnement. C'est-à-dire que je préfère des personnes qui sont droites dans leurs bottes, qui savent... enfin, qui sont prêtes à suivre. Enfin, qui sont prêtes à assumer le conflit, le fait d'être pas forcément bien accueillie, de faire parfois même… d'être confrontées à une situation un peu hostile, qui savent réagir, plutôt que des juristes qui n'ont pas la bonne posture. Parce que la formation, ça s'apprend. Le reste, ça peut s'apprendre, mais quand on touche à des choses un peu intimes, qui sont en rapport avec l'altérité, la confiance en soi, des choses comme ça, c'est quand même plus difficile. Et là, je trouve qu'on ne prend pas assez de garantie sur l'évaluation de ces potentialités, qui sont essentielles. »

Évoquant les inspecteur-ices récemment recruté-es ou les inspecteur-ices détaché-es d'autres ministères, et dans un contexte de féminisation de la profession, ce RUC délimite la bonne et la mauvaise posture en fonction de la capacité des agent-es à accepter d'être confronté-es à un certain niveau de conflictualité. Le métier implique en effet de représenter l'État face à des salarié-es et directions aux intérêts antagonistes et parfois à se trouver pris-es à partie dans des mobilisations collectives. Pour lui, cette aisance dans les interactions conflictuelles peut difficilement faire l'objet d'un apprentissage. Cela l'incite à plaider pour une sélection par concours qui tienne compte de ces

aptitudes naturalisées. Pourtant, en décalage avec cette position, de nombreux-ses RUC rencontré-es sont attaché-es à transmettre aux agent-es la bonne « posture » de contrôle, aussi qualifiée parfois de « geste-métier » ou de « geste professionnel ». Selon ces chef-fes de service, que j'ai interrogé-es systématiquement sur le sens qu'ils accordaient à la notion lorsqu'ils l'employaient, cette catégorie inclut, sans s'y réduire, les questions de positionnement inhérentes au travail relationnel effectué à l'entrée dans l'entreprise, puis sur le temps long de la demande de conformité au droit. Dans la continuité de la place accordée au groupe de pairs dans la culture professionnelle pour transmettre ces différents savoir-faire relationnels, les ancien-nes inspecteur-ices du travail que sont les RUC accordent donc une certaine importance à l'échange avec les agent-es sur cette dimension du métier, sans toutefois que cela fasse partie du cœur de leur travail prescrit.

Si le travail relationnel mené autour de l'inspection des entreprises et de leur conformité au droit constitue une dimension importante de l'activité de contrôle, il est absent des discours institutionnels et des formations. Ceux-ci se concentrent plutôt sur l'existence comptable d'une intervention sans envisager sa temporalité ni les savoir-faire relationnels qu'elle requiert pour être effective. Pourtant, l'enjeu est d'autant plus important que les agent-es de contrôle, qui sont majoritairement socialisé-es comme des femmes, mettent en scène des émotions codées comme masculines, face à des interlocuteur-ices qui sont en grande partie des hommes, laissant présumer, comme on avait commencé à y réfléchir dans une enquête précédente (Bonanno, 2023, p. 386-387), que la mise en scène de ces émotions et pratiques codées comme masculines ne va pas de soi pour toutes. Ce constat laisse présumer le rôle important du groupe de pairs, envers qui les agent-es semblent avoir le plus d'attentes, dans la transmission d'un certain nombre de normes de comportement et de savoir-faire. On a pourtant vu à quel point les réorganisations successives, la situation chronique de sous-effectifs ou encore le management par objectifs pouvaient altérer la constitution de collectifs de travail. Quelle place est alors laissée à la transmission de savoir-faire entre collègues dans ce contexte ?

3.2. Une gestion du risque émotionnel au travail reportée sur les groupes de pairs

Les formes de mise en concurrence des agent-es soulignées précédemment sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la prise en charge collective des enjeux afférents au travail émotionnel. À ce titre, les entretiens avec plusieurs inspectrices entrées récemment au ministère du Travail et désireuses d'entretenir des échanges professionnels avec leurs collègues, sont instructifs.

3.2.1. Des collectifs de travail le plus souvent morcelés

Dans plusieurs départements, des agent-es font part d'un certain isolement au travail et regrettent de ne pas pouvoir compter sur l'existence d'un collectif de travail soudé avec lequel ils et elles pourraient échanger sur leurs pratiques professionnelles. C'est par exemple le cas d'une inspectrice en poste depuis moins de trois ans, dont nous avions évoqué dans la section précédente les doutes concernant la posture de contrôle, et qui regrettait l'absence d'échanges institutionnalisés sur les pratiques professionnelles. Si cette absence d'institutionnalisation lui paraît si dommageable, c'est que, dans le département où elle exerce, les agent-es échangent spontanément assez peu sur leur travail. Ils et elles travaillent le plus souvent seul-es ou avec le-la même binôme depuis plusieurs années, ce qui complique pour les nouvelles recrues l'intégration à un collectif :

> « Inspectrice : Moi je regrette beaucoup l'absence de collectif dans cette équipe. Parce que j'étais habituée justement à des collectifs plutôt unis là où j'ai travaillé notamment dans [mon précédent métier] on était très unis, et là pas du tout. Voilà donc c'est particulier j'avais jamais connu en fait un collectif qui est vraiment pas existant et où chacun… alors maintenant ça a un peu changé parce qu'il y a des nouveaux qui sont arrivés mais à l'époque, chacun fait sa petite vie, fait ses petits contrôles dans son coin, ne débriefe pas spécialement avec les autres. Alors que c'est quand même un métier solitaire, tu vas en contrôle. Émotionnellement, parfois, ça peut être quand même chargé. Et tu n'as pas d'instant pour débriefer parce que chacun fait ses trucs et c'est tout. »

Cet isolement est d'autant plus fort que, jusqu'à récemment, il n'y avait pas de cantine sur site. La plupart des agent-es mangeaient donc seul-es ou à deux de leur côté, ce qui compliquait le partage de moments informels lors desquels il aurait été possible de parler du travail. Ce morcellement du collectif de travail ne concerne pas que les échanges informels mais aussi les temps plus formels dont les agent-es pourraient se saisir pour échanger sur leurs pratiques :

> « Inspectrice : Et en réunion de service, mais je n'avais jamais vu ça. Parce que j'en ai fait des réunions de service dans d'autres boîtes. Les gens ne parlaient pas. Vous savez… "Quelqu'un veut nous raconter ses derniers contrôles ?" Bah oui, la RUC essayait quand même, pour qu'il y ait du partage de pratiques. "Je sais que toi, Sylvie, tu es allée…" Tu vois, elle essayait de… Alors bon, ils finissaient par dire des trucs. Mais sinon, c'était vraiment… Personne ne prend la parole. Personne n'a d'avis sur rien. Et après, par contre, quand on remontait dans les bureaux, ça râlait. »

Ce récit fait écho à des descriptions de réunions de service par des RUC qui regrettent l'absence de répondant des agent-es aux dispositifs de participation qu'ils et elles mettent en place pour que les réunions de service qu'ils organisent soient des temps d'échanges professionnels. Comme ces RUC, cette inspectrice impute l'absence de participation à ces échanges à une « peur du jugement » :

> « Inspectrice : Parce que certains pensent qu'untel fout rien. Untel pense de l'autre telle autre chose. Et donc, du coup, ils se jugent entre eux. Ce qui fait qu'ils ne se parlent pas, en fait. Puisqu'ils ne peuvent pas être dans le collectif. Puisque si la personne vient raconter comment ça s'est passé, son contrôle, au lieu d'avoir une écoute… Enfin, au lieu d'avoir une écoute… "Ah ouais, ça m'est déjà arrivé, moi aussi. Voilà comment j'ai fait." Ça va être : "Ah bon ? Tu as fait ça ? Moi, je n'aurais jamais fait ça. Il ne fallait pas faire ça. Il fallait faire ça." Et donc… En tout cas, il y a des retours comme ça. Et du coup, ça coupe toute envie de partager, en fait. (…) Alors que bon, j'ai des collègues de promo dans d'autres UC. ce n'est pas du tout l'état d'esprit. »

Dans ce cadre, elle-même confie une difficulté à demander des conseils à ses collègues ou à leur avouer ses propres échecs stratégiques, de peur d'être mise en défaut : elle préfère écrire à ses ancien-nes camarades de promotion, muté-es dans d'autres départements. L'expérience de cette inspectrice témoigne donc du lien entre le processus de mise en concurrence des agent-es liés aux dispositifs managériaux, le morcellement des collectifs de travail dans certaines unités de contrôle et la rupture des échanges sur les pratiques professionnelles associés à la mise en comparaison des pratiques de travail.

3.2.2. D'autres collectifs de travail existants dans les marges de la hiérarchie locale

Dans d'autres unités de contrôle, certain-es agent-es entretiennent en revanche des échanges professionnels nourris sur leurs pratiques. On y constate une forte entraide entre agent-es sur les questions d'organisation du travail, de formation et de gestion du risque émotionnel au travail (Bonnet, 2020). C'est notamment le cas dans une unité de contrôle située sur une antenne détachée d'un gros département, et composée d'une dizaine d'agent-es de contrôle. Sur ce site, la présence de plusieurs agent-es de contrôle doté-es d'une certaine expérience, présent-es au bureau et prompt-es à partager leurs questionnements professionnels avec leurs collègues semble avoir entretenu malgré le départ de certain-es d'entre eux une sociabilité professionnelle articulée autour de la mise en débat du travail de contrôle, des stratégies et des hésitations sur lesquels il se fonde. En témoigne une inspectrice entrée récemment dans ce service :

> « Inspectrice : Moi, j'ai la chance d'avoir un bureau qui communique avec celui de Chloé. Et je réalise la chance que j'ai. Parce que je peux lui poser des questions et des trucs pratiques. Et elle répond. Ce qui est cool de sa part. Et on échange beaucoup, en fait. (…) Et alors, moi, honnêtement, j'ai trop de chance là-dessus. Typiquement, sur… Tu vois, aujourd'hui, je devais informer la victime d'un accident du travail. Et tu sais, elle peut m'envoyer des modèles qu'elle avait faits. Et puis, on peut en parler. Et je dis, tu penses pas que ça peut me faire des trucs comme ça, tu vois ? Il y a vraiment des trucs très concrets. Et c'est top. J'ai vachement de chance. (…) Après, tu sais, ça peut changer du jour au lendemain. Mais pour l'instant, on a un groupe WhatsApp aussi. Dès qu'on a des problématiques, on se pose des questions. Il y en a toujours une pour répondre, même sur des trucs hyper pointus et relous. »

Elle estime ainsi avoir « beaucoup de chance » par rapport à certaines de ses collègues de promotion qui sont « très très seules », même si « ça peut changer du jour au lendemain » parce qu'elle l'attribue à la personnalité de sa collègue Chloé, qui a une dizaine d'années d'expérience derrière elle et se montre très disponible pour échanger avec elle.

Ainsi, bien que central dans l'activité de contrôle que mènent les agent-es en entreprise et dans leurs échanges administratifs, le travail relationnel n'est pas pris en compte dans l'évaluation de l'activité des agent-es ni dans la formation initiale des nouvelles recrues. Les entretiens témoignent cependant du besoin important de ces dernières en termes d'échanges professionnels permettant d'être aiguillé-e sur les considérations stratégiques, savoir-faire et normes professionnelles mis en œuvre dans ce métier, exercé par de plus en plus de femmes tout en mettant en œuvre des pratiques d'interaction codées comme masculines. Dans ce contexte, les attentes peuvent être fortes envers le groupe de pairs, dont les échanges professionnels sont cependant susceptibles d'être mis à mal par un morcellement accru des collectifs de travail. Un autre questionnement des nouvelles et nouveaux agent-es concerne non plus le comportement à tenir en entreprise mais la meilleure façon d'arbitrer dans la charge de travail.

4. Des objectifs qui marginalisent le rôle des salarié-es dans la conformité au droit

Si les objectifs se concentrent sur les interventions en entreprise, certaines activités continuent à faire partie des missions et à donner du sens au travail tout en étant marginalisées de façon

croissante du prescrit. C'est en particulier le cas des sollicitations des salarié-es et des représentant-es du personnel qui demandent une intervention dans leur entreprise.

On a montré dans une enquête précédente qu'indépendamment de l'occurrence ou non d'un contrôle en entreprise et des suites possibles dudit contrôle, les agent-es de contrôle de l'inspection du travail, lorsqu'ils et elles étaient amené-es à rencontrer à plusieurs reprises des salarié-es sur un dossier, peuvent avoir un rôle important dans l'intériorisation de formes de capital procédural (Spire, Weidenfeld, 2011). Ces ressources ainsi acquises leur permettent d'utiliser l'inspection du travail à bon escient, de s'orienter dans les institutions administratives et judiciaires et de faire valoir leurs droits (Bonanno, 2023). Si tout-es les agent-es de contrôle mènent avec les salarié-es qui les sollicitent un travail émotionnel qui consiste à recadrer une interaction souvent empreinte d'un fort discours d'injustice pour la recentrer sur la recherche de faits et de preuves, la mise en œuvre d'un véritable travail relationnel suppose de s'investir dans une relation administrative plus longue et plus suivie avec l'usager-ère. Or, celle-ci n'est pas nécessairement valorisée par les catégories d'action publique (4.1.), dans un contexte où la gestion du temps de travail est davantage évaluée (4.2.).

4.1. Des sollicitations des salarié-es opposées à l'activité de contrôle sur site ?

Il n'y a pas de prescription de l'autorité centrale concernant les demandes de rendez-vous sur d'autres points que ceux jugés prioritaires, comme le souligne une RUC lorsqu'elle évoque le temps que la gestion des plaintes de salarié-es prend aux agent-es de son unité de contrôle :

> « RUC : Ça, par contre aussi, c'est là où c'est contradictoire. Parce qu'on va dire, attention, gestion des mails, mais en même temps, on te dit, il faut répondre aux mails, enfin faut répondre aux usagers. Voilà. Ça, c'est le côté contradictoire parce que c'est… Il y a la directrice du Pôle T de la région qui disait qu'elle a beaucoup de remontées, des fois, sur la région, d'usagers qui disent, moi, ça fait des mois que je sollicite et personne ne répond. Alors, ben… même si on ne peut rien faire, on répond, voilà. Mais du coup, ça demande du temps. Même si tu es obligé de… Même si tu dis à la personne, ben voilà je ne pourrai pas ou je le ferai dans un temps ou je… tu réponds quand même. Donc, ça te demande quand même intellectuellement, un traitement. Donc, c'est une charge quand même. »

Comme le souligne cet entretien, la réponse aux mails des usager-ères – au premier chef les salarié-es, qui sont les plus nombreux-ses à saisir l'inspection du travail – ne fait pas l'objet d'une quantification, mais fait tout de même partie des obligations des agent-es de contrôle. Cela pose la question de la compatibilité temporelle entre ce qui est quantifié et doit être respecté, et ce qui doit tout de même être fait sans avoir été mis en nombres. De cette tension, soulignée par mes interlocuteur-ices dès la première période d'enquête, découlent des normes professionnelles de traitement des demandes des salarié-es qui s'instituent progressivement. En témoigne la publication en 2022, à l'échelle d'une direction régionale, d'un « guide de la prise en charge de la demande individuelle » qui sera ensuite diffusé aux agent-es d'autres structures régionales. Ce guide d'une trentaine de pages fournit des préceptes pour « réguler, sans l'évacuer, la demande individuelle, de l'activité des agent-es de contrôle, afin de leur permettre d'exercer leur mission de contrôle dans les entreprises, en vue du respect du droit du travail ». Il invoque le nombre croissant de saisines de l'inspection du travail par des salarié-es sur des problématiques individuelles, au premier chef

desquelles figure le harcèlement moral. Il propose aussi une arborescence de questions que les agent-es peuvent poser selon qu'ils et elles travaillent à l'accueil, dans les services de renseignements en droit du travail ou dans les unités de contrôle. Sont ainsi explicitées dans ce guide les différentes divisions du travail entre services qui constituent pour les usager-ères autant de filtres à l'accès au services de contrôle de l'inspection du travail, et qui demeuraient jusqu'ici plus implicites (Bonanno, 2020). De la même façon, le guide prend acte de l'impossibilité d'un « traitement exhaustif » de la demande des salarié-es et propose des « critères de hiérarchisation et d'arbitrage de la demande ». Celles-ci consistent à n'envisager d'intervention qu'en cas de défaillance ou absence de représentant-es du personnel dans l'entreprise, de « risque à l'intégrité physique ou à la dignité humaine, de « non-paiement du salaire, non remise des documents de fin de contrat, non remise de l'attestation employeur pour la Sécurité Sociale » ou de « non-respect d'une obligation qui est sanctionnée pénalement ou administrativement ». D'ailleurs, bien que le guide conseille aux agent-es de ne pas se lancer bille en tête dans des enquêtes lorsque les salarié-es se plaignent de harcèlement moral, il existe aussi un levier pénal sur cette infraction.

Si le cumul de ces quatre champs d'application laisse au final une latitude importante aux agent-es de contrôle pour donner suite aux demandes des salarié-es, ce guide présente à mon sens une nouveauté : il explicite l'idée, présente en creux dans les non-dits de la politique du travail, selon laquelle la mission principale de l'inspection du travail est d'effectuer des constats sur site plus que de recueillir, travailler et transformer la parole des salarié-es. Il semble donc opposer ces deux facettes de l'activité de l'inspection du travail. La demande des salarié-es est cadrée comme un impondérable qui doit être contenu, ce qui n'est pas sans faire penser à la procéduralisation de la file d'attente dans les services de renseignements en droit du travail, qui étaient un des derniers guichets administratifs à recevoir sans filtre le public tous les jours de la semaine à l'échelle de chaque département, et fonctionnent depuis quelques années par prise de rendez-vous. Le cadrage de la sollicitation des salarié-es comme quelque chose qui devrait être mis à distance, et non pas comme quelque chose qui serait susceptible d'outiller un contrôle, est souligné par cette inspectrice :

> « Inspectrice : Moi, après, je ne suis pas forcément contre le fait qu'il y ait une espèce de force collective qui, à un moment donné, se centre sur des problématiques communes pour qu'on avance tous ensemble dans la même direction. En fait, je ne suis pas du tout contre ça. Et du coup, si c'est lié à des plaintes qui m'arrivent, en fait, je trouve qu'il n'y a aucun souci. Le problème, moi, ce qui peut me poser problème, c'est que j'estime que la demande individuelle et les plaintes de salariés, elles doivent être prioritaires. Parce que c'est toujours des contrôles qui sont beaucoup plus intéressants, parce qu'il faut que les salariés sentent qu'ils puissent être soutenus, parce que ça crée un lien avec les salariés. Et que, clairement, les contrôles… enfin, après, c'est de l'expérience : les contrôles que tu fais sur plainte et les contrôles que tu fais sans plainte, ce n'est vraiment pas les mêmes. Et tu vas toujours trouver des trucs plus intéressants sur plainte, en fait. Ça permet d'aller beaucoup plus loin, de mettre le doigt sur des trucs beaucoup plus… Donc, même si ça met une pression qui est parfois pas simple à gérer, moi, je trouve que ça doit rester une priorité, en fait, d'être en lien avec les usagers. Et que, quand on te fait faire des actions collectives et qu'on te demande de programmer ton activité en fonction de ça, c'est une manière aussi de te contraindre une partie de ton activité et, finalement, à un moment donné, il faut que… De toute façon, on ne peut pas tout faire. On est… Enfin, ça dépend un peu des secteurs, mais il y a quand même beaucoup de sections où

> on a une grosse charge de travail. Donc, entre les LSP que tu es obligé d'instruire, les AT sur lesquels tu vas faire tes enquêtes, si tu dois ajouter des contrôles contraints pour suivre les actions collectives, en fait, à un moment donné, c'est faire passer comme variable d'ajustement les contrôles sur plainte, tu vois. Et ça, moi, je suis contre. Moi, clairement, ça, ça passe avant les campagnes. Les campagnes, elles sont les dernières. Ce sera, elles, ma variable d'ajustement. Mais ce n'est pas ce qu'on nous demande. »

Pour cette inspectrice du travail en poste depuis une quinzaine d'années, comme pour beaucoup de ses collègues, l'échange avec les salarié-es qui la sollicitent est crucial à double titre. Du point de vue du sens au travail, et malgré la charge émotionnelle que peut représenter la réception de leur discours d'injustice, « souten[ir] » les salarié-es qui rencontrent des problèmes au travail lui semble faire partie intégrante de ses missions. D'un point de vue stratégique, ce type d'échange constitue une porte d'entrée irremplaçable dans les entreprises. Les informations fournies par les salarié-es, en vertu de leur connaissance par corps de leur activité de travail et du fonctionnement de leur entreprise, sont pour elles indispensables pour identifier certains illégalismes, qui perdureraient sans ces informations. C'est pourquoi elle continue à privilégier la réception des salarié-es sur les actions collectives prescrites, qui lui semblent avoir un intérêt moindre du point de vue de l'effectivité du droit. Comme elle, de nombreux-ses agent-es déplorent l'accent mis sur des campagnes au délai d'exécution restreint, qui ne correspondent pas forcément à la temporalité longue avec laquelle ils développent leur action dans les entreprises, et qui leur semblent plus redevables de logiques de communication plus que de logiques pures d'effectivité du droit. La mise en œuvre des campagnes de contrôle passe alors aussi pour elles et eux au second plan, par rapport à des actions de contrôle jugées plus urgentes ou utiles. Comme dans la police, ils et elles conservent une marge de manœuvre pour sélectionner dans leur charge de travail les tâches qui les intéressent le plus et celles qui leur garantissent aussi le plus d'autonomie (Monjardet, 1985).

À rebours de cette conception, les préceptes explicités dans ce guide formalisent une mise à distance des sollicitations des salarié-es. Celle-ci fait partie des normes professionnelles relayées par l'encadrement de proximité, qui consiste notamment, pour reprendre les termes d'un RUC, à vérifier que l'on a « les moyens de faire faire » avant de « faire » soi-même les choses[135]. Comme celles et ceux que Celeste Watkins Hayes catégorise comme « ingénieurs du rendement » dans les services sociaux états-uniens, et qui sont aussi les plus valorisé-es par leur hiérarchie, les agent-es de contrôle qui remplissent les critères quantitatifs et qualitatifs de valeur professionnelle sont celles et ceux qui circonscrivent précisément la place des demandes des salarié-es dans leur activité (Watkins-Hayes, 2009). Ils et elles s'efforcent de garder une maîtrise de leur agenda qui soit indépendante des demandes des usager-ères et à se ménager un nombre de sorties en entreprise correspondant aux critères de la DGT.

4.2. Une explicitation des attentes vis-à-vis de la gestion du temps de travail

Dans la continuité de cette conception, les RUC rencontré-es véhiculent des normes de bonne gestion de son temps de travail, et sur la conformité plus ou moins importante des différent-es agent-es à ces normes. Ils et elles pointent en entretien les difficultés rencontrées par les agent-es qui, tout en étant investi-es dans leur métier, sont trop « consciencieux » ou « perfectionnistes », qui

135 Pour une analyse de ces stratégies d'instauration d'une division du travail de conformité au droit avec les représentant-es du personnel, nous renvoyons à Bonanno, 2023, chapitre 4.

accordent trop d'importance à chacun de leurs dossiers et y consacrent par conséquent trop de temps, ce qui les empêcherait de se consacrer à leur mission première, le nombre d'interventions. Une RUC m'explique ainsi qu'un des agent-es de son UC, « consciencieux », « veut faire les choses tellement bien qu'il prend un temps fou. Mais l'ennui, c'est qu'il ne sort plus ». Ces RUC insistent alors sur la nécessité d'accompagner ces agent-es pour leur faire intérioriser des normes de gestion efficace de leur temps de travail. Ils et elles s'efforcent de les inciter à rédiger plus rapidement leurs suites à intervention en allant directement aux points jugés essentiels, quitte à sacrifier une partie de la qualité et de la précision juridique du courrier. Ce critère d'efficacité des suites au bénéfice de la multiplication des constats est susceptible de poser problème à certain-es agent-es dont les critères du travail bien fait divergent de ceux qui sont les plus dominants. C'est le cas d'un inspecteur du travail ayant obtenu le CRIT cinq ans plus tôt, qui définit comme « critères de qualité » de son travail le côté « technique » et « juridique » de ses courriers et le fait « de [s]e rendre disponible pour les usagers qui veulent [l]e voir ». Dans un contexte où cet inspecteur affirme avoir des problèmes à s'organiser et ne pas être « un agent très efficace », le temps important passé à soigner ses échanges administratifs et à recevoir le public est alors susceptible de compromettre sa capacité à multiplier les contrôles et les suites, ce qui l'éloigne de ce que sa hiérarchie attend de lui :

> « Inspecteur : Tu vois, je t'ai parlé de Catherine Lomel [une de ses anciennes collègues, devenue RUC]. Catherine Lomel, quand tu vois ses courriers, en fait, ses courriers, ce ne sont pas des modèles, ce ne sont pas des trucs, je ne sais pas comment dire, de précision, des choses comme ça. Mais ce secteur, par contre, chaque entreprise avait été quadrillée quatre fois de suite en l'année.
>
> AB : Oui, et du coup, c'est ça, les modèles du ministère, plus qu'un modèle de perfection juridique des courriers, en fait ?
>
> Inspecteur : Voilà, bien sûr. Le modèle du ministère, c'est clairement des agents de contrôle. C'est pas pour rien. Le modèle du ministère, c'est les personnes sur les terrains. C'est de multiplier… Moins tu as d'agent-es, plus tu as besoin de maximiser leur présence sur le terrain. Ça, c'est très clair. (…). »

Dans la suite de l'entretien, cet inspecteur affirme que les contrôleur-euses du travail ont toujours été suspecté-es de ne pas être assez légitimes et qualifié-es[136], et que le vocable institutionnel devenu majoritaire pour désigner les inspecteur-ices du travail à partir du moment où les contrôleur-euses du travail ont accédé à leur fonction est celui d'« agent-e de contrôle ». Comme me l'ont fait remarquer d'autres de ses collègues, ce n'est donc plus le statut mais la fonction qui les définit, celle d'être dans les entreprises pour y faire des constats. Il conclut : « Je suis devenu IT à un moment où cette fonction était dévalorisée ».

À partir de la façon dont cet inspecteur du travail, aux pratiques marginales parmi les agent-es de contrôle et parmi mes interlocuteur-ices, interprète son activité et les attentes qui pèsent sur lui, on peut se demander si, dans le contexte d'un accent hiérarchique mis sur le nombre d'interventions, la volonté de réduire la place prise par la réception des salarié-es ne s'inscrit pas dans un mouvement plus général où l'on valoriserait chez les agent-es de contrôle la capacité à faire des constats en s'inscrivant dans une action collective davantage pilotée par le haut. Cette dynamique se ferait au

136 On renvoie sur ce point à Szarlej-Ligner, 2017.

détriment du modèle qui prédominait jusqu'à la réforme Ministère fort, celui de technicien-nes du droit autonomes, maîtres-ses de leur section, interlocuteur-ices centraux-ales pour les salarié-es et garant-es d'une forte expertise et complexité juridique. On constaterait alors à l'inspection du travail un mouvement similaire à celui de l'inspection des installations classées[137], où l'inspection « technicienne » des années 1960-70, dont les agent-es n'ont que peu de contacts avec l'autorité centrale et sont laissé-es libres de leurs relations avec les établissements dont ils peuvent adopter une vision globale, laisse place à une inspection « procédurale » dans les années 2000. Les agent-es, dont l'action est davantage conçue comme d'ordre « technico-juridique », y sont beaucoup plus suivi-es et encadré-es (Bonnaud, 2005).

Conclusion

L'impératif d'une présence accrue de l'inspection du travail dans les entreprises devient l'objectif prioritaire relayé par les RUC dans les unités de contrôle. Celui-ci s'assortit d'incitations à la diversification de l'activité et des suites, qui sont susceptibles de recouvrir des catégorisations relatives aux trajectoires statutaires des agent-es. Les RUC constituent ainsi des relais de la politique du travail dans les unités de contrôle, à travers leurs échanges quotidiens avec les agent-es mais aussi leur rôle dans l'attribution des primes et des promotions. Cela ne préjuge pas de façons différenciées d'incarner leur rôle, ce dont le chapitre suivant a pour objet de faire état.

De leur côté, les agent-es de contrôle, enjoint-es à contribuer aux objectifs de la politique du travail à la fois par leur propre activité et par la façon dont ils en rendent compte, n'accordent pas tout-es à la quantification la même valeur. Certain-es en font un usage instrumental destiné à entretenir une conformité symbolique à la politique du travail, d'autres cherchent au contraire à faire reconnaître certaines dimensions de leur travail selon eux insuffisamment valorisées. Au-delà du logiciel de reddition de comptes, c'est à travers certains outils de ressources humaines tels que la prime et la promotion qu'est reconnue une valeur professionnelle dont les critères de détermination font l'objet de rumeurs et entretiennent des phénomènes de réputation. Ces derniers sont symptomatiques des logiques de mise en concurrence créées par ces dispositifs.

Comme toute mesure de la performance des services publics (Lipsky, 1980), celle de l'inspection du travail dans les années 2020 opère une réduction, et occulte certaines dimensions centrales du travail de contrôle. Nous en avons souligné deux qui nous paraissent centrales, la première pour la gestion du risque émotionnel au travail, la seconde pour le contact avec le public. C'est d'une part le cas de la dimension relationnelle, centrale dans toute *street-level bureaucracy*, du travail de mise en conformité au droit, qui constitue une condition de possibilité de toute intervention en entreprise. Elle n'est pas thématisée institutionnellement et est évacuée de la formation, alors qu'elle constitue à la fois un élément stratégique important vers l'effectivité du droit, et un élément central des savoir-faire professionnels mobilisés et valorisés par les agent-es. La gestion des dilemmes professionnels occasionnés par le travail relationnel en entreprise est alors reportée sur des groupes de pairs qui disposent de capacités différenciées à les prendre en charge selon les contextes organisationnels, dans un contexte où les tensions individuelles peuvent être nombreuses. D'autre part, et de façon plus explicite, la réponse aux demandes des salarié-es qui sollicitent l'institution

137 Malgré la figure-repoussoir qu'a pu représenter l'inspection du travail pour les premiers et premières inspecteur-ices des installations classées (Bonnaud, 2005).

est de façon croissante représentée comme une mission non seulement secondaire mais opposée au travail de contrôle, qu'il convient de ne prendre en charge que sous certaines conditions restreintes. Ce deuxième élément pointe vers une procéduralisation plus importante que naguère de l'organisation temporelle des agent-es de contrôle, laissant entrevoir une diminution de leur autonomie professionnelle.

On a jusqu'ici abordé uniquement, pour les besoins de l'exposition, le rôle des RUC en tant qu'il consistait à se faire le relais de la politique du travail, mais tout-es ne l'investissent pas de la même façon. Leur position intermédiaire entre équipe de direction et agent-es de contrôle implique des attentes spécifiques de leurs subordonné-es à leur égard qui jouent sur leur légitimité d'encadrant-es.

Chapitre 4. À côté des objectifs. Une légitimité de l'encadrement intermédiaire qui se construit à partir du terrain

Si le relais de la politique du travail constitue une partie importante de la mission de « pilotage » des RUC telle qu'elle est perçue par l'autorité centrale, leur rôle de cadre intermédiaire est également défini par rapport à l'activité et aux attentes des agent-es de l'unité de contrôle dont elles et ils ont la responsabilité. L'analyse des modalités de construction de cette légitimité dans le quotidien des relations d'encadrement permet de mettre en évidence la diversité des rapports sociaux qui les sous-tendent, dans une organisation grevée par le manque d'effectifs et de temps. Dans ce chapitre, on étudiera donc conjointement les attentes quotidiennes des agent-es face à leur hiérarchie, et la façon dont les RUC, de façon différenciée selon leur genre, leur trajectoire professionnelle et l'organisation du travail dans laquelle ils et elles se trouvent inséré-es, se positionnent par rapport à elles.

On montrera que les RUC sont d'autant plus apprécié-es qu'ils et elles filtrent les prescriptions destinées aux agent-es de contrôle, rôle de filtre qui dépend des institutions en question (1). Dans la continuité de cette attente, la légitimité des RUC émane de leur ancrage sur le terrain. Ce dernier passe aussi bien par leur participation à la gestion de la pénurie d'effectifs que par leur compétence et disponibilité pour soutenir les agent-es dans leur activité de contrôle. Ce deuxième élément fait apparaître le rôle du genre dans l'investissement du rôle d'encadrement et permet de tracer des continuités entre pratiques de contrôle et pratiques d'encadrement intermédiaire à l'inspection du travail (2).

1. Le filtrage des prescriptions, une pratique stratégique pour les RUC

Comme le chapitre précédent l'a montré en creux au sujet des objectifs d'intervention, les RUC, en raison de leur position de cadres intermédiaires, sont censé-es relayer et incarner au quotidien les prescriptions hiérarchiques aux agent-es de contrôle. On attend d'eux, tout comme des cadres de santé à l'hôpital, de jouer un rôle plus descendant qu'ascendant, « c'est-à-dire qu'il leur incombe davantage d'être les porte-parole de la direction que celles des soignant(e)s » (Divay, Gadéa, 2015, p. 88). C'est ce que met en évidence une RUC en poste depuis deux mois lorsqu'elle évoque les « demandes du ministère » et que je lui demande de m'en préciser la nature. Elle m'explique qu'elle n'a pas l'impression qu'on « [leur] demande tant de choses que ça ». « Par contre, on [leur] transmet énormément d'informations » :

> « RUC : Ce n'est pas forcément de se dire, il faudra faire ci, il faudra faire ça. C'est, par contre, c'est, voilà, je vous informe, voilà, il y a la note de la DGT sur tel sujet, ta-ta, ta-ti, ta-ta-ta. Et du coup, c'est plutôt de se dire, de se dégager du temps pour en prendre connaissance et pour le lire, mine de rien. »

Ainsi, la position d'intermédiation des RUC ne se réduit pas à être des relais du management par objectifs et de la quantification : elle concerne également des sollicitations plus ponctuelles ou périodiques de la DGT, mais aussi d'autres institutions avec lesquelles l'inspection du travail entretient des relations régulières, notamment la justice et la police. L'analyse de l'investissement

par les RUC de ces pratiques de relais permet d'approfondir leur rapport à leur position d'intermédiation entre les institutions prescriptrices et les agent-es de contrôle, et donc la façon dont ils et elles s'approprient, de façons différenciées, la politique du travail. Comment l'investissent-ils et comment la perçoivent-ils ?

On montrera ici que cette position d'intermédiation implique pour les RUC une activité importante de tri dans les demandes adressées aux agent-es de contrôle, tri qui constitue une attente forte des agent-es à leur égard, mais qui ne concerne pas à parts égales les demandes de l'autorité centrale (1.1.) et celles des préfectures (1.2.).

1.1. Des logiques professionnelles plurielles à l'origine d'un tri de la politique du travail

Afin de dégager la nature plurielle des objectifs assignés aux agent-es de contrôle, nous nous étions concentré-es au chapitre précédent sur les discours et pratiques des RUC les plus attaché-es à se faire les relais de la politique du travail. Pourtant, une partie de ces cadres intermédiaires prennent la responsabilité, le plus souvent de concert avec leurs supérieur-es direct-es, de ne pas relayer certaines préconisations de la DGT relatives à la politique du travail, ce qui correspond chez elles et eux à plusieurs logiques professionnelles (1.1.1.).

C'est tout d'abord le cas des demandes hiérarchiques qui impliquent pour ces RUC un surcroît de travail. Un exemple saillant en cette année 2023-2024, qui a été la première année de mise en place de campagnes de contrôle nationales dans le cadre du nouveau plan national d'action triennal, concerne la recommandation d'adjoindre à ces campagnes des initiatives et coordonnées au niveau local. Ainsi, les directions régionales ou la DGT incitent, par mail et lors de réunions, les directions départementales à ajouter aux campagnes nationales une campagne de contrôle construite au niveau local. Or, dans plusieurs départements, l'encadrement local estime qu'une telle campagne serait en trop compte tenu des actions collectives déjà demandées aux agent-es et du travail de coordination requis de la part des RUC. Les RUC et les directions de pôle travail décident alors de ne pas initier de campagne locale. C'est ce qu'explique un RUC en poste depuis une petite dizaine d'années. S'il juge que le dispositif des campagnes de contrôle est particulièrement « intéressant », il lui semble aussi qu'« il vaut mieux commencer petit et faire les choses correctement » car « c'est très important de faire les choses bien » :

> « RUC : Campagne locale, on n'en a pas fait l'année dernière. Il faut dire que déjà, un, on a un contexte de sous-effectifs très important. On s'est dit, on va déjà faire les deux campagnes nationales. Ça sera déjà bien. Il y avait tout le redécoupage. On va déménager aussi. À un moment donné, ça ne sert à rien de se fixer pour objectif de multiplier les actions collectives si on ne peut pas les faire derrière. Donc, on a juste fait les deux campagnes. C'est déjà très bien. »

Ce tri dans la redescente des préconisations de la DGT est donc ici un tri dans leur propre charge de travail, dans la mesure où l'organisation d'une campagne de contrôle implique d'effectuer un travail d'animation d'équipe et de transmission des informations techniques et juridiques relatives au contrôle : contrairement aux précédents plans nationaux d'action, qui visaient des infractions et thématiques prioritaires, le dispositif des campagnes de contrôle implique en effet la production d'une documentation technique, juridique voire stratégique abondante dont les cadres du pôle

Travail puis les RUC sont censé-es faciliter l'appropriation. Or, dans ce département, l'absence de directeur-ice de pôle Travail pendant plusieurs mois a ajouté aux RUC une partie du travail de redescente des informations sur la campagne, ce qui explique aussi qu'ils et elles n'aient pas souhaité impulser d'autre effort coordonné au niveau local.

Une deuxième logique de tri dans la politique du travail, plus marginale, est celle des RUC qui investissent leurs fonctions en mettant fortement à distance la dimension managériale de leurs missions et en se concentrant sur l'organisation du travail de leurs collègues et sur la réalisation d'intérims. À l'instar des cadres intermédiaires en service de probation « en roue libre » vis-à-vis des dispositifs d'évaluation (De Larminat, 2015, p. 72-73), cette dernière posture, qui semble ici procéder bien plus de la socialisation professionnelle antérieure à la prise de poste que de la configuration propre à l'équipe de direction, implique logiquement de ne pas prêter attention aux objectifs remplis par les agents.

Enfin, une dernière forme de tri dans les préconisations hiérarchiques consiste plutôt à défendre une posture d'encadrement qui s'adapte aux pratiques des agent-es plutôt que de leur transmettre un prescrit de façon descendante. Dans un département, où une seule RUC a été rencontrée, celle-ci explique le tri qu'elle et ses collègues, ainsi que la directrice du pôle Travail, effectuent dans les objectifs fixés par la DGT, dans un contexte où son département est de toute façon « le plus mauvais de toute la région ». Cela porte l'équipe de direction à adopter une « philosophie de soutien des équipes » qui consiste, tout en incitant les agent-es à « aller en entreprise », à les « défendre », « en partie, parce que ceux qui font pas, ils font pas ».

Ainsi, si le chapitre précédent surestimait, pour les besoins de l'exposition, l'investissement des RUC dans la politique du travail, la « conversion identitaire » de ces ancien-nes inspecteur-ices du travail en « cadres-managers » n'est pas la même chez tout-es (Divay, Gadéa, 2015). Elle dépend à la fois des logiques, liées à leur socialisation professionnelle antérieure, par lesquelles ils et elles investissent le poste, mais aussi de la socialisation professionnelle opérée par l'équipe des RUC et l'équipe de direction du pôle Travail, dans un contexte où la conformité des agent-es aux objectifs impacte la réputation de leurs RUC. Comme pour d'autres cadres intermédiaires comme celles et ceux des services de probation, les RUC investissent des positions d'intermédiation différenciées à la croisée de la trajectoire professionnelle et de la configuration organisationnelle (De Larminat, 2015), qui leur permettent de jouer un rôle majeur dans l'appropriation des réformes.

1.2. Des pratiques de filtrage jugées essentielles par les agent-es de contrôle

Quelles que soient les logiques professionnelles qui les sous-tendent de la part des RUC, et dans un contexte de forte charge de travail, leurs pratiques de filtrage des préconisations hiérarchiques sont fortement valorisées par les agent-es de contrôle, et ce, y compris par celles et ceux qui sont jugé-es les plus performant-es et investi-es. En témoigne le discours que tient une inspectrice du travail en poste dans ce même département. Elle avait auparavant passé une petite dizaine d'années dans un département dont l'équipe de direction redescendait de façon systématique l'ensemble des demandes de la DGT et pouvait exercer une pression assez forte sur les agent-es à cet endroit, ce qui avait occasionné pour elle des problèmes de santé :

> « Inspectrice : Et du coup, moi, quand je suis arrivée ici, sur le plan managérial, là où j'étais vraiment dans la défiance – pas dans la défiance, moi je n'ai pas de défiance par

> rapport à l'existence du RUC, je n'en ai jamais eu, pourquoi pas, je pense que le poste pourrait être intéressant, et qu'ils pourraient en faire un truc bien, mais que dans les faits, ça ne marche pas. Mais par contre, j'avais de la défiance parce que [l'ancien département] me rend défiante. (…) J'ai expliqué au RUC, je lui ai dit, on est tellement agressés, tout le temps, ils jouent tellement contre nous, en fait, que du coup, on est obligés de vous rejeter de base, et de considérer qu'on ne peut pas vous faire confiance. Ma RUC, ici, m'a dit, tu as mis 15 mois à commencer à baisser la garde. Et ici, moi, j'ai trouvé, sans être idéaliste, mais j'ai trouvé des gens qui avaient globalement le sens du métier. Donc des gens qui étaient des vrais IT, qui touchaient vraiment les textes, qui ont aussi, je pense, pour la plupart d'entre eux, pris leur poste dans des conditions de rejet de la ruquerie, qui n'existe pas dans [l'ancien département], qui font qu'ils sont beaucoup plus prudents dans leur manière de gérer les choses. Alors, il y a l'ancienneté, sans doute, et puis la connaissance du système, le fait qu'ils ont changé d'idée et qu'ils ont bien compris que les cultures étaient différentes. Et donc, il y a beaucoup plus de prudence. (…) Je pense qu'ici, ils amortissent énormément. Et je pense qu'ils prennent sur eux beaucoup d'ordres qu'ils ne font pas redescendre. Eh oui. Beaucoup de remontées statistiques dont ici, ils n'ont aucune connaissance alors que dans [l'ancien département], on leur dit, il faut que tu me donnes ça à telle date parce que j'ai telle remontée à faire. Tu vois. Ici, à mon avis, ils font les remontées sans dire à personne. Ou ils ne les font pas. (…) Ça, c'est un choix managérial et ça montre aussi, à mon sens, mais quand tu… Là aussi, quand tu n'es pas fermée sur le [département actuel] et que tu sais comment les autres travaillent, ça te montre ce que fait ta hiérarchie pour te préserver d'une pression sur l'objectif. Donc, voilà. Je sais qu'ils ont… Je pense qu'ils prennent souvent sur eux et qu'ils défendent souvent nos chiffres. »

À travers son expérience de mobilité géographique, cette inspectrice a pris conscience du fait que les RUC du département dans lequel elle a été mutée endossaient un rôle de filtre des demandes de leur propre hiérarchie pour « préserver [les agent-es] d'une pression sur l'objectif », en particulier en ne leur demandant pas d'actions de contrôle qui soient directement indexées sur des enjeux de communication interne et externe immédiate. Cette posture de l'encadrement intermédiaire comme tampon, plus que comme relais, des demandes hiérarchiques, l'a incitée à « baisser les gardes » vis-à-vis de sa hiérarchie directe en prenant en considération les compétences professionnelles qu'ils pouvaient lui apporter plus qu'en se mettant dans une posture de « défiance » vis-à-vis des mises en défaut qui pouvaient découler de la position hiérarchique. À l'inverse, les pratiques d'encadrement de son ancienne équipe de direction – qu'un de ses anciens collègues, à l'époque contrôleur du travail, qualifiait de « machine à broyer les talents »[138] – consistaient selon elle à véhiculer un prescrit hiérarchique sans l'adapter aux différents agent-es, s'assurer de leur capacité à recevoir la consigne ni reconnaître leur implication. Cette inspectrice déplore notamment s'être vue plusieurs fois confier des sections en intérim par sa RUC ou par la direction du pôle Travail par l'intermédiaire de simples mails d'information, sans s'assurer de sa capacité à recevoir cette charge de travail supplémentaire et sans échange professionnel en face à face, c'est-à-dire en faisant, selon ses termes, « l'économie de la bienséance ». Cette comparaison entre les deux départements montre que la valorisation du tri du prescrit adressé à chaque agent est donc aussi celle de la reconnaissance de la singularité de chacun-e d'entre elles et eux, et des efforts consentis pour absorber la charge de travail et gérer la pénurie de moyens.

138 Entretien, 2020.

Comme d'autres, cet extrait d'entretien montre que sans nécessairement savoir de quoi la hiérarchie se fait le filtre, les agent-es valorisent le discernement de leurs supérieur-es lorsqu'ils et elles trient ce qu'ils redescendent à leurs subordonné-es en fonction de la pertinence des demandes et de l'évaluation de la charge de travail des un-es et des autres. À travers ce rôle de tampon, et comme le suggère l'extrait d'entretien précédent, c'est la capacité des encadrant-es intermédiaires à conserver une culture professionnelle similaire à celle de leurs subordonné-es qui est valorisée. Une inspectrice du travail apprécie ainsi chez un de ses anciens RUC, qui investit sa posture d'encadrement de façon minimale, le fait d'« av[oir] la même vision que nous de ce que doit être un inspecteur et une inspectrice du travail » :

> « Inspectrice : Donc, si la direction… Enfin, clairement, si on ne faisait pas nos actions collectives ou si on ne remplissait pas Wiki't, il n'allait rien nous dire. Si on nous faisait chier là-dessus, il allait nous défendre. Il allait… Enfin, il se battait vraiment pour les mêmes choses que nous, en fait. »

Ainsi, les agent-es valorisent ces pratiques de filtrage comme des pratiques de préservation du sens au travail face à des objectifs managériaux qui peuvent leur apparaître comme régis par des logiques de communication étrangères à leurs normes de qualité professionnelle.

En plus d'accorder, de façon transversale, une importance particulière à la façon dont leurs supérieur-es redescendent les consignes de la DGT, certain-es agent-es peuvent également attendre d'elles et eux qu'ils fassent remonter à leur hiérarchie les difficultés rencontrées dans les services, en particulier en termes de moyens humains. Or, la fonction de RUC semble institutionnellement peu paramétrée pour remplir ce genre de missions. Si les entretiens avec les RUC et avec les agent-es attestent de la prise en charge d'un rôle d'organisation du travail, voire de demande de moyens humains lorsque, chaque année, se négocie la répartition des postes alloués à chaque département entre unités de contrôle, la charge de travail de chacun-e des agent-es semble intangible, ce dont attestait déjà le chapitre 1. En particulier, dans un contexte où l'agrandissement progressif des sections est utilisé par l'autorité centrale comme un moyen de diminuer leur nombre[139], les plaintes relatives à la charge de travail différenciée liée au profil de chacune des sections d'inspection ne semblent pas prises en compte. Une inspectrice en poste depuis moins de trois ans regrette ainsi que, malgré son insistance répétée en entretien professionnel, sa RUC ne fasse jamais remonter que sa section est extrêmement lourde et qu'un redécoupage en serait nécessaire. Dans un autre département, plusieurs inspecteur-ices évoquent quant à eux un redécoupage auquel les RUC ont été associé-es sans consulter les agent-es qui pratiquent les sections concernées depuis plusieurs années et en connaissent précisément le tissu économique, donnant là aussi lieu à des sections très denses en charge de travail.

Si l'on a vu au chapitre précédent que les RUC, en tant que courroie de transmission descendante du prescrit de la DGT, ont pour mission de relayer les attendus hiérarchiques et la quantification qu'ils impliquent, leur position d'intermédiaire implique d'arbitrer entre l'investissement d'un rôle de relais ou de filtre des demandes adressées par leur propre hiérarchie aux agent-es de contrôle. Le

139 D'après des calculs effectués pour une recherche précédentes (Bonanno, 2023, p. 112), le nombre de sections d'inspection diminue ainsi de 6,4 % entre 2014 et 2021 (Calculs effectués par l'auteure sur la base de DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2018, « Tableau de bord », p. 5 ; DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL, 2021, « Les effectifs », p. 2). Nous n'avons pas trouvé de sources permettant de prolonger ces statistiques au-delà de cette date.

collectif de direction construit au niveau départemental, au premier chef duquel figure la direction du pôle Travail, semble jouer un rôle important dans ces prises de rôle, bien qu'y entrent aussi en compte des logiques de trajectoire professionnelle et de rapport au métier d'agent de contrôle. Quant aux agent-es de contrôle eux-mêmes, ils et elles semblent attendre de leur hiérarchie qu'elle investisse avant tout un rôle de filtre, témoin de la persistance chez le ou la cadre d'un ethos professionnel dans lequel le sens du travail part du terrain et non des demandes de la hiérarchie. Si ce rôle est investi à des degrés divers s'agissant des prescrits de la politique du travail, cela semble être moins le cas pour celles qui émanent de la préfecture, du moins dans certains des départements d'enquête.

1.3. Un relais plus systématique des demandes préfectorales ?

Bien que l'inspection du travail soit supposée conserver une ligne hiérarchique autonome dans le cadre de l'indépendance qui lui est garantie[140], la hiérarchie locale semble plus réticente à filtrer les demandes qui émanent des préfectures, en particulier lorsque ces dernières se montrent particulièrement pressantes à leur endroit.

C'est le cas dans un des départements, dans lequel le préfet, « très politique » selon une directrice adjointe du travail, cherche à faire participer les agent-es de contrôle à des opérations conjointes avec d'autres corps de contrôle, en particulier la police. D'après plusieurs agent-es, ces contrôles visent avant tout des établissements dont les dirigeant-es sont suspecté-es de radicalisation islamiste. L'intérêt de la participation de l'inspection du travail à de tels contrôles réside dans ses pouvoirs de pénétrer à toute heure et sans autorisation préalable dans les locaux, ainsi que dans ses prérogatives de fermeture d'établissement si certaines infractions sont constatées. Dès lors, de façon quasiment hebdomadaire, les agent-es de contrôle sur les sections d'inspection desquel-les sont localisés les établissements ciblés par les services de police sont enjoint-es à participer aux actions de contrôle sans pour autant être informé-es des raisons du contrôle. Cela amène plusieurs agent-es à évoquer une « instrumentalisation » de leurs prérogatives par la préfecture. Certain-es expliquent d'ailleurs qu'on leur a demandé de participer à des contrôles d'établissements qu'ils et elles avaient déjà contrôlés, voire d'établissements sans salarié-es, et qui ne font donc pas partie des structures couvertes par l'inspection du travail. Or, malgré l'ambivalence de ces demandes, la charge de la décision revient directement à l'agent de contrôle, sans que les échelons hiérarchiques supérieurs prennent l'initiative de les filtrer en discutant en amont avec la préfecture de la pertinence de ce genre de démarche. Un certain nombre d'agent-es refusent de se rendre à ces actions, sans nécessairement recevoir de soutien de leur hiérarchie en ce sens, comme l'explique un inspecteur de ce département :

> « Inspecteur : Le préfet, lui… Pour lui on est des fonctionnaires et on est sous sa coupe parce qu'on est la DDETS, et puis voilà. Donc quand il y a des opérations à faire, il comprend pas qu'on puisse lui dire "non, ça relève pas de nos missions".
>
> AB : Des CODAF[141], des trucs comme ça ?

140 Rappelons que ces questions ont pu soulever des tensions entre la DGT et les autres acteurs et actrices de la réforme des DDETS, comme on l'a évoqué au chapitre 1.

141 Comité départemental anti-fraude.

Inspecteur : Voilà, et ça, pour ça aussi, on a besoin d'une hiérarchie qui soit claire qui se positionne assez clairement là-dessus, ce qui peut nous faire défaut parfois. (…)

AB : Mais quand tu dis que la hiérarchie est pas forcément très protectrice ça veut dire que si vous dites non, il se passe quoi ?

Inspecteur : Ah non, si on dit non, on dit non. Mais là où je dis "elle est pas très protectrice", c'est à dire que c'est en amont, d'avoir une hiérarchie qui puisse recadrer dans des réunions dans des préparations, c'est à dire : ça, ça relève de l'inspection du travail, ça ça relève pas, ça, on s'insère dans cette opération, ça, on peut pas s'y insérer. Ou des fois pour des raisons de charges de travail, qu'ils puissent dire, actuellement on a pas les moyens donc là on peut pas satisfaire cette demande, et ça on l'a pas. Ça, clairement c'est… On a pas ce tampon qui permettrait de… Voilà, le DDETS ne fait pas son rôle là-dessus, l'ancien directeur du travail ne le faisait pas non plus et c'était, ça allait directement du préfet pour atterrir sur nos boîtes mail (…). Sans nous dire pourquoi on irait, sans nous questionner sur l'entreprise, sans savoir si on a déjà fait des contrôles d'entreprise ou sur le chantier. »

Dans ce département, chaque agent de contrôle semble donc se retrouver isolé-e lorsqu'il ou elle est confronté-e à ce type de demande, ce qui conduit un certain nombre d'agent-es à accepter de participer en se disant, comme le souligne l'inspecteur, qu'on « ne peut pas faire autrement ». Un RUC interrogé raisonne de façon similaire en se plaignant qu' « à chaque fois qu'on ne participe pas il faut expliquer pourquoi on n'y participe pas », mais souligne qu'« il faut quand même garder de bonnes relations, que ce soit avec la préfecture, mais aussi tous les autres services qui peuvent participer, il y a la police, la gendarmerie, on en a besoin pour être prévenus sur les accidents du travail ». La contestation de la légitimité des demandes préfectorales faites à l'inspection du travail semble donc entravée par la nécessité d'entretenir des liens de coopération avec cette institution, ce qui est d'autant plus le cas que, rappelons-le, les moyens support de l'inspection du travail sont précisément à la main des préfectures.

Si l'exercice de cette pression préfectorale régulière sur les agent-es de contrôle semble ici particulièrement imputable au profil du préfet de département, les relations institutionnelles décrites ne sont pas sans rappeler les débats qui avaient entouré le zèle de certaines directions départementales du travail lors de la mise en place des Clir, ou cellules départementales de lutte contre l'islam radical, auxquelles le ministère de l'Intérieur souhaitait également la participation de l'inspection du travail. Deux articles du journal Mediapart, parus en 2021 et basés sur des documents internes aux services du ministère du Travail et sur des entretiens[142], avaient fait état de démarches similaires de plusieurs préfectures vis-à-vis de l'inspection du travail. Certaines directions de pôle Travail et des directions départementales, plus que de se caractériser comme ici par leur absence de réaction, avaient été proactives pour transcrire les consignes préfectorales auprès des agent-es de contrôle, ou pour rappeler à l'ordre les agent-es qui refusaient de se

142 PERROTIN David, 1er février 2021, « "Séparatisme" : les autorités tentent d'embrigader l'inspection du travail », *Mediapart*, 1er février 2021. URL : https://www.mediapart.fr/journal/france/010221/separatisme-les-autorites-tentent-d-embrigader-l-inspection-du-travail, consulté le 26 juin 2024 ; PERROTIN David, 26 octobre 2021, « "Séparatisme" : les autorités s'entêtent à instrumentaliser l'inspection du travail », *Mediapart*. URL : https://www.mediapart.fr/journal/france/261021/separatisme-les-autorites-s-entetent-instrumentaliser-l-inspection-du-travail, consulté le 26 juin 2024.

joindre à des actions organisées dans le cadre des Clir[143]. La direction régionale d'Île-de-France, puis la Direction générale du travail, avaient finalement fait marche arrière[144], mais ce genre d'action coordonnée reste tout de même possible dans le cadre des Comité opérationnels départementaux anti-fraudes (CODAF), ce qui est le cas dans le département dont nous avons cité plusieurs entretiens ci-dessus.

Au final, le cas des tentatives préfectorales d'enrôlement de l'inspection du travail dans la lutte contre l'islamisme radical incite à se demander si l'encadrement intermédiaire ne s'accorderait pas une latitude plus importante vis-à-vis des prescriptions de la DGT que des préfectures. Il en reporterait par conséquent la charge sur les agent-es de contrôle elles et eux-mêmes, ce que l'on peut imputer à la fois au fait que l'inspection du travail a besoin des services de police pour mener à bien certaines de ses enquêtes, et au fait qu'elle est désormais dépendante de l'institution préfectorale pour la gestion de ses propres moyens de fonctionnement[145].

Plus largement, nos entretiens démontrent l'enjeu central que représente pour les RUC le tri des prescriptions hiérarchiques et institutionnelles dont on leur demande de se faire le relais. Selon les trajectoires professionnelles et configurations organisationnelles concernées, le travail de filtre ainsi réalisé peut être investi d'une utilité importante pour alléger la charge de travail des RUC et des agent-es, préserver le sens du travail d'encadrement ou encore sa propre légitimité de cadre intermédiaire. Quoiqu'il en soit, ce rôle de tampon est particulièrement valorisé par les agent-es, dans un contexte où certaines dimensions de la politique du travail et autres injonctions institutionnelles sont jugées augmenter de façon inconsidérée la charge de travail, et où l'ingérence des préfectures dans l'activité est redoutée et parfois constatée. En sens inverse, les agent-es peuvent attendre des RUC que celles et ceux-ci fassent remonter à leurs propres supérieur-es les difficultés qu'ils rencontrent, attente rarement comblée dans un contexte de faible marge de manœuvre départementale en matière d'allocation des moyens. La valorisation de cette position d'intermédiation partant du terrain plutôt que du prescrit va de pair avec l'attente que les RUC restent ancré-es dans l'activité de contrôle.

2. Une légitimité des cadres intermédiaires indexée sur l'appui au contrôle

Si la plupart des agent-es attendent que leurs supérieur-es investissent de façon limitée leur rôle d'intermédiaire de la politique du travail, ils et elles escomptent une implication forte des RUC dans le soutien à l'activité de contrôle. L'appui attendu passe à la fois par une participation active à la gestion de la pénurie de postes (2.1.) et par la disponibilité aux demandes des agent-es concernant leur activité (2.2.). La réponse des RUC à cette deuxième forme d'attente est inégale selon le genre (2.3.).

143 PERROTIN David, 1er février 2021, « "Séparatisme" : les autorités tentent d'embrigader l'inspection du travail ».

144 PERROTIN David, 26 octobre 2021, « "Séparatisme" : les autorités s'entêtent à instrumentaliser l'inspection du travail ».

145 On renvoie sur ce point au chapitre 1.

2.1. « Mettre les mains dans le cambouis »

Alors que le plan de recrutement mis en place par la DGT semble être à la fois de courte durée et insuffisant, aboutissant à près d'un quart de sections vacantes en 2023[146], la plupart des RUC rencontré-es réalisent l'intérim d'une des sections vacantes dans leur unité de contrôle, plutôt que de demander à leurs agent-es d'en prendre la charge. Ces pratiques peuvent correspondre à deux logiques qui s'articulent parfois. Une partie des RUC, minoritaires, qui expliquent avoir voulu évoluer dans leur carrière sans être nécessairement intéressé-es par des fonctions d'encadrement. Elles et ils investissent ces dernières de façon minimaliste et consacrent l'essentiel de leur temps à contrôler les établissements de la section dont ils et elles assurent l'intérim. D'autres RUC considèrent plutôt que la contribution à l'effort collectif de résorption des sous-effectifs est nécessaire pour se garantir une certaine légitimité au sein des services. Comme chez d'autres catégories de cadres intermédiaires en effet, le fait de conserver une pratique de terrain permet à la fois de montrer son implication dans le collectif de travail en ne déléguant pas le surtravail lié à la pénurie à ses subordonné-es, et de continuer à revendiquer une forme d'expertise de terrain auprès des agent-es, gage possible de légitimité. Sur cet intérim, ces RUC se limitent le plus souvent à la prise des décisions administratives d'autorisation de licenciement de salarié-e protégé-e, et aux contrôles et moins sur les accidents graves ou mortels. C'est ce qu'exprime un RUC en poste depuis plusieurs années, qui a quasiment toujours eu des intérims depuis sa prise de poste :

> « RUC : Alors, on peut faire le choix, effectivement, de faire reposer ses intérims sur d'autres agent-es. À un moment donné, moi, j'ai toujours considéré que je devais prendre ma part pour être exemplaire. Et quand on est exemplaire, c'est plus facile après d'emporter l'adhésion de ses agent-es, la fidélité de ses agent-es face à une charge de travail qui est accrue. Et en même temps, ça permet aussi de rester vraiment au contact des problématiques de terrain et de ne pas perdre de vue la réalité de l'exercice des missions. Donc, tout ça, ça vient renforcer à la fois la légitimité dans la fonction de RUC et aussi l'autorité par rapport au reste des agent-es qui sont dans votre service. »

Cet argument de la participation au terrain comme gage de légitimité de l'encadrement se retrouve, sans être formulé en ces termes, chez les agent-es de contrôle lorsqu'ils et elles évoquent leur rapport à leurs supérieur-es hiérarchiques. Dans la lignée du rôle d'amortisseur des demandes hiérarchiques ou préfectorales qu'ils souhaitent leur voir endosser, les agent-es attendent que les RUC participent à la gestion des difficultés liées à la pénurie de moyens matériels et humains provoquée par les réorganisations successives de l'institution. C'est d'une part le cas parce que les agent-es considèrent effectivement que leurs supérieur-es doivent participer elles et eux aussi à la gestion de la pénurie. Une inspectrice récemment entrée en poste le souligne lorsqu'elle regrette que sa RUC ait arrêté de prendre des intérims « parce qu'il fallait qu'elle pense à elle et qu'elle se préserve » : « sauf que quand elle ne fait pas l'intérim, c'est nous qui l'avons, en fait ». Mais cette attente vis-à-vis des RUC s'explique aussi de façon générale par la manière dont les agent-es de contrôle se représentent la légitimité de l'encadrement. Un inspecteur d'une quinzaine d'années d'expérience, entré comme contrôleur, regrette que le ministère veuille réduire le « cadre de proximité » qu'est le ou la RUC à un-e « manager » qui ne « fait pas de terrain » :

> « Inspecteur : Quand tu es cadre de proximité, il faut mettre les mains dans le cambouis. Il faut avoir une certaine légitimité de terrain parce que tu restes proche du terrain.

146 COUR DES COMPTES, 2024, « La création », p. 82.

C'est-à-dire, je compare ça, je ne sais pas, dans d'autres entreprises avec des commerciaux, si la personne a cinq commerciaux à gérer, s'il ne fait que du management mais qu'il ne va jamais sur le terrain, à un moment donné, il y a une dichotomie entre ce qu'il demande et le retour de ses équipes. »

Une de ses collègues, également inspectrice du travail après être entrée comme contrôleuse vingt ans auparavant, regrette que plusieurs des RUC de son département, dont celui de son UC, s'investissent peu dans le travail collectif de l'UC dont les intérims. Ils préfèrent en effet s'impliquer dans la vie des organisations syndicales dans lesquelles ils sont adhérents ou animer des formations au niveau national. Or, selon elle, « quand tu es peu présent, finalement, tu finis par être moins bon aussi. » Si cette présence désigne ici l'activité de contrôle au sens collectif, elle concerne aussi, de façon interindividuelle, la disponibilité aux agent-es.

2.2. Une compétence au service des agent-es

Les regrets des agent-es de contrôle concernant l'implication insuffisante de leurs RUC renvoient également souvent à des attentes en matière d'outillage technique, juridique et stratégique. Celles-ci constituent en fait, de façon transversale aux agent-es rencontré-es, leur principale attente vis-à-vis de l'encadrement intermédiaire. La qualité d'un-e RUC est évaluée à l'aune de sa disponibilité aux agent-es et des compétences de divers ordres par lesquelles il ou elle est susceptible de les appuyer. L'inspecteur précédemment cité, qui différenciait management et encadrement de proximité, loue ainsi les qualités de sa précédente RUC lorsque je lui demande s'il avait coutume de s'adresser à elle pour lui poser des questions :

« Inspecteur : Oui, oui. Porte ouverte, toujours... Voilà, toujours avenante dès que tu venais la questionner sur des points juridiques, sur des stratégies de contrôle, qui répond très vite aussi, si on a une problématique juridique, une question qui… Enfin, presque dans l'après-midi, dans l'heure qui vient, elle cherche la solution, elle prend des renseignements et elle peut t'apporter quelque chose. Toujours pertinente aussi sur les suites que tu as pu donner. Moi, j'aime bien avoir un regard quand je fais un procès verbal, une amende administrative, des choses comme ça, parce que j'ai évidemment… Souvent, l'agent, quand on est agent, on a le nez sur le dossier. On connaît l'entreprise, on a des préjugés, par nature, parce qu'on connaît, on va se dire, "voilà, je suis intervenu trois fois, je sais à peu près, l'entreprise, comment ils procèdent". Mais c'est bien d'avoir un regard extérieur. Et elle l'avait, et c'était toujours pertinent. »

Cet inspecteur, comme d'autres de ses collègues, appréciait à la fois la disponibilité de son ancienne RUC et la pertinence des réponses apportées à ses questions, tant d'un point de vue juridique que stratégique. C'est en effet bien l'articulation des deux éléments qui est valorisée, comme le confirme le cas inverse des agent-es qui ne sont pas satisfait-es des relations quotidiennes avec leur RUC. De nombreux-ses agent-es regrettent de ne pas avoir de RUC assez compétent-e pour les appuyer dans leur activité, tout en ayant conscience qu'ils ne peuvent attendre de leurs ancien-nes homologues l'omniscience en matière juridique ou technique. Ces commentaires relatifs aux compétences sont le plus souvent indexés sur des reproches relatifs à l'insuffisante implication dans l'activité de contrôle.

Surtout, parmi les frustrations exprimées, les plus fréquentes concernent l'absence de disponibilité des RUC. C'est chez plusieurs agent-es de contrôle faisant partie d'une antenne détachée comptant

une seule unité de contrôle, que l'on trouve les frustrations les plus grandes relatives à l'absence de disponibilité de la RUC. D'après une inspectrice, la RUC, qui déjeune seule dans son bureau et laisse la plupart du temps la porte fermée, « ne sait pas sur quoi [les agents] travaillent] » et les renvoie le plus souvent vers d'autres interlocuteur-ices pour chacun-e de leurs questions, amenant une de ses collègues à affirmer qu'« elle ne veut pas travailler ». Elle investit essentiellement son rôle comme celui d'une courroie de transmission descendante des objectifs fixés par la DGT, et a pris en charge certains problèmes relatifs à l'aménagement des locaux, mais reste totalement absente du collectif de travail : « il n'y a aucun échange avec elle ». Or, dans un contexte où les agent-es ne sont qu'une dizaine, où plusieurs agent-es sont souvent en télétravail et où d'autres sont en début de carrière et ont donc de nombreuses interrogations professionnelles, ce sont finalement les agent-es les plus ancien-nes, actif-ves et présent-es qui sont amené-es à y répondre, ce qu'ils font de bon cœur tout en regrettant que la RUC n'assume pas ce rôle.

Ainsi, la légitimité accordée aux RUC repose sur leur capacité à être à la fois disponibles pour recevoir les questions des agent-es, et compétent-es pour y répondre. Les deux piliers de la culture professionnelle inspectorale, celui du contrôle et celui du droit (Bonanno, 2023), sont ici transposés aux critères de légitimité des cadres intermédiaires. Dès lors, loin de faire partie d'un groupe professionnel « anti-hiérarchique » pour lequel la notion d'encadrement serait un « tabou »[147], la plupart des agent-es attendent de leurs RUC qu'ils disposent, en tant que collègues promu-es pour leur valeur professionnelle, du temps et des compétences utiles à l'exercice des missions de contrôle des entreprises. Cette utilité part pour elles et eux d'une attention à leurs propres problématiques, contraintes et charge de travail, plus qu'aux prescriptions de l'autorité centrale. La légitimité de l'encadrement intermédiaire est appréciée à partir du terrain, ce que l'on retrouve chez d'autres encadrant-es de proximité (Benedetto-Meyer et al., 2021, p. 6). Cette catégorie d'attentes est bien identifiée par une partie des RUC, donnant lieu à des situations de forte mise en disponibilité qui font apparaître l'enjeu du genre dans la relation d'encadrement.

2.3. « Porte ouverte ». Un investissement genré de la disponibilité

Tout-es les RUC rencontré-es font entrer dans leurs missions celle de l'appui aux agent-es, et valorisent à ce titre la disponibilité à leur égard. De la même façon, parmi les tâches que les RUC souhaiteraient avoir davantage le temps de faire figurent avant tout des missions qui pourraient permettre d'épauler davantage les agent-es dans l'exercice de leurs missions, comme l'animation collective ou le repérage de certaines tendances du tissu socio-économique local.

Cette valorisation de la disponibilité aux agent-es semble dépendre à la fois du genre des cadres intermédiaires et de leur ancienneté dans le poste. Ce sont avant tout les femmes RUC en poste depuis peu qui témoignent d'un fort attachement à leur utilité, comme cette RUC qui affirme vouloir prioriser tout ce qui est « tourné vers les agent-es » :

> « RUC : (…) Ma légitimité en tant que RUC, pour moi, elle est là, elle est pas que à répertorier, enfin, pas par répertorier, à redescendre, voilà, la parole du ministère, même si, oui, effectivement, bon, ça fait aussi partie de mon métier, on est d'accord, mais… (…) Parce que si c'est uniquement dire, bon, ben, alors, voilà, cette année, il y aura telle

147 Rappelons que les rapporteur-ices de l'IGAS prêtent à tort ce constat d'anti-hiérarchisme à la sociologue Marie Szarlej-Ligner, qui démonte au contraire également cette allégation dans ses travaux. AUBIN Claire et al., 2022, « Évaluation », p. 35.

campagne, faudra faire tel contrôle, oui, bien sûr qu'il faut les faire, mais enfin, si c'est réduire, si le métier de RUC, c'est uniquement ça, ben, moi, je vais pas me, je vais pas me, je vais pas me sortir, enfin, me sortir bien, le mot était un peu fort, mais enfin, je vais pas m'épanouir dans mon boulot, quoi. Alors, la difficulté, c'est de... La difficulté, c'est de prioriser. Parce que des fois, tout arrive en même temps. Alors, je pense que la priorité... Ce que j'essaie de m'astreindre à la priorité, c'est ce qui est quand même à destination des agent-es. C'est-à-dire que, voilà, s'il va y avoir quelque chose qui va pouvoir les aider, à faire... Dans leur travail et tout. Ça, je vais me fixer ça en priorité. De me dire... Ben oui, de me dire mon rôle, il est quand même de faciliter... De faciliter le travail des agent-es. Si, par exemple, j'ai un collègue qui vient me voir, il me dit, tiens, voilà, j'ai fait un courrier d'observation, j'ai fait une décision, est-ce que tu peux... Est-ce que tu peux la relire parce que je suis pas trop... Je suis pas trop content de la formulation, des choses comme ça. Est-ce que tu peux me dire ce que tu en penses ? Ça, ça va être ma priorité. Ça, ça va être ma priorité. Parce que, d'une part, le collègue, il me l'a demandé, donc c'est déjà bien de sa part. Pour moi, c'est une marque de confiance, donc OK. Et puis ensuite, il est en attente du retour que je vais lui faire pour ensuite, lui, pouvoir transmettre à l'employeur, etc. Donc, ça peut pas... Je vais pas attendre 15 jours avant de relire son courrier, etc. Donc ça, tout ce qui est, on va dire, tourné vers les agent-es, ça va être, effectivement, ma priorité. Après, après de se dire, ah bon, le ministère demande un truc, etc. Bon, j'ai envie de dire, ça, c'est un peu moins ma priorité. Ma première priorité, c'est par rapport, effectivement, aux agent-es. Et après, le reste, bon...Si, il faut le faire aussi, mais enfin, j'ai plus à cœur de mettre ça, de considérer que ça, c'est prioritaire, plutôt que de répondre à une demande du ministère. »

Cette responsable d'unité de contrôle, en poste depuis quelques mois après avoir exercé comme inspectrice du travail pendant une vingtaine d'années, distingue les obligations formelles associées à ses nouvelles fonctions, comme la redescente d'informations et de prescriptions issues du ministère, et les missions qui donnent davantage de « sens » à son travail et qu'elle « prioris[e] » par conséquent, dans un métier où la multiplicité de sollicitations et de tâches aux natures et degrés d'urgence variés impose des arbitrages constants. La priorité de cette RUC, comme celle de plusieurs de ses collègues, notamment féminines, consiste à « faciliter le travail des agent-es » en répondant aux demandes qu'ils et elles lui soumettent, pour deux raisons principales. D'un point de vue stratégique, il lui importe de saluer cette « marque de confiance » dans un contexte où, on l'a vu, ce sont parfois les prérogatives d'évaluation des cadres intermédiaires qui sont soulignées par les agent-es de contrôle, donnant lieu à un climat de défiance. Du point de vue du sens au travail, c'est le fait d'être « tourné[e] vers les agent-es » qui lui permet de « [s']épanouir dans [s]on boulot ». Ce discours fait penser à celui, rapporté au chapitre précédent, des inspecteur-ices au travail qui affirmaient prioriser les contrôles issus des plaintes des salarié-es sur les contrôles issus des campagnes nationales, pour des raisons à la fois stratégiques et de sens au travail. Ici comme là, ce sont les contraintes émanant du terrain qui sont jugées prioritaires sur celles qui proviennent de la hiérarchie, non pas par délégitimation absolue des secondes, mais par intérêt stratégique et professionnel pour les premières. Cela invite à prendre au sérieux la continuité entre la culture professionnelle des agent-es de contrôle et celle de certain-es RUC, en particulier, comme ici, celles et ceux les plus récent-es dans le poste.

Surtout, tout comme les agent-es qui décident d'accorder une place importante aux demandes des salarié-es peuvent parfois se retrouver débordé-es par le cumul de ce non-prescrit et des tâches qui

leur sont officiellement prescrites, le choix de dégager une disponibilité importante pour les agent-es de contrôle peut compliquer la charge de travail des RUC. En témoigne le cas d'une RUC d'une quarantaine d'années en poste depuis deux ans qui, depuis sa prise de fonctions, et malgré l'hostilité à laquelle elle a dû faire face de la part de certain-es agent-es, a eu à cœur d'être la plus disponible possible pour des raisons similaires à la RUC précédemment citée. Elle souhaite en effet prouver son utilité à ses collègues pour assurer sa légitimité, tout en concevant plus généralement « le poste de RUC comme un appui pour les soulager, leur libérer du temps ». Cette mise en disponibilité, dont témoignent d'autres femmes RUC, génère toutefois une activité de travail morcelée par les demandes multiples et variées de ses collègues. Cela rapproche le rapport au temps des RUC investies de cette façon, de celui des chef-fes d'établissement, qui font aussi face à une certaine dispersion des tâches au quotidien (Barrère, 2013). Or, selon cette RUC, les agent-es de contrôle ne reconnaissent pas suffisamment à son goût la pénibilité occasionnée par ces interruptions. Mon interlocutrice me confie être heureuse de pouvoir profiter du temps de l'entretien sociologique pour revenir sur sa pratique, objectiver les différentes contraintes de son activité professionnelle et comprendre « ce qu'elle fait vraiment » :

> « RUC : Alors, je n'ai pas de permanence. Tout le monde vient me voir. Et c'est un des points les plus difficiles pour moi dans ce poste. Tout le monde vient me voir au fil de l'eau.
>
> AB : D'accord. Au sens où la porte...
>
> RUC : Porte ouverte. Oui, porte ouverte. Et pour le coup, bon, alors ça, je pense quand même que c'est lié à l'équipe. Je reviens à ça, mais jamais personne n'a aucune conscience de la difficulté dans laquelle ça me place de venir me voir comme ça dès qu'il y a... Puis alors, il y en a, ils viennent dès qu'il y a une idée qui leur traverse l'esprit. Bon. Extrêmement difficile parce que ça, ça me demande de rebondir, de sauter du coq à l'âne sur les sujets sur lesquels on vient me parler en permanence. Le moyen de pallier à ça, ça va être fermer la porte. Mais c'est assez mal vu si c'est trop régulier. »

Comme d'autres de ses collègues, cette RUC affirme être le plus souvent interrompue « tous les quarts d'heure » par des agent-es qui font parfois « la queue » devant son bureau. Elle continue malgré cela à garder sa « porte ouverte » de peur d'être « mal vu[e] » de ses subordonné-es. Le sentiment d'être parfois sollicitées pour des broutilles est partagé par d'autres RUC femmes, qui peuvent s'en plaindre dans le cadre de l'entretien sans pour autant délimiter leur rôle auprès des agent-es de contrôle coutumiers et coutumières de ce type de requête. Ces pratiques d'obtention du consentement à l'encadrement se rapprochent du *scut work* effectué dans d'autres contextes professionnels (Huising, 2014). Cette expression, que l'on pourrait traduire par « travail ingrat », désigne les tâches peu valorisantes que certain-es professionnel-les réalisent pour des régulé-es afin d'entretenir par là leur « autorité manifeste » face à elles et eux (Huising, 2014). La mise en disponibilité permanente de ces cadres peut donc être analysée comme une stratégie de minoration de leurs propres conditions de travail afin d'entretenir leur légitimité d'encadrement de leurs subordonné-es, au prix parfois d'une intensification du travail. On retrouve de telles stratégies orientées vers la protection des subordonnées chez des encadrantes intermédiaires de secteurs très féminisés comme l'aide à domicile, où le « travail d'articulation » entre les différents niveaux hiérarchiques ne fait l'objet d'aucune reconnaissance (Bonnet, Drais, 2021).

Outre le morcellement qu'elles provoquent, et dans un contexte où certain-es agent-es parmi les plus ancien-nes lui font toujours ressentir que sa légitimité n'est pas acquise, ces interruptions sont aussi source de stress. Cette cadre témoigne de « l'angoisse » de « ne pas pouvoir répondre » ou de dire une « boulette », ce qui ajoute au morcellement le sentiment d'une évaluation continue de ses propres compétences par ses subordonné-es.

Dans ce cadre, les journées de télétravail lui sont précieuses. Elles lui permettent d'avoir « la paix » et de se consacrer à des tâches qui nécessitent une certaine concentration sans être interrompue. Elle éprouve toutefois des difficultés à assumer cette mise en retrait vis-à-vis des collègues. Au lieu des deux jours de télétravail hebdomadaires qui sont prévus dans son emploi du temps, elle estime ne prendre que deux jours de télétravail par mois :

> « RUC : Le fait qu'on vienne me voir, ça veut dire que j'ai une légitimité (…) Je me dis, c'est ça qui fait aussi que c'est parce qu'on vient me voir que je crée une forme de légitimité dans le poste. Enfin, si je ne suis pas là et qu'on ne vient pas me voir, je ne sers plus à rien pour les collègues. »

De façon plus générale, cette RUC fait face à une forte cadence de travail. Celle-ci découle à la fois de sa mise en disponibilité vis-à-vis des agent-es de contrôle, mais aussi des demandes de sa hiérarchie locale, et des intérims de sections et d'unités de contrôle qu'elle a dû assumer dès sa prise de poste en raison de la pénurie d'effectifs dans les services :

> « RUC : J'ai passé des mois, ça ne m'est pas arrivé là, mais à ne pas avoir le temps d'aller aux toilettes dans la journée, de ne pas faire pipi. Non, mais c'est pour dire que je courais parce qu'il ne fallait pas perdre un quart d'heure de perdu. C'était un quart d'heure de réponse à une question de machin, de truc. Et ça, ça m'est arrivé plein de fois, en fait, dans l'année. Alors, à des moments ponctuels, à des moments de pic. Mais quand je regarde, j'en ai eu plusieurs. Et c'est ce qui m'a le plus coûté dans l'année qui est passée, c'est ce rapport au temps de je cours, je cours, je cours, je suis en apnée.

En plus de ne plus arriver à prendre de pauses pendant son temps de travail pour satisfaire les besoins les plus élémentaires, cette agente témoigne également d'un débordement du travail sur sa vie personnelle, qui fait écho à l'usure dont témoignent certain-es chef-fes – et en particulier cheffes – d'établissement (Barrère, 2013, p. 157-159). Elle affirme pourtant qu'elle n'était jusqu'alors pas coutumière du travail le soir et le week-end et attachait une importance particulière à circonscrire précisément la place temporelle de son activité professionnelle dans sa vie personnelle :

> « AB : Et ça déborde sur vos soirées et vos week-ends ?
>
> RUC : Alors là, oui. Et pourtant, ce n'est pas une appétence (rires) (…) Je suis d'un tempérament flemmard et glandeuse et donc j'aime ça, et j'organise ma vie de manière à pouvoir faire ça. Et bien là... Ça n'a plus été possible. (…) Franchement, retravailler le soir après avoir dîné, je crois que ça ne m'était jamais arrivé. Même en section, je ne suis même pas sûre. Je ne sais même pas si ça m'était déjà arrivé. (…) Et là, ça m'est arrivé jusqu'à 23 heures. Enfin, non, mais je lui dirais des trucs qui, moi, jamais. Le week-end, franchement, je pense qu'un samedi matin sur deux, je travaille. Je sors mon ordi. Sur le poste de RUC, quand même, mon bilan, c'est que ce n'est pas - tel que moi, je l'occupe. Jusqu'à ce jour, ce n'est pas un poste... Enfin, ce n'est pas pour une personne. Après, moi, je suis à temps partiel. Par ailleurs, je me retrouve à faire un temps plein sur

> quatre jours. (…) Vraiment, c'est une charge mentale professionnelle qui est hallucinante. Moi, le soir, je ne décroche pas. Je ne peux pas, de toute façon, le soir de la semaine, je ne peux pas. Ce qui me sauve, c'est le télétravail. »

L'entretien mené avec cette RUC atteste d'un double processus d'intensification du travail et d'allongement de la durée du travail, qui constitue un cas-limite dans notre échantillon et permet dès lors d'éclairer des dynamiques sous-jacentes dans d'autres entretiens. Ce processus semble découler de trois principaux facteurs. Tout d'abord, comme pour ses autres collègues, la position intermédiaire de cette cadre la soumet à une variété de sollicitations émanant de sa hiérarchie comme de ses subordonné-es, dans un contexte où, on l'a vu, la fiche de poste des RUC est faiblement délimitée, voire extensive. En outre, la pénurie d'effectifs l'a menée très tôt à assumer à la fois une section d'inspection en intérim, mais aussi la responsabilité par intérim d'une unité de contrôle, triplant par conséquent sa charge de travail théorique et accentuant en pratique les dilemmes de priorisation, alors même qu'elle venait de prendre son premier poste de RUC. Enfin, sa conception du métier la porte à se rendre disponible aux agent-es de contrôle pour les soutenir, et le lien de confiance ainsi bâti donne lieu à des sollicitations incessantes de la part de ses collègues. Or, cette relation d'appui à l'activité apparaît incompatible avec le reste des tâches que doit réaliser la RUC, et la mettent dans une situation de surcharge de travail.

Si l'enjeu du genre est palpable dans le fait que cette stratégie de mise en disponibilité à des fins de légitimation et de sens au travail n'ait été relatée que par des femmes, il est d'autant plus important de souligner que l'intensification et l'allongement du temps de travail qui peuvent en résulter opèrent dans un contexte où ce sont avant tout les femmes qui sont susceptibles d'être à temps partiel[148]. Comme pour les agent-es de contrôle, qui conservent le même périmètre de section d'inspection même quand ils et elles sont à temps partiel, la réduction du temps de travail ne donne pas lieu à une diminution des responsabilités professionnelles, ce qui conduit à la fois chez cette RUC à une intensification du travail et à la réalisation d'heures complémentaires non rémunérées. Elle m'explique d'ailleurs la surprise de son supérieur hiérarchique lors de son entretien d'embauche lorsqu'elle a demandé un temps partiel : celui-ci lui a répondu que « ce n'était pas tenable » et qu'il n'y aurait « aucun aménagement ». Lors de l'entretien, elle affirme d'ailleurs qu'elle retourne prochainement à temps plein et va transformer ce temps partiel en jour de télétravail[149].

Conclusion

Placé-es en position intermédiaire entre les cadres locaux du ministère du Travail et les agent-es de contrôle, les responsables d'unité de contrôle sont à la fois mis-es en position de redescendre les informations et préconisations de l'autorité centrale et de s'assurer de la mise au travail et de la

148 On notera que dans la fonction publique, les fonctionnaires sont moins à temps partiel (14%) que les contractuel-les (27%). Lorsqu'ils et elles le sont, c'est plus pour s'occuper de leurs proches ou avoir du temps libre, que par situation subie de sous-emploi. Toutes catégories d'emploi confondues, les femmes sont plus souvent à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants ou d'un-e proche (37%), que les hommes (16%). De même, les femmes fonctionnaires sont plus concernées (19%) que les hommes fonctionnaires (5%) par le temps partiel (Chédorge-Farnier, 2023).

149 On notera une autre continuité avec la situation de contrôleuses et d'inspectrices du travail qui sont elles aussi à temps partiel pour raisons parentales et dont la charge de travail n'est pas aménagée en fonction de cette réduction du temps de travail : ainsi d'une inspectrice du travail à 80 % qui a en plus de sa section une section en intérim et qui juge la « charge de travail » « incompatible » avec ces restrictions horaires.

coopération des agent-es de contrôle, auprès desquel-les ils doivent garantir leur propre légitimité. Cette dernière dépend de la perception par les agent-es de leur investissement sur le terrain, lié au filtrage des prescriptions descendantes, à la participation à l'effort collectif de gestion de la pénurie et au temps dégagé pour l'appui aux agent-es. L'enquête démontre en effet l'existence d'attentes des agent-es vis-à-vis de leur encadrement direct en termes d'accompagnement technique, juridique ou stratégique. Les deux piliers de l'identité professionnelle que constituent la présence sur le terrain et la maîtrise du droit sont ainsi transposés en critères de légitimité des cadres intermédiaires, qui sont aussi et avant tout pour ces agent-es d'ancien-nes homologues.

En l'absence de fiche de poste précise offrant aux RUC nouvellement en poste un support formel pour délimiter leurs missions, ces ancien-nes inspecteur-ices du travail semblent les délimiter de façon variable selon leur trajectoire professionnelle antérieure, la configuration organisationnelle dans laquelle ils exercent, et leur genre. Cela peut donner lieu à des situations de forte mise en disponibilité des femmes cadres auprès des agent-es de contrôle, y compris dans des contextes où les relations professionnelles ne sont pas apaisées. Pour les agent-es les plus impliqué-es, cette mise en disponibilité est génératrice d'un certain épuisement professionnel. L'investissement qu'il demande vient en effet s'ajouter au travail prescrit sans être, selon certaines des RUC concernées, reconnu ni par la hiérarchie ni par les agent-es.

Conclusion générale

Basé sur une enquête par entretiens dans plusieurs départements de France métroplitaine, le présent rapport a cherché à objectiver les effets des recompositions managériales des services de contrôle de l'inspection du travail sur les agent-es. Il les a inscrits dans la continuité des dynamiques présentes dans d'autres *street-level bureaucracies* (Lipsky, 1980), tout en prenant en compte l'historicité et la forme propres des réformes inspirées du nouveau management public dans cette institution. En particulier, il a pris comme porte d'entrée les relations hiérarchiques de premier niveau entre les agent-es de contrôle et les responsables d'unité de contrôle, pour explorer le rôle de ces dernier-ères dans l'opérationnalisation des réformes mises en œuvre.

L'organisation du travail de contrôle des entreprises du début des années 2020 est l'héritière des restructurations hiérarchiques et logiques managériales mises en place à partir des années 2000 et intensifiées dans le cadre de la réforme Ministère fort de 2013. Du point de vue organisationnel, la fonction de responsable d'unité de contrôle, instaurée lors de ladite réforme, est désormais largement professionnalisée et routinisée. Cette prise de poste apparaît comme un passage quasi obligé pour tout-es les inspectrices et inspecteurs du travail souhaitant accéder au grade de directeur-ice adjoint-e du travail, et la plupart des RUC semble convoiter la fonction pour le grade, plus que l'inverse. Pour autant, l'utilité et la légitimité du poste continuent de faire débat auprès d'une partie des agent-es de contrôle, méfiant-es à l'égard d'une fonction managériale jugée déconnectée des contraintes du terrain, tandis que l'association s'étant récemment créée pour représenter les RUC souligne une valorisation financière et statutaire insuffisante de ces récentes fonctions d'encadrement. Les tensions autour de ces fonctions ont justifié d'y porter dans ce rapport une attention analytique importante. Dans le même temps, les agent-es de contrôle continuent à être soumis-es aux obligations de performance et de reddition de comptes institutionnalisées dans les années 2000. Cela a mené à interroger la place que prennent la quantification et le rapport aux objectifs dans les pratiques et perceptions du métier. Enfin, la situation de sous-effectifs des services de contrôle de l'inspection du travail s'aggrave fortement : entre 2017 et 2024, pour rappel, les effectifs ETP des agent-es de contrôle (hors RUC inspectant-e) ont diminué de 18 %[150].

Dans un contexte marqué par les suites de la pandémie du Covid-19 et l'augmentation du recours au télétravail qu'elle génère, ainsi que par la mise en place des dernières réformes de décentralisation du droit du travail au bénéfice de la négociation d'entreprise, les services de contrôle de l'inspection du travail sont affectés par de nouvelles transformations. La plus massive, bien qu'elle ne soit pas spécifique à l'inspection du travail, est la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Elle a pour effet de restreindre l'autonomie de l'inspection du travail dans la gestion des moyens de fonctionnement et d'augmenter le poids des préfectures dans l'allocation desdits moyens et la détermination des orientations organisationnelles, dans des modalités qu'il serait utile de préciser dans des enquêtes ultérieures. Parallèlement, la DGT infléchit son style de prescription vis-à-vis des agent-es de contrôle en concentrant le prescrit sur le nombre d'interventions en entreprise plus que sur des objectifs thématiques et en cherchant à mobiliser ses agent-es autour de campagnes ciblées. De façon croissante, il est attendu des agent-es qu'ils et elles organisent leur temps de travail selon des critères d'efficacité qui maximisent le nombre et la

150 Voir tableau reproduit en annexe 2.

diversité des interventions sur site. Pour autant, l'autonomie professionnelle encore importante dont jouissent les agent-es leur permet de se ménager, selon les configurations organisationnelles dans lesquelles ils sont inscrit-es, des marges de manœuvre en termes de priorisation et de gestion de la charge de travail qui préservent, pour la plupart d'entre elles et eux, le sens qu'ils accordent à leur travail.

Bien que cette autonomie perdure, le discours que les agent-es de contrôle portent sur leur quotidien professionnel continue à être marqué par deux motifs structurants que sont le manque de temps disponible pour bien faire son travail, et le manque de reconnaissance de son investissement. D'une part, la situation de sous-effectifs que les agent-es en poste doivent combler par des intérims et par l'investissement dans la formation des nouveaux et nouvelles venu-es accentue la nécessité d'arbitrer entre les contrôles et les dossiers. Les dilemmes professionnels en sont alors aiguisés. Cela est d'autant plus le cas que les divers niveaux hiérarchiques prescrivent une organisation du travail tournée vers une intervention en entreprise diversifiée, tout en occultant d'autres facteurs de charge de travail et de questionnements professionnels comme les sollicitations des salarié-es ou la gestion des relations avec les différent-es acteur-ices des entreprises. L'absorption de cette charge de travail multiforme peut donner lieu chez certain-es à une densification du temps de travail ou au sentiment d'une « qualité empêchée » (Clot, 2015). D'autre part, de nombreux-ses agent-es se plaignent de l'insuffisante reconnaissance, par la hiérarchie à différents niveaux, des contraintes auxquelles elles et ils sont soumis-es, et de l'investissement grâce auquel ils continuent à faire appliquer le droit du travail en dépit de ces contraintes. À cet égard, l'entretien sociologique a pu constituer le support de l'expression d'un discours d'injustice : dans ce contexte d'énonciation particulier, certain-es agent-es de contrôle ont à cœur de dénoncer la distorsion entre l'investissement au travail et son absence de reconnaissance (Benquet, 2011), alors même qu'elles et ils sont d'ordinaire les récepteur-ices de ce type de discours lorsqu'ils reçoivent des salarié-es qui les sollicitent (Bonanno, 2023).

Dès lors, si certaines prescriptions de l'autorité centrale, comme le nombre annuel d'interventions en entreprise, sont relayées dans l'ensemble par tout-es les cadres rencontré-es, la majeure partie des RUC investissent leur rôle comme celui d'un filtre entre les institutions sources de prescrit et les agent-es de contrôle. L'étendue de ce travail de tri dépend de leurs trajectoires individuelles, mais aussi des configurations organisationnelles dans lesquelles elles et ils sont pris-es (De Larminat, 2015) : en témoigne le cas d'un des départements d'enquête, qui se caractérise *a contrario* par le zèle important de toute l'équipe de direction vis-à-vis de toutes les demandes de l'autorité centrale. Le filtrage effectué dépend enfin des institutions émettrices du prescrit : certaines équipes de direction se mettent en retrait face aux sollicitations des préfectures en matière de contrôles conjoints, laissant les agent-es de contrôle seul-es face aux dilemmes professionnels et moraux que certains d'entre eux sont susceptibles de poser. Cela invite à approfondir le rôle des réorganisations régionales et départementales dans la transformation des contraintes professionnelles des agent-es. Au vu des plaintes de charge de travail et d'absence de reconnaissance au travail formulées par les agent-es, ce rôle de tampon constitue un des piliers potentiels de la légitimité des RUC face à leurs subordonné-es. Il en est de même lorsque les RUC prennent des intérims de section d'inspection pour pallier les sous-effectifs, ou lorsqu'ils – et surtout elles – se rendent disponibles de façon extensive aux sollicitations des agent-es.

On peut alors présumer que la mise au service du contrôle des entreprises, et l'augmentation de la charge de travail qui en découle pour les RUC, constitue pour elles et eux la condition de l'acceptabilité de leurs fonctions et des dimensions de la politique du travail dont ils choisissent de se faire le relais. Autrement dit, les agent-es de contrôle jugent les cadres intermédiaires d'autant plus légitimes qu'ils et elles participent à gérer les contraintes professionnelles en mettant à distance leur rôle de courroie de transmission des dispositifs managériaux. Pour autant, cela n'empêche pas ces dispositifs d'être globalement plus acceptés que naguère dans les services. Alors qu'une majeure partie des agent-es de contrôle s'opposait explicitement et collectivement à la quantification de l'activité et à la reddition de comptes au tournant des années 2010 (Szarlej-Ligner, 2016), les pratiques de résistance collective aux logiciels concernés semblent avoir quasiment disparu. L'usage du logiciel varie alors selon les trajectoires professionnelles et rapports au métier des agent-es. Celui-ci peut faire l'objet de pratiques de résistance individuelle, par lesquelles une activité conforme à la politique du travail est simulée pour entretenir une productivité de façade. Mais il semble aussi être investi comme un support de reconnaissance de la valeur professionnelle par les agent-es les plus soucieux-ses de la validation de leurs supérieur-es, et de la reconnaissance de leur travail par l'intermédiaire des primes individuelles et de la progression de carrière. Les RUC sont alors susceptibles de jouer un rôle actif dans cette reconnaissance professionnelle, dans un contexte où la distribution des primes occasionne des tensions dans de nombreux services.

Les tensions suscitées par la reconnaissance financière et statutaire inégale du travail des un-es et des autres apparaissent comme un effet des dispositifs inspirés du nouveau management public sur la fragmentation des collectifs de travail, fragmentation dans laquelle le statut d'entrée au ministère et la trajectoire professionnelle sont susceptibles de jouer un rôle. Alors que certaines dimensions centrales du travail de mise en conformité au droit, comme l'entretien des relations avec les inspecté-es et les salarié-es, et la réception des sollicitations de ces mêmes salarié-es, restent essentielles à l'exercice du métier tout en étant occultées voire marginalisées par les prescriptions hiérarchiques, ce processus est susceptible de compliquer la transmission des savoir-faire professionnels relatifs à ces dimensions et la gestion émotionnelle des enjeux qui y sont reliés.

Plus largement, plus qu'une opposition entre des fonctions d'encadrement et des fonctions de contrôle, l'analyse des relations hiérarchiques de premier niveau met en évidence de nombreuses continuités entre les conditions de travail des agent-es de contrôle et celles de leurs supérieur-es direct-es. Tout d'abord, un des enjeux centraux des deux métiers est celui de la priorisation dans une charge de travail impliquant une variété d'interlocuteurs et interlocutrices, et dont le volume est inhérent aux caractéristiques d'une section d'inspection ou d'une unité de contrôle, ce qui peut donner lieu selon ces caractéristiques et selon les périodes à l'intensification ou à l'allongement du temps de travail. Cette première dimension fait apparaître l'enjeu du genre, dans la mesure où cette charge de travail n'est pas aménagée pour les personnes prenant des temps partiels, qui sont en majeure partie des femmes. Une deuxième dimension centrale des deux métiers est le travail relationnel, effectué par les agent-es de contrôle dans les entreprises pour amener à la conformité au droit, et par les RUC auprès des agent-es. Dans les deux cas, ces fonctionnaires ont peu de pouvoirs formels pour s'assurer de cette conformité, ce qui explique l'importance des savoir-faire relationnels déployés dans le cadre professionnel, non sans enjeux de genre. Enfin, ces deux catégories de fonctionnaires doivent arbitrer au quotidien entre un prescrit hiérarchique décrit comme faisant partie de leurs obligations formelles, et la réponse à des demandes émanant du

terrain qui, pour certain-es d'entre eux, font davantage sens d'un point de vue professionnel et stratégique, mais dont la réponse alourdit leur charge de travail. Ces premiers éléments invitent de futures recherches, plus axées sur la socialisation professionnelle, à examiner ce qui, en termes de culture professionnelle, se transmet et se transforme dans la progression de carrière.

Enfin, si ce rapport se concentre sur le rôle des relations hiérarchiques de premier niveau dans les recompositions managériales de la politique du travail, il montre aussi en filigrane le rôle important que jouent, à l'échelle déconcentrée, les directions de pôle Travail et les directions départementales dans le relais ou le filtre de certaines prescriptions de l'autorité centrale, ainsi que la réduction de l'autonomie des directions départementales en matière de gestion des moyens matériels de fonctionnement. Des enquêtes ultérieures pourraient utilement s'intéresser aux cadres de la fonction publique occupant ces positions professionnelles et à leur place, encore trop peu étudiée, dans les transformations de l'inspection du travail.

Bibliographie

ALFANDARI F. et al., 2024, « Introduction générale », dans ALFANDARI F. et al. (éd.), *Enquêter sur les relations professionnelles : méthodes, outils et pratiques*, Lyon, ENS éditions, coll. « Sociétés, espaces, temps », p. 13-30.

AUTISSIER D. et al., 2019, « Outil 58. L'atelier des irritants », dans *La boîte à outils de l'Innovation managériale*, Paris, Dunod, coll. « BàO La Boîte à Outils », p. 146-147.

AVRIL C. et al., 2010, *Enquêter sur le travail*, La Découverte.

BARRIER J. et al., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 4, p. 9-32.

BELORGEY N., 2011, « « Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, 4, p. 16-33.

BEZES P., 2005, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, 4, p. 431-450.

BEZES P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le Lien social ».

BEZES P. et LE LIDEC P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 136, 4, p. 919-942.

BEZES P. et LE LIDEC P., 2016, « Politiques de la fusion: Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66, 3, p. 507.

BIAGGI C., 2021, *Quand les « relations sociales » sont un travail. Pratiques, savoir-faire et carrières de cadres des ressources humaines*, Thèse de doctorat en sociologie politique, Paris sciences et lettres - École normale supérieure.

BILAND É. et al., 2022, « For the Sake of Workers and Families? How French Legal Intermediaries Have Reinvented Everyday Legality during the Pandemic Crisis », Global Meeting on Law and Society, CRN39 Everyday Legality, 2022, Lisbonne.

BONANNO A., 2023, *Des guichets aux contrôles. L'inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*, thèse de sociologie, ENS de Lyon.

BONI-LE GOFF I., 2012, « "Ni un homme, ni une femme, mais un consultant." Régimes de genre dans l'espace du conseil en management », *Travail et emploi*, 132, 4, p. 21-34.

BONI-LE GOFF I., 2013, *Le sexe de l'expert. Régimes de genre et dynamique des inégalités dans l'espace du conseil en management*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

BONNAUD L., 2005, « Au nom de la loi et de la technique: L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970 », *Politix*, n° 69, 1, p. 131.

BONNAUD L., 2011, « De la catastrophe de Feyzin (1966) à l'explosion d'AZF (2001) : La naissance du métier d'inspecteur des installations classées ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 62, 2, p. 35-42.

BONNAUD L. et COPPALLE J., 2009, « Les inspecteurs vétérinaires face aux normes privées », *Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'études en agriculture et environnement*, 90, p. 399-422.

BONNAUD L. et MARTINAIS E., 2018, « Le New Public Management au concret : nouvelles recettes pour vieux problèmes ? », *Pôle Sud*, 48, 1, p. 27-42.

BONNET T., 2020, « Ethnographie comparée du risque émotionnel au travail. Une tâche aveugle de l'agenda politique: », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 25, 3, p. 123-149.

BONNET T. et PRIMERANO J., 2022, « Les masques de la reconnaissance : Le travail d'intervenante à domicile durant la crise sanitaire de la COVID-19 », *Lien social et Politiques*, 88, p. 89-110.

BOUFFARTIGUE P. et GIRAUD B., 2019, « Conflictualités ordinaires au travail », *La nouvelle revue du travail*, 15, .

BRODKIN E.Z., 2006, « Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1, p. 1-17.

CHRONIQUES DU TRAVAIL, 2023, *Perte de sens au travail et désengagement ? De quelles manières les transformations contemporaines du travail affectent-elles l'engagement des salarié·es, les pratiques managériales et le syndicalisme ?*, appel à articles pour le n°14, document en ligne, consulté le 19 juillet 2024 : https://calenda.org/1087348.

CLOT Y., 2015, *Le travail à cœur : Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Poche / Essais ».

CLOUET H. et PILLON J.-M., 2017, « Le chômeur et le chronomètre. Course contre la montre à Pôle emploi », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 220, 5, p. 26-47.

DE LARMINAT X., 2015, « Conducteurs ou passagers ? Les cadres intermédiaires des services de probation face aux réformes pénitentiaires », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 4, p. 55-80.

DESPRAT D., 2015, « Une socialisation au travail émotionnel dans le métier de coiffeur », *La nouvelle revue du travail*, [en ligne], 6. URL : http://journals.openedition.org/nrt/2149 , consulté le 29 août 2024.

DIVAY S. et GADÉA C., 2015, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles: Éléments d'analyse à partir de l'évolution des cadres de santé », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 4, p. 81-99.

DUBOIS V., 2021, *Contrôler les assistés: genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, coll. « Cours & travaux ».

FOURNIER P. et al., 2008, « Introduction. Étudier le travail en situation », dans ARBORIO A.-M., COHEN Y., FOURNIER P., HATZFELD N., LOMBA C., MULLER S., *Observer le travail*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », p. 7-21.

GABARRO C., 2021, « Entre tri gestionnaire et tri professionnel », *Sociétés contemporaines*, 123, 3, p. 79-109.

GOFFMAN E., 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1 : La présentation de soi*, traduit par Alain ACCARDO, Édition originale : 1956., Paris, Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun ».

GRIS C. et SPIRE N., 2021, « Le conflit interpersonnel : un révélateur du travail managérial ? Ficelles méthodologiques et éléments d'analyse de quelques conflits au travail », *Sociologies pratiques*, 42, 1, p. 45-56.

HOCHSCHILD A.R., 2017, *Le prix des sentiments : au cœur du travail émotionnel*, traduit par Salomé FOURNET-FAYAS et traduit par Cécile THOMÉ, Édition originale : 2012., Paris, la Découverte, coll. « Laboratoire des sciences sociales ».

HUGRÉE C., 2017, « Une photographie statistique des patronats en France. (Années 1990 – années 2010) », dans OFFERLÉ M. (éd.), *Patrons en France*, Paris, La Découverte, coll. « Hors collection Sciences Humaines », p. 28-40.

HUISING R., 2014, « To Hive or to Hold? Producing Professional Authority through Scut Work », *Administrative Science Quarterly*, XX, X, p. 1-37.

LAVITRY L., 2018, « Indicateurs de performance et suivi individualisé à Pôle emploi : les effets paradoxaux de la qualité de l'accompagnement », *Informations sociales*, n° 198, 3, p. 86-95.

LE GAGNEUR M. et NOÛS C., 2021, « Ne pas accéder au télétravail. Les normes organisationnelles de l'autonomie pour des cadres de la banque », *Sociologies pratiques*, 43, 2, p. 29-40.

LÉPINAY T., 2018, « Du juge des comptes au conseiller du prince », *Politix*, n° 124, 4, p. 111-134.

LIPSKY M., 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, 30th Ann. Ed. (2010)., New York, Russell Sage Foundation.

LORIOL M., 2010, « Travail des diplomates et contrôle des émotions », dans CLOT Y. et LHUILIER D. (éd.), *Travail et santé : ouvertures cliniques*, Toulouse, Érès, coll. « Clinique du travail », p. 37-50.

MARTIN S.E., 1999, « Police Force or Police Service? Gender and Emotional Labor », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561, p. 111-126.

MARTIN P., 2011, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, 4, p. 34-41.

MAYNARD-MOODY S. et MUSHENO M., 2000, « State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10, 2, p. 329-358.

MIAS A., 2015, « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail*, [en ligne], 7. URL : http://journals.openedition.org/nrt/2314, consulté le 29 août 2024.

MOAWAD J. et OESCH D., 2023, « The Myth of the Middle Class Squeeze: Employment and Income by Class in Six Western Countries, 1980- 2020 », *JRC Working Papers Series on Social Classes in the Digital Age 2023/07*.

MOUHANNA C., 2007, « Le Miracle de la sécurité, vu de l'Intérieur », *Mouvements*, 52, 4, p. 35-44.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, « La politique du terrain: Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, 1, p. 71-109.

OLSON M., 2011, *Logique de l'action collective*, Bruxelles Paris [Le Plessis-Pâté], Éditions de l'Université de Bruxelles, 214 p.

PEYRIN A., 2019, *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Armand Colin, coll. « U ».

PIGNONI M.T., 2019, « Les représentants du personnel dans l'entreprise : des salariés comme les autres? », *DARES Analyses*, 002.

PINNA G., 2015, « Luxe, genre et émotions dans l'hôtellerie », *La nouvelle revue du travail*, [en ligne], 6. URL : http://journals.openedition.org/nrt/2135, consulté le 26 août 2024.

PRUVOST G., 2007, *Profession : policier, sexe : féminin*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll. « Ethnologie de la France ».

PUDAL R. et SINIGAGLIA J. (éd.), 2024, *Le nouvel esprit du service public*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.

QUÉRÉ O., 2024, « Les petites mains managériales de l'État », dans PUDAL R. et SINIGAGLIA J. (éd.), *Le nouvel esprit du service public*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, p. 15-27.

SCHÜTZ G., 2011, *Travail et relations hiérarchiques en contexte d'externalisation. Les prestations de services d'hôtesses d'accueil*, Thèse de doctorat en sociologie, École des hautes études en sciences sociales.

SCHÜTZ G., 2012, « Mobiliser par l'affect : contraintes et ressources de l'encadrement intermédiaire de prestations de services peu qualifiés », *Sociologie du Travail*, 54, 1, p. 70-91.

SCHÜTZ G. et NOÛS C., 2021, « Pour une sociologie du télétravail ancrée dans les organisations », *Sociologies pratiques*, 43, 2, p. 1-12.

SCHWEITZER S., 1999, « Quand des femmes représentent l'état », *Travail, genre et sociétés*, 2, 2, p. 139-152.

SCHWEITZER S., 2017, *Les inspectrices du travail, 1878-1974: le genre de la fonction publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail ».

SPIRE A. et WEIDENFELD K., 2011, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, n°79, 3, p. 689.

SZARLEJ-LIGNER M., 2016, « Les résistances des agents de l'inspection du travail à la reddition de comptes (1980-2013) », *Revue française d'administration publique*, 160, 4, p. 1139-1153.

SZARLEJ-LIGNER M., 2017, *Socio-histoire de l'Inspection du travail : une administration comme une autre ?*, Thèse de doctorat en sociologie, Nantes.

TIANO V., 2003, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques : une profession sous tension*, Thèse de doctorat en sociologie, Aix-Marseille 2.

WATKINS-HAYES C., 2009, *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*, Chicago, University of Chicago Press.

WILLEMEZ L., 2017, *Le travail dans son droit : sociologie historique du droit du travail en France (1892-2017)*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. « Contextes Culture du droit ».

Annexes

Annexe 1. Taux de vacance des sections de l'inspection du travail entre 2017 et 2022

Tableau n° 9 : évolution du taux de vacance des sections de l'inspection du travail

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de sections	2 194	2 104	2 074	2 071	2 052	2 048
Taux de vacance	15 %	13 %	14 %	14 %	17 %	18 %

Source : DGT (données de l'enquête flash de décembre - sauf pour 2022 : enquête flash de mars)

Source : COUR DES COMPTES, « La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015-2022. Observations définitives », p. 47.

Annexe 2. Evolution des effectifs de contrôle entre 2017 et 2024

1.2 EVOLUTION DES EFFECTIFS DE CONTRÔLE (EN ETPT)



Source : DGT (enquêtes flash effectifs) / Note : Par souci de lisibilité, le nombre d'ETP/ETPT a été arrondi à la valeur entière la plus proche.

Enquête flash sur les effectifs du SIT - Synthèse de l'enquête au 31/03/2024- 1

Source : DGT/SDAT/BPSIT Enquête flash effectif SIT – Mars 2024 14/06/2024, Enquête flash sur les effectifs du SIT - Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, p. 1.

Annexe 3. Principales missions des Ddets et Ddets-PP

<table>
<tr><th colspan="3">Ddets et Ddets-pp</th><th colspan="2">Ddets-pp uniquement</th><th colspan="4">Dreets</th></tr>
<tr><th>Insertion sociale et solidarités</th><th>Politiques de l'emploi et insertion profession-nelle</th><th>Politique du travail</th><th>Protection des populations</th><th>Protection des animaux</th><th>Insertion sociale et solidarités</th><th>Économie, politiques de l'emploi, insertion professionnelle</th><th>Politiques du travail</th><th>Politiques de la concurrence et de la consomma-tion</th></tr>
<tr><td>Hébergement et logement</td><td>Accès et retour à l'emploi</td><td rowspan="2">Unités de contrôle de l'inspection du travail</td><td>Concurren-ce, consomma-tion et répression des fraudes</td><td rowspan="2">Santé, protection animale et environne-mentale</td><td>Hébergement et logement : conventionne-ment et tarification</td><td>Services économiques de l'État en région</td><td>Coordinatio n du système d'inspec-tion du travail</td><td>Coordination de l'action des Ddets-pp en matière de pratiques concurrentiel-les</td></tr>
<tr><td>Accompagneme nt social</td><td>Formation profession-nelle</td><td>Sécuritaire sanitaire de l'alimenta-tion</td><td>Accompagneme nt social : coordination de l'action de l'échelon départemental</td><td>Accès et retour à l'emploi</td><td>Fonctions régionales de l'inspection du travail</td><td>Brigades interrégiona-les d'enquête</td></tr>
<tr><td>Politique de la ville</td><td>Appui aux mutations économi-ques</td><td rowspan="2">Renseigneme nt et administra-tion du travail</td><td>Services vétérinaires</td><td rowspan="2">Protection de l'environ-nement</td><td>Politique de la ville</td><td>Formation professionnell e</td><td rowspan="2">Unités régionales de contrôle</td><td>Métrologie légale</td></tr>
<tr><td>Inspection, contrôle et évaluation</td><td></td><td>Protection économi-ques et sécurité des consomma-tions</td><td>Inspection, contrôle et évaluation</td><td>Mutations économiques</td><td>Certification des professions sociales et paramédicale s</td></tr>
</table>

Source : Cour des comptes

Source : COUR DES COMPTES, 2024, « La création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et des Directions départementales de l'emploi, Du travail et des solidarités (DDETS). Observations définitives », S2024-0237, p. 14.

Liste des principaux sigles

BOP	Budget opérationnel de programme
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAP (la)	Commission administrative paritaire
CGT-TEFP	Confédération générale du travail – Travail emploi formation professionnelle
CIA	Complément indemnitaire annuel
CoDir	Comité de direction
CNT-TAS	Confédération nationale du travail – Travail affaires sociales
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
CRIT	Concours réservé d'inspecteur-ice du travai
CSA	Comité social d'administration
CSE	Comité social et économique
DATI	Directeur-ice adjoint-e du travail inspectant-e
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DGI	Danger grave et imminent
DGT (la)	Direction générale du travail
DGT (le)	Directeur général du travail
Direccte	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
Dreets	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Drieets	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (en Île-de-France)
DRH	Direction / directeur.e des ressources humaines
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPI	Équipement de protection individuelle
EPIT	Examen professionnel d'accès au corps de l'inspection du travail
FO-TEFP	Force ouvrière Travail-emploi-formation professionnelle
IET	Inspecteur-ice-élève du travail
IGAS	Inspection générale des affaires sociales

IT	Inspection du travail
ITD	Inspecteur-ice du travail détaché-e
ITS	Inspecteur-ice du travail stagiaire
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LSP	Licenciement de salarié-e protégé-e
OIT	Organisation internationale du travail
OTE	Organisation territoriale de l'État
PMDIT	Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail
PNA	Plan national d'action
PV	Procès-verbal
REPONSE	Relations professionnelles et négociations d'entreprise
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPS	Risques psycho-sociaux
RUC	Responsable d'unité de contrôle
SGAM	Secrétariat général aux moyens mutualisés
SGCD	Secrétariat général commun départemental
SNU TEFE-FSU	Syndicat national unitaire travail emploi formation – Fédération syndicale unitaire
SUD-TAS	Solidaires, unitaires, démocratiques – Travail affaires sociales
SYNTEF-CFDT	Syndicat national travail emploi formation – Confédération française démocratique du travail
UC	Unité de contrôle
UNSA-Itefa	Union nationale des syndicats autonomes – Inspection du travail, de l'emploi, de la formation et administration