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

Anaïs Bonnano (Triangle, Université Lumière – Lyon 2)

Synthèse

(Décembre 2024)

En 2020, on compte à l'inspection du travail environ 1700 agent-es de contrôle[1]. 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. 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 fait l'objet ces dernières décennies de transformations importantes inspirées du nouveau management public, non sans tensions et conflits internes.

Basé sur une enquête par entretiens dans plusieurs départements de France hexagonale, ce rapport analyse les effets de ces recompositions managériales des services de contrôle de l'inspection du travail sur les agent-es. Il les inscrit dans la continuité des dynamiques présentes dans d'autres administrations publiques, tout en prenant en compte l'historicité et la forme propres des évolutions propres à cette institution. En particulier, il prend comme porte d'entrée les relations hiérarchiques de premier niveau entre les agent-es de contrôle et les responsables d'unité de contrôle (RUC), qui sont leurs n+1, pour explorer le rôle de ces dernier-ères dans l'opérationnalisation des réformes mises en œuvre. Par-là, il s'agit plus largement d'éclairer les transformations récentes de la politique publique d'application du

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

droit du travail.

L'organisation du travail de contrôle des entreprises 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, les effectifs ETP des agent-es de contrôle (hors RUC inspectant-e) ont diminué de 18 %.

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 augmente le poids des préfectures dans l'allocation desdits moyens et la détermination des orientations organisationnelles. 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 sur les difficultés rencontrées en termes de moyens.

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 diversité des interventions en entreprise en restreignant la place des demandes des salarié-es dans leur activité. 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 qui préservent, pour la plupart d'entre elles et eux, le sens qu'ils accordent à leur travail.

Malgré cela, 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 les divers niveaux hiérarchiques prennent peu en compte certains 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 et/ou au sentiment de ne pas pouvoir bien faire son travail. D'autre part, de nombreux-ses agent-es se plaignent de l'insuffisante reconnaissance hiérarchique des contraintes professionnelles 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. Ces difficultés professionnelles peuvent donner lieu à une certaine suspicion vis-à-vis de la dimension managériale des fonctions de RUC, car un certain nombre d'agent-es craignent des abus de pouvoir susceptibles de les léser dans la reconnaissance de leur valeur professionnelle, comme le prouvent les accusations de favoritisme parfois formulées. Le rapport montre donc tout l'intérêt de comprendre les tensions possibles entre les agent-es de contrôle et leurs supérieur-es direct-es à l'aune de leur rapport au métier, de leurs conditions de travail et de leurs normes professionnelles, plutôt que sous le seul angle de leur rapport aux réformes.

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 : en témoigne le cas d'un des départements d'enquête, qui se caractérise a contrario par le zèle de 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 certaines demandes sont susceptibles de poser.

Au vu des plaintes de charge de travail et d'absence de reconnaissance au travail formulées par les agent-

es, la légitimité accordée aux RUC repose beaucoup sur ce rôle de tampon, mais aussi sur leur implication dans la gestion de la pénurie d'effectifs, et 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 l'identité professionnelle des agent-es de contrôle que constituent la présence sur le terrain et la maîtrise du droit sont ainsi transposés en 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 »[2], la plupart des agent-es attendent de leurs RUC qu'ils disposent, en tant que collègues ayant fait l'objet d'une promotion, du temps et des compétences utiles à l'exercice des missions de contrôle des entreprises. Cette catégorie d'attentes est bien identifiée par une partie des RUC, donnant lieu à des situations de forte mise en disponibilité chez les femmes cadres, génératrices pour elles un certain épuisement professionnel. L'investissement qu'il demande vient en effet s'ajouter au travail prescrit sans être institutionnellement reconnu.

En bref, les agent-es de contrôle jugent les cadres intermédiaires d'autant plus légitimes qu'ils et elles contribuent à alléger les contraintes qui pèsent sur l'activité de contrôle, 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, 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 encore faire l'objet de pratiques de résistance individuelle, mais est aussi investi comme un support de reconnaissance de la valeur professionnelle par les agent-es les plus soucieux-ses 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, bien qu'elles ne se produisent pas dans tous les services, apparaissent comme un effet des dispositifs inspirés du nouveau management public sur la fragmentation des collectifs de travail. Dans cette fragmentation, 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

[2] On tient ici à souligner que les rapporteur-ices de l'IGAS prêtent à tort ce constat d'anti-hiérarchisme à la sociologue Marie Szarlej-Ligner, qui l'invalide au contraire dans ses travaux. AUBIN C. et alii, 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. 35 ; 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. 1145.

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 absentes des prescriptions hiérarchiques, cette fragmentation est susceptible de compliquer la transmission des savoir-faire professionnels relatifs à ces dimensions. En effet, 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, la présence en entreprise et le travail d'interaction qu'y mènent les agent-es pour inciter à la conformité au droit nécessitent des savoir-faire et des compétences qui sont au cœur du métier tout en étant invisibilisés. Le rôle du groupe de pairs est alors structurant dans la gestion du risque émotionnel au travail et des dilemmes professionnels qui résultent de l'interaction avec les usagers et usagères, et l'absence de collectif de travail peut être difficile pour les nouvelles et nouveaux agent-es.

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. Cela 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. Troisièmement, 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, font davantage sens d'un point de vue professionnel et stratégique, mais dont la réponse alourdit leur charge de travail.

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, appelant de nouvelles enquêtes sur le sujet.