

Le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail

Étude menée en Ile-de-France
(2009-2012)



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Service majeur de la DIRECCTE, l'inspection du travail est aux prises avec les évolutions, parfois rapides, du monde du travail et c'est un acteur important des relations sociales dans les entreprises.

Sa fonction de contrôle la place ainsi au cœur de conflits, de contradictions et d'enjeux souvent très sensibles pour les protagonistes.

Assurant donc une mission de premier ordre, les agents de contrôle du « système » d'inspection du travail agissent souvent sous pression et dans l'urgence alors même que l'exercice de cette mission requiert nécessairement du recul et de l'échange collectif. Ce métier fait d'arbitrages permanents, qui suppose de concilier le « prescrit » (la norme, les conventions collectives) et le « réel », implique donc un engagement particulier et un professionnalisme rigoureux. Alors qu'il s'exerce souvent seul, il ne peut donc pourtant se passer d'une approche collective, ce que met en évidence cette étude menée sur le travail réel (vivant) des agents de contrôle de l'inspection du travail.

Cette étude menée à partir des pratiques professionnelles d'un échantillon assez restreint d'agents de contrôle (8 inspecteurs et 7 contrôleurs) met en effet en évidence :

- Des aspects du métier encore insuffisamment éclairés et détaillés dans nos services (« le coup et la partie »)
- Des attentes clairement exprimées tant vis-à-vis de l'encadrement, que de l'ensemble de la ligne hiérarchique, de la formation...
- Un besoin d'échange ouvert sur les pratiques professionnelles
- Un sentiment d'isolement exprimé de différentes manières.

Cette étude, d'une grande richesse, bénéficie de la rigueur méthodologique des équipes universitaires qui l'ont menée. Elle constitue une pierre supplémentaire à la réflexion collective qui doit intégrer la dimension « métier » à côté de l'aspect organisationnel.

Un certain nombre d'initiatives seront prises dans les mois à venir pour mieux répondre aux attentes exprimées ; l'approche collective des difficultés rencontrées par chacun étant l'un des gages de l'efficacité et du bien être au travail de chacun.

Laurent Vilboeuf, DIRECCTE-IDF

Sommaire

La Direccte Ile-de-France a été créée en juillet 2010. Or, la présente étude a été initiée par la Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'Ile-de-France dès 2008. Les instances de gouvernance qui existaient alors (CTRI – Comité technique Régional et Interdépartemental - pour l'organe de décision et CTPR -Comité Technique Paritaire Régional pour l'instance de concertation-) ont été remplacées après juillet après 2010 par le CODIR (Comité de direction) et le CTR (Comité Technique Régional) , ce qui explique que ces différentes structures soient évoquées dans le présent rapport.

■ Introduction	5
■ A propos du travail vivant des agents de contrôle	
Résumé de l'étude.....	8
■ Le rapport	23
■ Réunion de restitution dans les unités territoriales verbatim	117
■ Annexes	
La proposition technique de l'équipe de recherche.....	128
Note préalable au lancement de l'appel d'offre 2008	134

Introduction

Origine du projet d'étude :

Le projet d'étude est né des discussions en réunions des directeurs adjoints du travail à propos des difficultés rencontrées par les agents de contrôle dans l'exercice de leurs missions. Difficultés dues aux nouvelles contraintes apparues, liées notamment à la complexification juridique, aux transformations des modes d'organisation des entreprises, au développement des demandes individuelles, etc.

Suite aux débats et questionnements initiés lors de ces réunions de directeurs adjoints travail portant notamment sur :

- la tendance à ne percevoir l'activité des agents de contrôle qu'à travers des grilles d'indicateurs quantitatifs ;
- et la nécessité d'une mise en visibilité du travail réel (vivant) des agents de contrôle dans toute sa richesse, ses difficultés, sa diversité et les stratégies multiples et variées, mises en œuvre par les agents pour répondre au mieux aux demandes multiples et parfois contradictoires dont ils font l'objet.

Le lancement d'une étude sur le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail a été décidé. Un groupe de travail constitué du SEPES (Hélène Chamboredon et Bernard Simonin), de membres de l'inspection médicale du travail (Nicolas Sandret) et du Pôle Santé-Travail (Vincent Ruprich et Laurence Théry), a rédigé un appel d'offres lancé durant l'été 2009 (cf : note technique de novembre 2008).

C'est une équipe de recherche du département d'ergonomie de l'école de cognitive de Bordeaux (F. Daniellou) associée au département de Médecine et santé au travail de Lyon 1⁽¹⁾ (Ph. Davezies) qui a été retenue pour mener la recherche et le rapport final a été présenté au comité de suivi fin 2011 (cf la réponse à l'appel d'offre des chercheurs).

L'ensemble du projet d'étude avait été présenté aux agents de contrôle lors de réunions spécifiques, ou à l'occasion de réunions de service pendant l'hiver 2010-2011 afin que ce projet soit connu et porté par tous.

L'étude a été menée sur la base des principes suivants, acceptés et validés en CTRI⁽²⁾, par les directeurs adjoint travail et le CTPR qui avaient été consultés sur le projet :

- Le principe ergonomique selon lequel on trouve, entre le travail prescrit et le travail réel, un espace irréductible qui est l'objet même du travail. Comprendre la réalité du travail, c'est précisément travailler sur cet espace.
- L'approche qualitative du réel de l'activité des agents de contrôle ne peut se faire qu'avec la participation et l'engagement de certains agents volontaires.
- Toutes les hypothèses doivent être discutées avec les agents de contrôle et aucun élément ne peut être restitué sans leur validation préalable.
- Les résultats de l'étude seront mis en débat pour que l'ensemble des agents de contrôle de l'Ile-de-France puissent s'en saisir.

(1) Un appel d'offre a été lancé fin juillet 2009 : sept organismes de recherche y ont répondu. Le comité de sélection a choisi le projet présenté par le département d'Ergonomie de l'Ecole Nationale Supérieure de Cognitive de Bordeaux qui a été le seul à répondre, en particulier, à l'exigence posée que cette étude ne devait pas être le résultat d'une observation d'experts sur les agents mais une co-construction entre les chercheurs et les agents sur le réel de leur activité.

(2) Comité technique régional et interdépartemental réunissant les directeurs départementaux et le directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.



D'un point de vue méthodologique, l'étude s'est organisée autour de la constitution de deux groupes de recherche-action réunissant 7 contrôleurs du travail pour l'un, et 8 inspecteurs du travail, pour l'autre et les discussions ont été nourries notamment à partir d'investigations de terrain liées à :

- des phases d'observation de journées d'agents de contrôle, nécessaires pour identifier la diversité des lieux et des formes de l'activité et pour comprendre les contraintes liées à la gestion, dans le cadre de l'agenda quotidien, des différentes priorités,
- des entretiens auprès des agents de contrôle ;
- un travail rétrospectif sur dossiers pour rendre la dimension diachronique de l'activité d'un agent de contrôle

La dynamique entraînée par cette recherche peut enrichir le travail de chacun des agents de contrôle et permettre des échanges plus fructueux avec les hiérarchies.

Le rapport final a été présenté au CODIR et au CTPR en juin 2012.

Enfin, quatre réunions de restitution auprès de tous les agents se sont tenues en novembre et décembre 2012 et comme nous nous y étions engagés ce rapport a été diffusé sur l'intranet en avril 2012. Ce livre qui reprend l'intégralité du rapport de recherche, un résumé des présentations orales faites en CODIR et CTPR et une synthèse des échanges lors des réunions de restitution va être diffusé à tous les agents de contrôle de l'Île-de-France.



Résumé de l'étude



Résumé de l'étude

La présentation qui suit est un résumé de la recherche-action « Le travail vivant des agents de contrôle », tel qu'il a été présenté au CTR du 10 juillet 2012, et lors de quatre réunions en novembre et décembre 2012, organisées en différents lieux d'Ile-de-France, et ouvertes à tous les agents de contrôle.

Ce résumé rapide n'a pas pour vocation de se substituer au rapport détaillé, qui a été mis à la disposition de tous, mais plutôt de donner envie de le lire.

Le service études prospectives, évaluation et statistiques (SEPES) de la DRTEFP d'Ile de France a lancé en milieu d'année 2009, sous l'impulsion du médecin inspecteur du travail et de directeurs adjoints du travail, un appel d'offres sur l'étude des pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail.

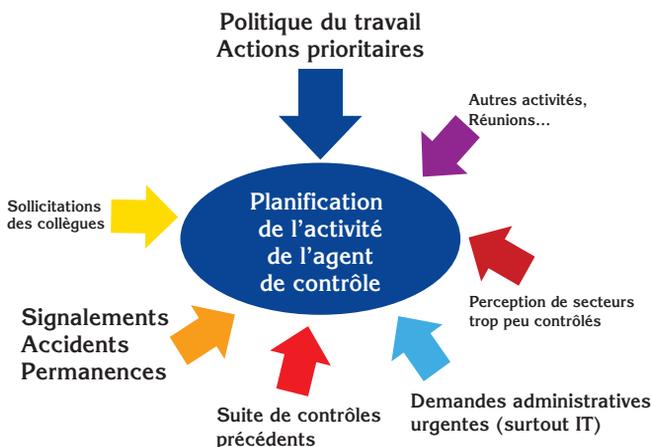
L'équipe de recherche retenue se compose de Philippe Davezies, médecin, enseignant-chercheur en santé du travail à l'Université Lyon 1, et de Karine Chassaing, François Daniellou, Bernard Dugué, Johann Petit, du département d'ergonomie de l'ENSC, Institut Polytechnique de Bordeaux.

La recherche-action a été basée sur la participation d'agents de contrôle (contrôleurs et inspecteurs) volontaires. Elle a reposé sur :

- l'observation de leur travail (au bureau et sur le terrain) ;
- le commentaire, à partir de dossiers d'entreprises, de l'ensemble de l'histoire de la relation entre la DIRECCTE et celles-ci ;
- la mise en place de deux groupes de travail (un de contrôleurs, un d'inspecteurs), où différents aspects du travail étaient mis en discussion à partir de cas concrets.

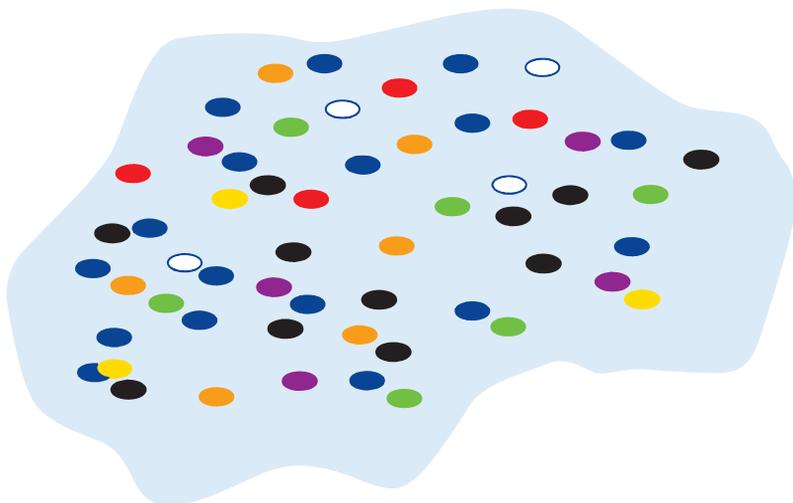
L'organisation du temps de l'agent de contrôle se construit au carrefour de différentes sollicitations :

- les demandes ou signalements arrivant notamment dans la permanence ;
- les actions prioritaires prescrites par la DGT ;
- les suites à donner aux contrôles précédents ;
- les demandes administratives ;
- ...



Certaines de ces sollicitations sont donc « descendantes » (politique du travail), et d'autres « remontent » du terrain.

Du Code du travail à la politique du travail



L'ensemble des écarts au Code du travail dans l'ensemble des entreprises relevant d'un agent de contrôle constitue un « océan » de problèmes de natures diverses (hygiène sécurité, temps de travail, contrats et salaires, fonctionnement des IRP, respect des accords obligatoires, etc.).

L'idée que la cible de l'action serait le respect intégral du Code du travail par l'ensemble des entreprises est hors d'atteinte. L'agent de contrôle doit donc « trier » et choisir des priorités.

Les actions prioritaires DGT à un moment donné (pastilles orange, jaunes et vertes sur le schéma) ne représentent qu'une toute petite part des questions qui lui parviennent.

Le choix des priorités d'action par l'agent est donc tendu entre :

- la volonté du législateur (intégralité du Code du travail)
- la « politique du travail » d'un moment, qui ne met en exergue qu'une petite part du Code du travail.

Les actions prioritaires...

- **Sont perçues comme intéressantes quand :**
 - elles sont le résultat d'une capitalisation de remontée du terrain
 - elles donnent lieu à un travail commun entre agents et sections
- **Ne couvrent qu'une toute petite partie des problèmes graves sur lesquels les agents de contrôle sont alertés**

Les actions prioritaires définies par la DGT chaque année ne sont pas rejetées par les agents de contrôle par principe. Elles sont appréciées notamment quand elles sont le résultat d'une capitalisation de remontées du terrain et quand elles donnent lieu à un travail commun entre agents et sections.

Les agents sont conscients que, comme il n'est pas possible de tout couvrir, il existe un vrai risque que certains champs ne soient pas du tout couverts si l'accent n'est pas régulièrement remis sur eux.

Mais, dans tous les cas, les actions prioritaires ne couvrent qu'une toute petite partie des écarts au Code du travail, souvent graves, qui sont rencontrés dans les entreprises. Il n'est pas réaliste d'imaginer qu'elles puissent occuper l'essentiel de l'emploi du temps des agents de contrôle.

Il faut souligner l'importance du travail « hors actions prioritaires » comme moyen de détection des tendances des pratiques des entreprises, de la nature des difficultés rencontrées par les salariés et des risques émergents. La capitalisation de ces indices devrait permettre l'alimentation des actions prioritaires des années suivantes.

Contrôles : le coup et la partie

- L'application intégrale du Code du Travail ?
- Ou faire progresser les entreprises par une combinaison de pressions sans sanction et de coercitions : amener le fonctionnement réel au niveau de la norme juridique.
- En général, pas d'évidence de l'infraction, un gisement d'infractions. Une activité de conception de la stratégie de mise en conformité.
- Chaque coup doit préserver la suite de la partie.
- Une relation dans la durée, parfois très longue
 - « on ne fonctionne pas au coup, comme pour le travail dissimulé »
 - « la plus grande satisfaction, c'est d'avoir une action suivie »
- L'évaluation est structurée comme si les actes étaient indépendants
 - Les récits professionnels, souvent, aussi
 - Les débats professionnels portent plus sur les coups que sur les parties
- Le « nombre de contrôles » n'a en soi aucun sens

Face à l'impossibilité de viser un respect intégral du Code du travail, les agents de contrôle déploient des stratégies dans la durée pour faire progresser le fonctionnement des entreprises vers le respect de la norme juridique.

Face à la multitude d'infractions à laquelle il/elle est souvent confronté-e, l'agent de contrôle va concevoir une stratégie de priorisation pour faire progressivement tendre le fonctionnement de l'entreprise vers la conformité juridique. Il/elle peut « commencer » par les points les plus graves, ou par ceux sur lesquels une victoire du droit peut être obtenue rapidement, ou par la mise en place d'IRP pour démultiplier les forces de rappel.

L'agent de contrôle ne joue donc pas des « coups » isolés (pour prendre l'image du jeu d'échecs) : chacun de ces coups s'inscrit dans une partie à long terme, et chaque coup doit préserver la suite de la partie.

Or, le système d'évaluation des agents est basé sur la notion de « contrôles », sans que chacun de ceux-ci soit inscrit dans la perspective de relation avec l'entreprise dans la durée. Décompter des « contrôles », sans s'intéresser à la stratégie globale mise en œuvre par l'agent de contrôle vis-à-vis de l'entreprise, n'a pas de sens.



Ce qui est coûteux ce n'est pas seulement ce qu'on fait, mais aussi ce qu'on voudrait faire et qu'on ne parvient pas à faire ou à faire bien

Dans les situations où un salarié ne peut pas, quelles que soient ses tentatives, faire l'ensemble de ce qu'il lui semblerait souhaitable de pouvoir faire, le coût humain n'est pas seulement lié à ce qui est fait, mais aussi à ce qu'il n'est pas possible de faire bien.

De plus, dans de telles situations, chacun des salariés va « trier » les tâches en fonction de sa propre histoire, de ses propres critères. De telles configurations sont classiquement génératrices de tensions, les critères des uns étant différents des critères des autres. Une représentation commune de ce que serait « le travail bien fait » est alors difficile à construire.

Il n'y a pas de bonne manière de faire

- Chacun trie, et développe des stratégies différenciées entre pression et coercition
- Il y a moins de différences dans la réalité que dans les discours
- Echapper à l'alternative : savoir-faire de fermeté/souplesse
- **Pas de mise en débat ni de capitalisation des différences de pratiques**
- **Les savoir-faire ne sont pas capitalisés**
- La formation et l'évaluation sont basées sur l'idée d'"opération élémentaire de contrôle", qui ne correspond pas à la réalité de l'activité

Lorsqu'un chercheur commence à s'intéresser au monde de l'inspection du travail, on l'alerte classiquement sur le fait qu'il ou elle va rencontrer deux grandes positions de principe parmi les agents de contrôle :

- d'un côté des agents attachés au fait que « toute infraction mérite sanction », qui s'appuieraient particulièrement sur les mises en demeure et les procès-verbaux ;
- d'autre part des agents qui privilégieraient la souplesse et l'accompagnement dans la durée pour faire avancer le droit dans les entreprises.

De fait, de telles différences apparaissent dans les discours des agents. Mais lorsqu'on les accompagne sur le terrain, force est de constater que les différences ne sont pas si nettes ! Tous vont articuler fermeté et souplesse, suivant des combinaisons qui ne dépendent pas que des agents, mais aussi des situations.

De très nombreux agents ont développé des savoir-faire considérables pour combiner à un moment donné et pour doser dans le temps pression orale et coercition, pour faire tenir ensemble le « sucré » et le « salé ».

Mais ces savoir-faire restent individuels, ils ne sont ni mis en débat, ni capitalisés, ni transmis aux jeunes agents de contrôle.

La formation initiale accentue la réponse au coup par coup, infraction par infraction, et porte peu sur la construction d'une stratégie de progression dans la durée.

Le cas particulier des PV

- Coexistence de plusieurs couches historiques « *La hiérarchie ne veut pas de PV* »
- Ou : *la hiérarchie ne s'intéresse qu'au nombre de PV, pas à leur devenir*
- Travail très lourd de réalisation de certains PV (les fraudes sophistiquées, notamment)
- L'employeur va attendre l'issue pour faire quelque chose
- Un PV qui « ne passe pas » est contre-productif
- **Différences majeures de points de vue sur les suites données aux PV**
 - Sentiment très majoritaire que les PV ne sont pas suivis par la DIRECCTE, que la plupart sont classés sans suite
 - Observatoire des suites pénales
 - Forte attente d'un suivi proactif vers 18 mois
 - Information sur les suites ne permettant pas d'influencer un appel

L'usage des procès-verbaux a évidemment été l'objet de nombreuses discussions dans les groupes de travail.

L'équipe de recherche a été confrontée à une contradiction : d'un côté certains agents sont convaincus que « *la hiérarchie ne veut pas de PV* », alors que cette dernière semble trouver le nombre de PV insuffisants. Il semble qu'il s'agisse du sillage de débats datant d'il y a une trentaine d'années sur « la modernisation négociée ».

La décision de rédiger ou non un PV intègre de nombreux aspects :

- La rédaction est extrêmement lourde (notamment pour les « fraudes sophistiquées », par exemple sur les contrats d'intérim) et fait l'objet d'une interaction avec la hiérarchie ;
- Les agents font du « pilotage par l'aval » : ils ont le sentiment que la plupart des PV sont classés sans suite, or une telle issue est complètement contre-productive vis-à-vis de l'entreprise, qui souvent ne fera rien en attendant la décision judiciaire. De plus, le PV « qui ne passe pas » constitue une blessure subjective pour l'agent.
- Il existe un écart considérable entre le sentiment très majoritaire des agents que la plupart des PV sont classés sans suite, et les chiffres de l'observatoire des suites pénales qui montrent une grande différence suivant le type d'infractions.
- Les agents expriment une très forte attente d'un meilleur suivi proactif par la DIRECCTE (notamment pour ne pas passer à côté de la fenêtre temporelle où un appel est possible).

Des difficultés spécifiques

- **Ordre public et demandes individuelles**
 - « souvent les salariés ne veulent pas non plus »
- **Accompagnement des demandes arrivant dans les permanences, notamment RPS⁽¹⁾**
- **Les fraudes sophistiquées (sous-traitance, entreprises étrangères...)**
- **Autorisations administratives**

Les groupes de travail ont abordé aussi les points suivants :

- Les difficultés que représentent les situations où l'agent de contrôle doit faire respecter des dispositions d'ordre public, même si les salariés ont accepté des « arrangements » en marge de celles-ci : l'agent de contrôle se heurte à l'opposition à la fois de l'employeur et des salariés ;
- Les fortes sollicitations de type RPS arrivant dans les permanences de certaines sections, et la nécessité de construire des stratégies pour tenter de comprendre ce qui se passe dans l'entreprise en préservant l'anonymat du signalement et en évitant les manipulations ;
- Le travail considérable que représente le traitement de certaines fraudes, notamment en matière de sous-traitance ou d'intérim, et en ce qui concerne les entreprises étrangères ou prétendues telles.
- Spécifiquement pour les inspecteurs, la question des autorisations administratives (notamment LSP⁽²⁾), voir le rapport.

(1) RPS : risques psychosociaux

(2) LSP : licenciement de salariés protégés

Un fort rejet de la numérisation de l'évaluation

- Un modèle discontinu de l'activité
- La notion de nombre de contrôles n'a pas de sens
- D'autres attentes vis-à-vis de Cap Sitere, notamment la fonction « base de données » sur les actions d'autres sections vis-à-vis d'une entreprise ou d'une branche

La description de la stratégie déployée dans la durée vis-à-vis d'une entreprise permet de comprendre le très fort rejet de l'évaluation « numérisée » fondée sur le nombre de contrôles entrés dans Cap Sitere. Le raisonnement en termes de « coups » et non de « parties » ne correspond pas à la structure de l'activité des agents.

Cap Sitere est utilisé par certains agents pour compenser partiellement la très grande faiblesse du système d'information sur les actions des DIRECCTE sur l'ensemble du territoire : on peut y trouver des traces partielles de l'activité d'autres sections dans une entreprise ou une branche donnée.

L'effet aggravant des problèmes matériels

- Les avancées du plan de modernisation ont été mises à mal par la RGPP
- Secrétariats +++
- Locaux
- Système d'information
 - Trouver l'agent qui suit un établissement
 - Documentation bricolée individuellement
- Pas seulement des problèmes matériels, mais des symboles : l'Etat souhaite-t-il que le Code du travail soit respecté ?

Il semble que la RGPP⁽¹⁾ ait mis à mal les avancées liées au plan de modernisation.

La mutualisation des secrétariats est d'autant plus difficile que les sections n'ont pas les mêmes habitudes de travail. Ces contradictions, et l'absence de mécanismes d'arbitrage clairs, mettent en difficulté à la fois les agents de contrôle et les secrétaires. L'efficacité de l'action est compromise par l'augmentation des tâches administratives pour les agents.

Certains locaux font apparaître des problèmes sérieux de maintenance et de logistique.

Le système d'information est embryonnaire. Il est par exemple relativement long pour un agent de trouver le nom du collègue qui suit un établissement de la même entreprise dans une autre région. La documentation (livres, brochures, documents pédagogiques) est largement bricolée individuellement, l'ensemble constituant une grande richesse qui n'est pas capitalisée.

Ces difficultés matérielles, à l'époque de la recherche (2010-2011), comportaient pour de nombreux agents une dimension symbolique : l'Etat souhaite-t-il vraiment que le Code du travail soit respecté ?

(1) RGPP : révision générale des politiques publiques

La relation IT/CT

- **Fonction d'encadrant de l'IT très diversement perçue**
- **La fonction de manager est une fonction en soi**
 - Manager UN collaborateur ?
 - Un manager qui n'a aucune prise sur les ressources
- **L'IT a peu de temps pour les tâches de management**

La fonction d'encadrant de l'inspecteur vis-à-vis de la section est très diversement perçue tant par les contrôleurs que par les inspecteurs.

Le modèle « chef de service » habituel dans les entreprises ou l'administration ne s'applique pas de façon simple : d'habitude, un chef de service coordonne l'activité d'une assez grande équipe de salariés, sans effectuer le même travail qu'eux.

En l'occurrence, :

- l'inspecteur ou l'inspectrice a dans la section un petit nombre (1 à 3 le plus souvent) de contrôleurs ;
- l'inspecteur ou l'inspectrice n'a aucune prise sur les ressources allouées à la section ;
- il ou elle a largement de quoi s'occuper avec ses propres tâches de contrôle, l'activité de management ne faisant l'objet d'aucun budget-temps spécifique.

Certains inspecteurs ou inspectrices perçoivent leur rôle d'encadrement principalement comme un rôle de soutien à l'activité des contrôleurs.

Une situation grave

- Les agents ayant participé à l'étude ne sont pas représentatifs
- Mais déjà difficultés importantes
- Il y a des agents en très grande difficulté : retrait ou atteintes à la santé

L'équipe de recherche est, par métier, habituée à se confronter à des situations de travail difficile. Elle souhaite cependant alerter sur la gravité de la situation qu'elle a rencontrée à la DIRECCTE. Bien évidemment, les agents de contrôle volontaires pour participer à la recherche-action ne sont pas représentatifs. Pour autant, des difficultés importantes se sont déjà manifestées dans les groupes de travail.

La présence dans les sections a permis de constater que certains agents sont, eux, en très grande difficulté. Comme il est classique en pareil cas, certains se préservent par le retrait (faible niveau d'activité), tandis que d'autres qui tentent de faire le travail le mieux possible se sentent en situation d'échec, avec des risques sérieux pour leur santé.

Attentes vis-à-vis de la hiérarchie

- Une organisation actuelle perçue comme surtout descendante
- Très peu d'animation transversale des sections

La recherche-action a porté sur les contrôleurs et inspecteurs, et pas sur l'activité de l'encadrement, notamment pas sur l'activité des directeurs adjoints. Il y a toutes les raisons de penser qu'eux-mêmes rencontrent des difficultés dans leur travail, et il n'est pas dans le propos de l'équipe de recherche d'expliquer les difficultés des agents par le comportement de la hiérarchie.

L'organisation actuelle est perçue comme surtout descendante, la hiérarchie faisant passer dans les sections les directives de la DGT. Le soutien de la hiérarchie aux difficultés rencontrées sur le terrain est très diversement apprécié : dans certains cas, le soutien technique sur un problème juridique particulier est perçu comme tout à fait positif. Mais là aussi, il se joue au « coup » par « coup ». La compréhension de l'activité globale de l'agent de contrôle par la hiérarchie, voire l'intérêt de celle-ci pour le travail réel des agents, sont souvent perçus comme faibles.

- **Sortir absolument de l'idée « d'application de la politique de travail » :**
 - Les agents de contrôle ne se sentent pas là pour appliquer principalement la volonté du ministre, mais d'abord celle du législateur (l'ensemble du Code)
 - Il n'a pas de rejet vis-à-vis d'une action centrale visant à ce que certaines questions soient traitées, qui ne le seraient pas sinon
 - Mais ces actions prioritaires ne peuvent être qu'une part minoritaire de l'activité, qui est largement sollicitée par les besoins du terrain
 - Et leur définition devrait mieux articuler le remontant et le descendant

Le terme « application de la politique du travail », régulièrement utilisé dans les documents hiérarchiques, contribue puissamment aux tensions au sein de la DIRECCTE :

Les agents ne considèrent pas que leur rôle soit d'abord de faire appliquer la politique du ministre du moment : pour eux il s'agit de faire appliquer l'ensemble du Code du travail, c'est-à-dire la volonté du législateur, la loi de la République ;

Les actions prioritaires ont un intérêt, mais elles laissent de côté des pans entiers de situations graves que les agents de contrôle rencontrent quotidiennement dans les entreprises ;

L'activité d'un agent de contrôle n'est pas une activité « d'application » de protocoles qui seraient définis d'en haut. Il s'agit d'une activité de *conception de stratégies toujours spécifiques* pour faire progresser la prise en compte du droit dans des entreprises très diverses.

- Moins de prescription descendante, plus de soutien au traitement du « remontant »
- Organisation de débats sur les problèmes de terrain plus que sur la politique du ministère
- **Plus de soutien sur les suivis de PV (+++)**
- Plus de soutien sur les problèmes matériels
- Plus de capitalisation et d'outils transversaux : une action facilitatrice de l'activité des agents, une hiérarchie qui donne les moyens de travailler

Les attentes vis-à-vis de la hiérarchie portent sur un rééquilibrage du « descendant » et du « remontant ». Il serait souhaitable qu'une plus grande part de l'activité de la hiérarchie porte sur le soutien aux problèmes rencontrés par les agents sur le terrain.



La hiérarchie est perçue comme prescriptrice et assez peu comme facilitatrice. Or, il existe une forte attente d'une « hiérarchie qui donne les moyens de travailler », en particulier sur les moyens matériels et sur les actions transversales de capitalisation.

Une attente spécifique majeure concerne un engagement plus explicite et/ou plus visible de la DIRECCTE sur le suivi des PV vis-à-vis du parquet.

Il est probable qu'une partie de la hiérarchie soit aussi en difficulté



Son travail mériterait aussi d'être étudié

Comme nous l'avons dit, il est probable que la hiérarchie elle-même soit mise en difficulté par le rôle principal de prescription descendante qui lui est attribué. Son activité devrait pouvoir bénéficier du même intérêt et du même type d'étude que l'activité des agents de contrôle.

Mais il faut aussi

- La remise en place de débats de métiers entre pairs
- Sur des situations concrètes (l'histoire dans la durée)
- Pour sortir des oppositions figées qui ne correspondent pas à la réalité des pratiques
- Avec une sortie sur l'accueil des jeunes et la formation
- Quelle place pour les **questions du travail** dans l'action syndicale ?

Mais les difficultés rencontrées par les agents de contrôle actuellement proviennent notamment de l'isolement de chacun, amené à construire seul des stratégies d'action dans la durée vis-à-vis des entreprises, sans que ces stratégies puissent être mises en débat, confrontées, et capitalisées.

Il est donc essentiel de mettre en place des débats de métiers entre pairs, en l'absence de la hiérarchie. Pour que ces débats soient productifs, il serait souhaitable :

- qu'ils portent sur des cas concrets d'histoires dans la durée avec une entreprise ;
- qu'ils permettent l'expression de controverses professionnelles (« je n'aurais pas fait comme toi »), dans un cadre respectueux de la différence des pratiques comme source de progrès ;
- qu'ils débouchent progressivement sur une capitalisation plus large des productions de chaque groupe.

Ces conditions supposent l'existence d'une compétence d'animation, qu'elle repose sur un intervenant externe ou sur des agents de contrôle formés à cette fin.

Les documents syndicaux 2010-2011 traitent d'organisation et de statut - qui sont des choses très importantes -, mais témoignent d'une difficulté à intégrer, dans le débat, les questions du travail telles qu'elles se posent aux agents dans le quotidien de leur activité. Le suicide d'un inspecteur, survenu en mai 2011, a contribué semble-t-il à une nouvelle prise en compte des difficultés de réalisation du travail.



Le rapport

François Daniellou
Philippe Davezies
Karine Chassaing
Bertrand Dugué
Johann Petit
avec la participation d'Ingrid Garnier

Nous remercions tous les contrôleurs du travail et inspecteurs du travail qui ont participé aux groupes de travail, aux observations et aux entretiens, et ont accepté que leur activité soit exposée.



Sommaire

Partie 1 : Contexte et objectifs de l'étude

1 - A l'origine de la demande : des difficultés dans l'exercice du métier	27
1.1 - Les missions de l'inspection du travail : quelles prescriptions ?.....	27
1.2 - Les évolutions du contexte d'intervention de l'inspection du travail.....	28
1.2.1 - Les mutations technico-économiques des entreprises	29
1.2.2 - La complexification du droit	29
1.2.3 - La mise en place des DIRECCTE	30
2 - La demande	30
3 - Les hypothèses	31
3.1 - Concernant l'activité des agents et les difficultés rencontrées.....	31
3.2 - Concernant l'orientation de l'intervention et les issues.....	32
4 - Méthodologie et investigations de terrain	32
4.1 - L'organisation du projet.....	32
4.1.1 - L'équipe de recherche.....	32
4.1.2 - Le comité de pilotage.....	33
4.1.3 - La participation des agents de l'inspection	33
4.2 - La mise en place d'une démarche basée sur diverses méthodes.....	34
4.2.1 - Des expériences partagées à l'origine de la méthodologie initiée.....	34
4.2.2 - Les groupes d'agents de contrôle	34
4.2.3 - Tentative d'approche de la gestion de l'emploi du temps.....	36
4.2.4 - Les investigations de terrain	36
Les observations et les entretiens	36
Le travail sur dossier	37
L'analyse des tracts syndicaux	37

Partie 2 : Résultats

Synthèse des résultats	38
1 - Les sollicitations à l'origine de l'activité	39
1.1 - La planification du temps	39
1.2 - Les actions prioritaires mises en place par la hiérarchie.....	41
1.3 - Les demandes individuelles	42
1.4 - Planification de l'activité et dilemmes	43
2 - Les contrôles en entreprise	43
2.1 - La préparation du contrôle.....	43
2.1.1 - Le dossier de l'entreprise.....	43
2.1.2 - Prévenir ou pas ?.....	44
2.2 - La réalisation du contrôle	44
2.2.1 - Le déroulement.....	44
2.2.2 - La construction de la distance.....	44
2.3 - D'autres formes de présence en entreprise.....	46
2.4 - Les contrôles à plusieurs agents.....	46

3 - Des exemples de déroulement de contrôle	46
3.1 - Visite à un cabinet-comptable de 40 salariés	47
3.2 - Une intervention dans un magasin	49
3.3 - Exemple d'un contrôle perçu comme un parasitage de l'activité.....	52
4 - Les suites du contrôle	53
4.1 - Les recherches complémentaires.....	53
4.2 - Le choix de l'angle d'approche.....	53
4.3 - La lettre d'observations.....	53
4.4 - La mise en demeure	54
4.5 - La contre-visite	54
4.6 - Le procès-verbal (PV)	54
4.6.1 - Certaines infractions appellent une intervention immédiate	55
4.6.2 - PV ou menace de PV.....	55
4.6.3 - La décision d'en arriver au PV.....	55
4.6.4 - La rédaction du PV : un exercice cadré.....	56
4.6.5 - La rédaction du PV, un exercice complexe et prenant	57
4.6.6 - La relecture par la hiérarchie	58
4.6.7 - Les suites du PV.....	58
5 - La longue histoire de l'intervention dans une entreprise	59
5.1 - Construire et maîtriser dans la durée la relation avec l'employeur	60
5.2 Une intervention dans une entreprise de fabrication de semelles orthopédiques	60
5.2.1 - Une intervention dans une entreprise de démonstratrices commerciales	65
5.2.2 - Une intervention dans une petite entreprise de métallurgie.....	73
5.3 - Ordre public et demandes des salariés	76
5.3.1 - Une intervention dans une entreprise de nettoyage	77
5.3.2 - Une intervention dans un restaurant.....	84
5.4 - La complexité de l'établissement de certaines infractions	89
5.4.1 - L'intérim dans un chantier	89
5.5 - A propos de ces exemples : le métier, l'évaluation du métier, et le débat sur le métier ..	92
5.5.1 - La numérisation du métier	92
5.5.2 - Les débats sur le métier	92
Construire et maîtriser la relation avec l'employeur	93
Articuler demandes des salariés et enjeux d'ordre public	95
6 - La relation avec les représentants du personnel	97
6.1 - L'exemple de la mise en place d'un CHSCT	98
6.2 - Un exemple de pari déçu.....	99
7 - Des questions spécifiques difficiles	101
7.1 - Les décisions administratives (IT).....	102
8 - Les formes de coût et le plaisir des victoires	103
8.1 - Les victoires.....	103
8.2 - Les sources de coût pour les agents	104
8.2.1 - Les coûts liés à la pratique des entreprises.....	104
8.2.2 - Les coûts liés au fonctionnement de l'inspection	104

9 - Autonomie et interactions au sein de la section	105
9.1 - Les différences CT/IT	105
9.2 - Les relations aux agents expérimentés ou experts	106
9.3 - Les relations CT/IT	107
10 - Perceptions et attentes vis-à-vis de la hiérarchie	110
10.1 - Quelles visions de l'efficacité du travail d'inspection ?	110
10.2 - Les questions mises en avant par les organisations syndicales	112
11 - Le déficit de partage, débats et transmission	113
Conclusion	114
Références bibliographiques	116

Partie 1 : Contexte et objectifs de l'étude

1 - A l'origine de la demande : des difficultés dans l'exercice du métier

1.1 - Les missions de l'inspection du travail : quelles prescriptions ?

Créée à la fin du XIX^e siècle, l'inspection du travail est destinée à protéger les travailleurs et à faire appliquer des règles dans les entreprises. A cette époque, les missions se concentraient autour des conditions de travail de certaines catégories (femmes et enfants), allant de l'âge légal des enfants au travail, à la durée du temps de travail et au repos quotidien et hebdomadaire. Depuis l'apparition de la loi instituant le Code du travail en 1910, les attributions de l'inspection se sont diversifiées avec le temps tout en s'adaptant aux nouvelles formes et problématiques du travail contemporain.

Ramackers et Vilboeuf proposent, en 1997, une description des missions de l'inspection et de leurs évolutions. C'est en 1841 que la première loi sur le travail est adoptée pour limiter la durée du travail des enfants et définir l'âge légal au travail à 8 ans. En 1874, le premier service composé de 15 membres de l'Etat dispose d'un droit d'entrée dans les établissements afin de constater les infractions par procès-verbaux. A partir de 1892, face au développement de l'industrie et à la recrudescence des accidents du travail et des maladies professionnelles, les pouvoirs publics décident de faire valoir la protection des ouvriers. Ainsi, l'inspection du travail fut créée en France avec pour objectif le contrôle administratif sur la réglementation de la durée du temps de travail et des premières règles en matière d'hygiène et de sécurité pour l'ensemble des salariés. Jusqu'alors sous l'égide du ministère du commerce et de l'industrie, c'est en 1906 que le service d'inspection est rattaché au ministère du travail gagnant ainsi son autonomie et son indépendance. En 1919, l'organisation mondiale du travail est créée lors du Traité de Versailles et donne naissance à une organisation tripartite dont les membres exécutifs sont composés de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Face à l'exploitation des travailleurs dans les pays industrialisés et face à l'interdépendance croissante des économies nationales, les grandes nations décident de coopérer pour assurer les mêmes conditions de travail aux travailleurs afin d'affronter la concurrence sur un pied d'égalité. Ainsi, c'est en 1947 que l'organisation internationale du travail décide d'adopter diverses propositions sous la forme d'une convention internationale, la convention 81 qui constitue le socle des prescriptions de l'inspection du travail auquel se rajoute le Code du travail puisque l'objectif premier de cette administration est de veiller à son application.

La convention 81 détermine le rôle de l'inspection du travail, dès l'article 3, en ces termes :

« Le système d'inspection du travail sera chargé :

- a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dites dispositions ;*
- b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ;*
- c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes. »*

Ces missions sont donc assurées d'abord en réalisant des contrôles dans les entreprises. Pour cela, l'article 12 autorise les inspecteurs du travail à pénétrer librement sans avertissement préalable, à toute heure, dans tout établissement pour procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes.

Il peut s'agir d'auditions des salariés, de l'employeur ou de consultations des livres, registres et documents dont la tenue est prescrite par la législation. Par ailleurs, cette convention définit des moyens pour faire appliquer la réglementation du droit du travail. Celle-ci autorise les agents, selon l'article 13, à demander expressément par voie administrative ou judiciaire la mise en œuvre de mesures (mise en conformité d'installations, aménagement des postes ou méthodes de travail) visant à écarter tout risque pour la santé et à la sécurité des travailleurs. Pour cela, les agents de contrôle disposent de différentes actions possibles :

- La *lettre d'observations* fait état des constats d'infractions relevés lors des visites de contrôle par l'agent. Cette lettre a pour objectif de rappeler la réglementation et de signifier ses obligations à l'employeur.
- La *mise en demeure* permet à l'agent de notifier à l'employeur l'obligation de se conformer à la réglementation dans un délai immédiat ou pouvant aller jusqu'à 2 mois.
- Le procès-verbal décrit l'ensemble des infractions constatées et les différents rappels suite aux contrôles. Cette procédure, à destination du tribunal peut engager des poursuites pénales de l'entreprise par l'Etat.
- L'*arrêt de travaux* en cas de danger grave et imminent sur un chantier de bâtiments et de travaux publics.
- Le *référé* devant le tribunal de grande instance afin d'obtenir une ordonnance du juge pour que l'employeur prenne les mesures nécessaires pour cesser l'exposition des salariés aux risques et aux dangers.
- Le *signalement au parquet* régi par l'article 40 du code de procédure pénale qui donne l'obligation à tout fonctionnaire public ayant connaissance durant l'exercice de ses fonctions d'un délit ou d'un crime, d'informer et de donner tous les renseignements et PV au procureur de la république.

Toutes ces actions restent à l'entière appréciation des agents de contrôle. En effet, l'article 17-1 de la convention précise qu'il est laissé à la libre décision des agents de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter des poursuites. Les agents sont donc toujours amenés à faire des choix dans les « suites » de leurs contrôles en entreprise. Et, pour s'assurer des mesures prises par l'employeur il est demandé aux agents dans l'article 16 que « *les établissements soient inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question* ».

Douillet (2002), ancien inspecteur du travail et aujourd'hui ergonomiste s'est proposé d'analyser la prescription de l'activité d'agent de contrôle. Il constate que cette profession est particulièrement prescrite sur la forme grâce à la réglementation du Code du travail mais que les façons d'en disposer ne sont que très peu déterminées. Ce sont les formes d'interventions et les décisions qui en découlent qui sont prescrites avec précision mais pas les moyens d'intervenir. En effet, l'auteur aborde la convention internationale 81 de l'Organisation Internationale du Travail qui laisse de l'autonomie dans les actions et les procédures d'intervention. Il décrit une organisation administrative qui mène l'agent à agir individuellement avec « *un rapport entre l'inspecteur et la réalité qui se résume à des expériences individuelles, de fait peu partagées et peu débattues* ». De même, il explique que l'agent peut conseiller comme réprimer avec de nombreuses situations intermédiaires et que par conséquent, c'est à lui de choisir selon les critères qu'il retiendra dans son mode d'intervention. Nous sommes bien dans un cas de figure où l'opérateur est responsable de l'ordonnancement des étapes de suivi, l'élaboration et la construction de sa mission (De Terssac 1992 ; Leplat 2000).

1.2 - Les évolutions du contexte d'intervention de l'inspection du travail

L'objet de travail des agents, à savoir les entreprises et le salariat, ont connu beaucoup de transformations ces dernières années tant au niveau des activités, des techniques que des systèmes organisationnels et sociaux modifiant, de fait, l'activité de l'inspection. Il en est de

même pour l'outil principal de leur activité, le Code du travail, qui s'est complexifié pour s'adapter à ces évolutions.

1.2.1 - Les mutations technico-économiques des entreprises

Depuis quelques décennies, le climat économique, social et structurel s'est profondément modifié. En premier lieu, on assiste à une augmentation du nombre de petites entreprises (PME et TPE) notamment dans la sous-traitance ou encore l'installation d'entreprises étrangères issues de l'union européenne (Kapp, Ramackers, Terrier, 2010). Filoche (2004) indique que bien souvent, dans ces petites structures, il n'y a pas de comité d'entreprise, ni de délégué syndical et de comité d'hygiène sécurité et conditions de travail (CHSCT). Il ajoute que l'on trouve le plus de turn-over, de temps partiel, le moins de conventions collectives, le plus d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Les auteurs observent donc un affaiblissement des collectifs de travail et des institutions représentatives du personnel, qui, par conséquent, augmentent le nombre de demandes individuelles reçues par les agents de l'inspection (Tiano, 2005 ; Kapp, Ramackers, Terrier, 2010).

D'autre part, face aux évolutions structurelles des entreprises, le marché du travail s'est transformé avec l'augmentation de la population active et l'aménagement des contrats et des horaires de travail. En termes de contrat de travail, on a vu l'apparition puis la disparition d'un nouveau type de contrat (contrat nouvelle embauche), la mise en place d'un nouveau type de rupture de contrat de travail et un large assouplissement concernant la durée du temps de travail (Tiano, 2005 ; Kapp, Ramackers, Terrier, 2010). En ce qui concerne les risques professionnels, le Code du travail s'est largement renforcé en matière de protection pour la santé et la sécurité au travail.

En outre, l'inspection du travail se définit notamment par une approche globale qui nécessite l'élaboration de compétences généralistes afin d'assurer l'application du Code du travail. Tout type d'activités peut alors être contrôlé par l'agent quelle que soit sa formation initiale et les connaissances techniques dont il dispose. Or, le système économique s'est transformé passant d'une production industrielle à une activité tertiaire, avec une utilisation massive de nouvelles technologies et de nouvelles formes organisationnelles qui se développent et participent à l'émergence de nouvelles contraintes pour les travailleurs (Falzon, 2004 ; Gollac & Volkoff, 2007). Par conséquent, ces nouvelles techniques opérationnelles demandent aux agents de plus en plus de connaissances spécifiques (ex : réactions chimiques de produits rares, nouveaux ou mal connus, fiabilité des systèmes électroniques...). Ces situations les obligent à faire appel à des experts techniques (toxicologues, chimistes, médecins, ergonomes...) qui engagent un traitement plus long et irrégulier dans le traitement des dossiers. D'autre part, les agents font face à l'augmentation des maladies professionnelles, des accidents du travail, à la complexité de certaines problématiques émergentes sur les questions de santé au travail (cancers professionnels, TMS, RPS...) et des risques professionnels à effets différés (Tiano 2003).

1.2.2 - La complexification du droit

Les changements économiques, technologiques, organisationnels et sociaux ont de fait complexifié le Code du travail. Dès 1989, Dodier abordait la question de l'évolution du droit du travail en précisant que « les inspecteurs du travail doivent consacrer un investissement important pour maîtriser le labyrinthe de la réglementation et assimiler les nouveaux textes [...] et doivent jongler avec des outils éparpillés d'identification des risques ». Tiano (2005) insiste sur le fait qu'il est indispensable pour eux d'assurer la mise à jour de leurs compétences techniques du droit du travail assurant ainsi leur légitimité d'agir. Il s'agit donc de prendre connaissance des nouveaux textes réglementaires, de les comparer aux anciens pour mieux appréhender les situations de travail. Non seulement ils doivent faire face à un traitement qualitatif complexe mais aussi quantitatif puisque la réglementation et les mises à jour sont très nombreuses. A titre d'exemple, Kapp et al. citent l'accroissement des lois relatives à la santé et à la sécurité, les modifications sur le temps de travail, la création puis la disparition du contrat nouvelle embauche ou encore

la création d'un nouveau mode de rupture de contrat, et cela en l'espace de cinq ans. A l'origine de cette « hypertrophie du droit », de nombreuses jurisprudences administratives, des lois et des règlements européens qui se rajoutent aux françaises. Ce qui peut amener à penser que ces multiples changements ôtent une certaine aisance vis-à-vis de leur utilisation. (Ramackers, Vilboeuf 1997 ; Kapp, Ramakers, Terrier 2010). De plus, les préventeurs comme la CARSAT⁽¹⁾, l'OPPBT⁽²⁾ ou d'autres organismes professionnels d'employeurs dictent des règles de l'art, des règlements, des chartes élaborées par les entreprises seules ou avec les pouvoirs publics ou para publics. Ces catégories juridiques rendent la manipulation des textes longue, difficile et renforcent l'incertitude des agents.

1.2.3 - La mise en place des DIRECCTE

En Juin 2007, le gouvernement lance la révision générale des politiques publiques (RGPP) constituant la base des réformes de l'Etat. L'objectif est de transformer l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique en répondant à une triple exigence : offrir un meilleur service public aux usagers, faire bénéficier les agents de meilleures conditions de travail et de carrière et diminuer le niveau des dépenses publiques. L'ambition de la RGPP au Ministère du Travail répond à 3 objectifs dont l'un concerne directement « l'amélioration du service aux entreprises » par la mise en place d'un interlocuteur unique : la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**). Le principal but est d'offrir une simplification des démarches et des services complémentaires, notamment sur le respect de la réglementation du travail. De plus, et dans la logique de la RGPP, les trois services d'inspection (généraliste, agriculture et transports) ont été fusionnés fonctionnellement en janvier 2009. La mise en place d'un service unique d'inspection du travail répond à plusieurs objectifs affichés :

- Une meilleure accessibilité au public -La rationalisation des moyens du service public : grâce à un redéploiement des agents en fonction des besoins de chaque secteur et de chaque territoire ;
- La lisibilité de l'action de l'inspection du travail dans le cadre d'une politique du travail unique.

Les jalons récents

2006 : Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, création de la DGT.

2007-2008 : Lancement de la RGPP.

2008 : Décrets de fusion des services d'inspection de l'agriculture, des gens de mer, de l'industrie et du commerce, des transports.

2009 : mise en place des DIRECCTE.

2 - La demande

Cette restructuration de la DRTEFP en DIRECCTE a pour objectif le développement régionalisé, avec une mutualisation des moyens pour réduire les dépenses de fonctionnement et améliorer la performance de l'action publique. Or, depuis la fusion des services de l'inspection du travail et la mise en œuvre progressive de la Direccte, une certaine inquiétude émerge des agents de contrôle de l'inspection et des directions départementales et régionales du travail. Ces modifications de structure, et les conséquences sur l'emploi et les relations sociales de la crise économique, s'ajoutent aux constats déjà faits par ailleurs depuis quelques temps, du renforcement de tensions dans l'exercice du métier. A l'origine de la demande, diverses sources de ces tensions ont été identifiées, elles sont notamment en lien avec les évolutions technico-économiques du travail qui génèrent des mutations des contextes d'intervention des agents, elles sont aussi liées aux évolutions du Code du travail qui renforcent les contraintes juridiques.

(1) CARSAT : caisse d'assurance retraite et de la santé au travail

(2) OPPBT : organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics

Ces constats motivent le service études prospectives, évaluation et statistiques (SEPES) de la DRTEFP d'Ile de France sous l'impulsion du médecin inspecteur du travail et de directeurs régionaux du travail à lancer en milieu d'année 2009, un appel d'offres sur l'étude des pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail. De leur point de vue, « le cœur de métier des agents, le contrôle de la réglementation, devient plus complexe, leur charge de travail s'intensifie », il importe alors pour eux d'initier des études « permettant de faire progresser la mise en visibilité de l'activité réelle des agents de contrôle » dans l'objectif de « faciliter les échanges entre les acteurs du système d'inspection du travail en donnant quelques points de repère sur les principales lignes de force qui traversent ce métier.

« Il s'agit de favoriser une démarche ayant pour objectif :

- d'engager une réflexion collective sur ce qui fait un travail de qualité pour les agents, et pour leur administration, incluant l'identification et la formalisation de savoir-faire pour en assurer une transmission et une valorisation,
- d'améliorer l'appui apporté aux agents de contrôle en identifiant notamment les difficultés du métier, renforcées par les évolutions nouvelles, et en proposant aux agents un travail d'aide à la décision,
- de produire un meilleur service en lien avec les demandes des usagers (organisations syndicales, salariés et entreprises), tout en améliorant les conditions de travail des agents. »

Il est important de rappeler les étapes de la construction de cette demande qui a été finalisée dans cet appel d'offres en 2009. Elle est née d'échanges au cours des réunions des directeurs adjoints du travail qui pointaient les difficultés vécues par les agents de contrôle dans leur métier. Un comité de suivi varié s'est donc mis en place, composé, à l'origine de Laurence Théry qui était à ce moment là directrice adjointe, rattachée au Pôle Santé Travail, Vincent Ruprich qui était le responsable de ce Pôle, Bernard Simonin du Sepes et Nicolas Sandret, médecin inspecteur du travail. Ce groupe s'est saisi de la question et a monté le projet d'appel d'offres. Celui-ci a été présenté, aux réunions des directeurs adjoints du travail, en comité de direction, au CTRI et au CTPR pour validation avant lancement. Il a été accepté sur la base d'un certain nombre de principes :

- Un principe issu de l'ergonomie selon lequel on trouve, entre le travail prescrit et le travail réel, un espace irréductible qui est l'objet même du travail. Comprendre la réalité du travail c'est précisément travailler sur cet espace ;
- L'approche qualitative du réel de l'activité des agents de contrôle ne peut se faire qu'avec la participation et l'engagement de certains agents volontaires ;
- Toutes les hypothèses devront être discutées avec les agents de contrôle et aucun élément ne pourra être restitué sans leur validation préalable ;
- Les résultats de l'étude seront mis en débat pour que l'ensemble des agents de contrôle d'Ile-de-France puissent s'en saisir.

3 - Les hypothèses

Dans sa réponse à l'appel d'offres, l'équipe de recherche émettait les hypothèses suivantes.

3.1 Concernant l'activité des agents et les difficultés rencontrées

1) Il est décrit ci-dessus la tension qui existe entre les composantes de contrôle, de conseil, et de médiation de la fonction des agents de contrôle. Il est connu que l'accent à mettre sur l'une ou l'autre des missions divise les organisations d'agents de contrôle, la primauté de la mission de contrôle constituant par exemple l'objet de l'association L611-10.

Pour autant, nous faisons l'hypothèse que tous les agents de contrôle, quelle que soit leur sensibilité, sont dans la pratique confrontés à la gestion au quotidien des contradictions qui peuvent exister entre ces missions. Aucun agent, dans la pratique, ne se situe à un seul des pôles cités, tous ont à gérer la tension entre ceux-ci.

2) Si la Loi est la référence commune, elle n'est pas la seule source de prescription de l'activité des agents de contrôle. La situation économique des entreprises, l'histoire de la relation avec elles, les priorités du moment de l'État et de la hiérarchie, et les limites du budget-temps sont des contraintes que les agents de contrôle intègrent certainement dans la décision de ne pas traiter certaines questions, d'en traiter certaines, et sur les modalités choisies pour le faire. Ce qui ressort de la pratique n'est pas la Loi, mais « la Loi en actes », résultat de compromis complexes et non toujours conscients.

Cette situation a par exemple été étudiée dans la pratique du Code des Marchés Publics par les Maîtrises d'ouvrage publiques, certaines dispositions étant très peu mises en œuvre parce qu'elles sont en contradiction avec d'autres contraintes des acteurs.

3) L'un des enjeux de l'étude est d'identifier les compétences que les agents de contrôle développent pour faire ces choix, et la façon dont celles-ci peuvent être mises en patrimoine collectif et transmises. L'idée de « métier » renvoie à l'élaboration collective de règles pour faire face aux situations dont la solution n'est pas donnée par l'organisation officielle du travail. Il y a une difficulté particulière dans l'élaboration du « métier » des agents de contrôle, dans la mesure où il est difficile pour eux de mettre en mots et en lumière une compétence de pratique de la « Loi en actes » qui, par nature, n'est pas semblable en tout point à la Loi.

4) Les agents de contrôle sont amenés à rendre des comptes de leur activité sous forme d'indicateurs de gestion et de tableaux de bord. Il est connu que ce type d'indicateurs, lorsqu'il constitue la principale forme d'évaluation de l'activité des agents, a tendance à écraser la complexité des compromis qui doivent être mis en œuvre pour obtenir la performance. Le « travail bien fait » vu par les agents n'est pas forcément de même nature que ce que les indicateurs mesurent. La possibilité ou non d'en débattre avec la hiérarchie est un enjeu de santé au travail important.

3.2 Concernant l'orientation de l'intervention et les issues

L'enjeu de la recherche n'est pas uniquement de mettre à la disposition de la hiérarchie une description de l'activité des agents de contrôle qui permette une meilleure gestion des difficultés rencontrées.

Il s'agit surtout de contribuer au développement du métier, en enclenchant une dynamique collective susceptible d'aider les agents de contrôle à penser leur activité, à en débattre, et à constituer les capacités individuelles et collectives permettant d'en discuter avec leur hiérarchie.

La constitution de groupes d'agents de contrôle volontaires, au sein duquel sera animé ce débat de métier à partir de la compréhension de leur activité, est l'élément essentiel de la démarche. Dans un premier temps, fonctionneraient deux groupes distincts, l'un pour les contrôleurs du travail, l'autre pour les inspecteurs. Il est en effet nécessaire de permettre la constitution d'un point de vue propre dans chacun des métiers.

Dans un deuxième temps, les deux groupes seraient réunis, pour élaborer une réflexion commune sur le travail d'inspection.

4 - Méthodologie et investigations de terrain

4.1 L'organisation du projet

4.1.1 L'équipe de recherche

Cinq chercheurs et une étudiante sont mobilisés dans le cadre de ce projet, avec des compétences pluridisciplinaires en ergonomie, sociologie et médecine du travail :

- une équipe de chercheurs du département d'ergonomie de l'Ecole Nationale Supérieure de Cognitique, Institut Polytechnique de Bordeaux, composée de :
 - François Daniellou, professeur des universités en ergonomie
 - Bernard Dugué, docteur en sociologie, chercheur au département
 - Johann Petit, maître de conférences en ergonomie
 - Karine Chassaing, maître de conférences en ergonomie
- Philippe Davezies, médecin du travail, enseignant-chercheur à l'UMRETTE, Unité mixte de Recherche Epidémiologique Transport, Travail, Environnement : unité commune à l'INRETS⁽¹⁾, l'INVS⁽²⁾ et l'Université Claude Bernard Lyon 1. -11
- Ingrid Garnier, étudiante en master recherche d'ergonomie, CNAM Paris (promotion 2009/2010) avec une participation prévue jusqu'en septembre 2010.

4.1.2 Le comité de pilotage

Un Comité de pilotage est constitué, dans l'objectif de mettre en discussion, au fur et à mesure de l'avancée du projet, les méthodes élaborées, les résultats observés et les problèmes rencontrés.

Ce comité est composé de :

- Hélène Chamboredon, service études statistiques, évaluation (Ese), Direccte
- Denise Derdek, chef du service santé et sécurité au travail, Direccte (a remplacé Patrice Peytavin qui a participé au premier comité de pilotage)
- Marie-Christine Margeot, chef du service régional de contrôle, Direccte (ex directrice adjointe, pôle travail, Unité territoriale 93, Direccte. Fonction occupée lors du premier comité de pilotage)
- Lionel de Taillac, chef du pôle Politique du Travail, Direccte
- Laurence Théry, ARACT Picardie
- Nicolas Sandret, Médecin inspecteur régional du travail, Direccte
- Bernard Simonin, chef du service Ese, Direccte
- l'équipe de recherche précédemment citée.

Ce comité s'est réuni à deux reprises le 22 janvier 2010 et le 6 janvier 2011.

4.1.3 La participation des agents de l'inspection

Les participants à la recherche sont mobilisés sur la base du volontariat, à la suite d'une présentation du projet par Nicolas Sandret (médecin inspecteur régional du travail) et d'Hélène Chamboredon (Ese) auprès de chaque section d'Ile-de-France. La présentation du projet étant concomitante avec la mise en place des Direccte et d'une culture d'évaluation du résultat à partir d'indicateurs d'activité et de performance, cela n'a pas rendu facile le recrutement de volontaires. Dans un premier temps, nous avons fait face à une faible mobilisation des agents et une certaine méfiance qui s'est exprimée par des questions relatives à l'utilité de ce travail, à l'origine de la demande, au rôle du ministère, aux personnes qui composeront les groupes de travail et les destinataires de la restitution.

Afin de pouvoir faciliter le recrutement des volontaires, et compte tenu du contexte dans lequel ce projet a débuté, l'équipe de chercheurs a rencontré, le 12 avril 2010, les organisations syndicales et les directions lors d'un CTPR, afin d'expliquer les objectifs du projet, la méthodologie mise en œuvre et l'intérêt de ce travail pour le métier.

Dès lors, le 6 mai 2010, une rencontre avec l'ensemble des volontaires contrôleurs et inspecteurs du travail a été organisée afin d'échanger sur l'intérêt du projet quant à la mise en lumière des

(1) INRETS : institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

(2) INVS : institut de veille sanitaire

pratiques et de ses difficultés, des multiples contradictions qu'ils rencontrent au quotidien, des stratégies mises en place pour y répondre, etc....

11 contrôleurs et 13 inspecteurs se sont ainsi portés volontaires. Au fur et à mesure de l'avancée de la recherche, un effectif s'est stabilisé sur 8 inspecteurs et 7 contrôleurs.

4.2 La mise en place d'une démarche basée sur diverses méthodes

4.2.1 Des expériences partagées à l'origine de la méthodologie initiée

Le présent projet s'inscrit, d'un point de vue méthodologique, dans la lignée de plusieurs recherches réalisées par l'équipe.

Des recherches-actions menées auprès de responsables syndicaux de la CFDT (Théry, 2006) et de la CGT ont été l'occasion de mettre en place un cadre méthodologique favorisant le développement des pratiques syndicales. Les syndicalistes sont acteurs de ce développement, il résulte d'une coconstruction entre deux collectifs : celui des syndicalistes et celui des chercheurs. Les syndicalistes fournissent eux-mêmes des éléments issus du travail pour les mettre en débat au sein du collectif de syndicalistes et de chercheurs. Les membres du collectif des syndicalistes participent autant que les chercheurs aux réactions, à la constitution de réponses. Une autre expérience partagée par les chercheurs de l'équipe alimente la méthodologie du présent projet. Il s'agit d'une recherche sur la pratique des médecins du travail dans la prévention des TMS⁽¹⁾ (recherche ANR⁽²⁾). Ici aussi les pratiques des médecins sont mises en débat dans les collectifs de médecins pour en favoriser le développement. Des autoconfrontations croisées ont été mises en place. Elles consistent après validation individuelle avec les personnes observées, en un dispositif d'échange sur les pratiques croisant les regards entre pairs. Ensuite une restitution collective est organisée pour que le résultat d'analyse des autoconfrontations croisées soit présenté à l'ensemble de l'équipe de médecin du travail concerné pour une validation collective de ce qui est produit. Dans le cadre de cette recherche, d'autres méthodologies sont mises à l'épreuve lors des entretiens individuels avec notamment l'entretien réflexif rétrospectif fondé sur les traces dans une entreprise.

On peut aussi citer la recherche menée par Philippe Davezies et François Daniellou sur l'épuisement professionnel des médecins généralistes, à la demande de l'URML Poitou-Charentes. La compréhension des contradictions que les médecins doivent gérer au cours des consultations s'est faite à travers une combinaison d'observations de consultations et d'entretiens. Les résultats ont ensuite été mis en débat au sein de l'URML.

4.2.2 Les groupes d'agents de contrôle

La constitution de groupes d'agents de contrôle volontaires repose sur un principe méthodologique selon lequel les groupes d'agents de contrôle ne sont pas destinés à entendre a posteriori l'analyse faite par les chercheurs, aux fins de la valider. La proposition consiste à leur proposer une élaboration collective dans la durée, alimentée par les constats sur les pratiques qu'apporteront progressivement les chercheurs, et par les interrogations de ceux-ci.

Il s'agit de constituer deux groupes de recherche-action, constitués chacun d'un collectif de chercheurs et d'un collectif d'agents de contrôle.

Deux groupes ont donc été organisés réunissant sur une journée :

- le collectif de contrôleurs et le collectif de chercheurs de 9h30 à 12h
- le collectif d'inspecteurs et le collectif de chercheurs de 14h à 16h30.

10 sessions de travail ont eu lieu, le tableau suivant reprend de façon synthétique le déroulement de ces séances ainsi que les ordres du jour :

(1) TMS : troubles musculo-squelettiques

(2) ANR : agence nationale de la recherche

Dates	Ordre du jour CT	Ordre du jour IT	Modalités d'observations
01/06/10	<ul style="list-style-type: none"> le dispositif et la démarche mise en place les motivations des participants pour participer à cette recherche action et les difficultés qu'ils rencontrent dans leur travail La suite du programme 	<ul style="list-style-type: none"> le dispositif et la démarche mise en place les motivations des participants pour participer à cette recherche action et les difficultés qu'ils rencontrent dans leur travail La suite du programme 	Pas d'enregistrement
09/09/10	Présentation du travail d'Ingrid Garnier mené dans le cadre de son Master recherche en ergonomie	Présentation du travail d'Ingrid Garnier mené dans le cadre de son Master recherche en ergonomie	Enregistrement audio
02/11/10	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des échanges lors de la session du 09 septembre et réaction des participants Discussion sur le Code du travail et son usage, alimenté par les observations menées par Johann Petit et Bernard Dugué 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des échanges lors de la session du 09 septembre et réaction des participants Discussion sur le Code du travail et son usage, alimenté par les observations menées par Johann Petit et Bernard Dugué 	Enregistrement audio
06/12/10	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 02/11/2010 Présentation à partir d'observations réalisées avec un agent du groupe par Bernard Dugué 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 02/11/2010 Présentation d'observations menées avec un agent du groupe dans le cadre d'un contrôle sur dossier par François Daniellou 	Enregistrement audio
02/02/11	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 06/12/10 Premiers constats et hypothèses issus de la recherche présentés lors du comité de pilotage du 06/01/2011 présenté par Philippe Davezies 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 06/12/10 Premiers constats et hypothèses issus de la recherche présentés lors du comité de pilotage du 06/01/2011 présenté par Philippe Davezies 	Enregistrement audio
02/02/11	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 06/12/10 Premiers constats et hypothèses issus de la recherche présentés lors du comité de pilotage du 06/01/2011 présenté par Philippe Davezies 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 06/12/10 Premiers constats et hypothèses issus de la recherche présentés lors du comité de pilotage du 06/01/2011 présenté par Philippe Davezies 	Enregistrement audio
16/02/11	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 02/02/11 Présentation de Karine Chassaing à partir des observations menées dans le cadre d'un contrôle dans une entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 02/02/11 Echanges sur deux thèmes à partir des observations de Johann Petit : les relations avec les représentants du personnel et les entretiens en permanence 	Enregistrement audio

Dates	Ordre du jour CT	Ordre du jour IT	Modalités d'observations
30/03/11	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 16/02/11 un thème mis en débat : la relation des contrôleurs avec les inspecteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 16/02/11 un thème mis en débat : faire fonctionner les instances représentatives du personnel et les licenciements de représentants du personnel 	Enregistrement audio
27/04/11	En raison du d'un nombre important d'absents le 30/03/11, l'ordre du jour du 30/03 a été reporté	<ul style="list-style-type: none"> Rappel des éléments discutés lors de la session du 30/03/11 un thème mis en débat : la relation des inspecteurs avec les contrôleurs 	Enregistrement audio
31/05/11	Les deux groupes ont été réunis pour discuter de la relation inspecteurs et contrôleurs		Enregistrement audio
14/06/11	Echanges à partir d'un cas exposé par Philippe Davezies, recueilli lors d'entretiens réalisés avec des agents sur des dossiers d'entreprise	Echanges à partir d'un cas exposé par Philippe Davezies, recueilli lors d'entretiens réalisés avec des agents sur des dossiers d'entreprise	Enregistrement audio

A compter de la seconde rencontre, l'organisation des sessions s'est déroulée selon le même schéma :

- 1 - Des enregistrements audio afin de retranscrire entre chaque session les échanges. L'objectif est de faciliter l'analyse des données et de pouvoir renvoyer au groupe à chaque début de session des éléments sur ce qui s'est dit lors de la session précédente. Les chercheurs procèdent donc au fur et à mesure à une relecture des échanges et à la constitution d'un diaporama qu'ils soumettent ensuite au groupe. Les participants ont donné leur accord pour effectuer ces enregistrements et l'anonymat leur a été garanti ;
- 2 - des présentations des résultats des observations et entretiens conduits par les chercheurs qui alimentent la discussion sur les pratiques. Il s'agit, autour de situations particulières réelles, que les membres du groupe puissent à la fois exprimer qu'ils ne s'y seraient pas pris de la même manière que le collègue observé, et reconnaître que celui-ci avait de bonnes raisons de s'y prendre ainsi. La palette des réactions possibles face aux situations s'enrichit ainsi progressivement, en développant la ressource disponible pour chacun.

4.2.3 - Tentative d'approche de la gestion de l'emploi du temps

Une tentative de compréhension de la gestion de leur emploi du temps par les agents a eu lieu, par recueil des emplois du temps des membres des groupes de travail pendant une semaine. Cette tentative n'a pas abouti, peu d'agents ayant rempli la grille. Ceci s'explique sans doute en partie par la sensation, plusieurs fois exprimées, qu' « aucune semaine n'est représentative. »

4.2.4 - Les investigations de terrain

Les observations et les entretiens

7 journées d'observation ont été menées auprès de 4 inspecteurs ainsi que 8 journées d'observation auprès de 3 contrôleurs. L'observation de journées d'agents de contrôle est



nécessaire pour identifier la diversité des lieux et formes de l'activité : rendez-vous en section, visites programmées en entreprise, participations à des CHSCT, gestion d'urgences, réunions de coordination, etc. Elle permet aussi de comprendre les contraintes liées à la gestion, dans le cadre de l'agenda quotidien, des différentes priorités.

Pour permettre ces observations, les chercheurs disposent d'une autorisation pour accompagner les agents en visite d'entreprise, signée par le directeur régional.

En complément de ces observations, des entretiens individuels sont réalisés avec les agents observés mais aussi avec des agents non observés. Ce fut le cas pour deux inspecteurs qui n'ont pas été observés.

Le travail sur dossier

4 entretiens rétrospectifs (avec 2 contrôleurs et 2 inspecteurs) sur les traces des dossiers d'une entreprise ont été conduits afin de reconstituer la dimension diachronique de l'activité d'un agent de contrôle par rapport à une entreprise. Cette méthode permet de reconstruire la séquence des différentes actions mises en place vis-à-vis d'une entreprise, et de remettre en perspective l'action observée actuellement. Il est ainsi possible de reconstituer la façon dont les agents de contrôle dosent leur action sur la durée, par exemple l'usage qu'ils font d'un délai donné à l'entreprise pour se mettre en conformité.

Cette méthode a aussi l'avantage de moins fragiliser l'agent de contrôle observé par rapport aux limites éventuelles de ce qui s'est passé en temps réel dans l'entreprise : c'est dans la durée que la relation avec l'entreprise porte ses fruits, non sur une visite unique.

L'analyse des tracts syndicaux

25 tracts syndicaux nous ont été transmis entre février et mai 2011. L'analyse de ces documents a permis d'identifier des questions, des éléments de débats mis en avant par les organisations syndicales au moment de la recherche.

Partie 2 : Résultats

Synthèse des résultats

- L'activité des agents de contrôle comporte de multiples facettes (permanences, contrôles et gestion de leurs suites, convocations d'acteurs, décisions administratives [IT], réunions) articulées entre elles.
- Chaque intervention vis-à-vis d'une entreprise s'inscrit dans l'histoire de la relation de l'inspection avec cette entreprise. La plupart des « coups » joués par un agent de contrôle s'inscrivent dans « une partie » qui implique dans la durée lui-même, éventuellement ses prédécesseurs et successeurs de la section, et des acteurs de l'entreprise.
- Cette inscription dans la durée vient interroger le système de compte rendu d'activité Cap Sitere, qui est basé sur la notion de « contrôle » élémentaire. Les contrôles n'étant ni indépendants d'autres éléments d'activité, ni équivalents en importance, en charge de travail, ou en conséquences, cette unité de compte interroge sur la vision du travail des agents dont le système est porteur, sur la représentation qu'en porte la hiérarchie, et sur les évaluations qui en résultent.
- L'activité des agents de contrôle vise au respect du Code du travail par les employeurs. Dans les faits, l'application intégrale de la loi par l'ensemble des entreprises dont il a la charge ne peut être l'objectif opérationnel de l'agent de contrôle, du fait :
 - de la complexité de la loi,
 - du nombre d'entreprises concernées,
 - de l'état réel des pratiques de certaines d'entre elles,
 - de l'ampleur du travail que nécessitent certaines infractions.

L'activité de l'agent comporte nécessairement différentes priorisations, en fonction des alertes qui lui parviennent, des explorations qu'il conduit, de l'évaluation qu'il fait de la gravité et des enjeux des situations, et du rapport entre l'investissement nécessaire et le résultat vraisemblable. Le coût de son activité, perçu par l'agent, concerne aussi bien ce sur quoi il intervient, que ce sur quoi il choisit de ne pas intervenir, et les dilemmes qui en résultent parfois.

- L'objectif de respect du Code du travail se traduit par des actions visant :
 - à obtenir une meilleure application de celui-ci d'une part,
 - et à sanctionner les manquements, d'autre part.

L'activité de tous les agents combine ainsi des formes de pression sans sanction, et le recours à la sanction. Ces deux volets sont constitutifs du statut (convention OIT 81, article 17 : Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites.) Ces deux modes d'action, et leur articulation, reposent sur la connaissance de la loi, mais aussi sur des compétences très fines en matière de relations avec les acteurs de l'entreprise. La palette de possibilités utilisée dans la réalité par l'ensemble des agents est extrêmement large, mais elle ne fait pas l'objet de mise en commun, de mise en débats, ni de transmission formalisée aux nouveaux agents. Chacun développe son style et ses savoir-faire, dans une situation de faibles interactions avec les collègues.

- L'articulation entre les pressions sans sanction et le recours à la sanction renvoie à l'identité professionnelle de l'agent de contrôle, voire à son idéal professionnel. Il semble cependant qu'il existe des oppositions beaucoup plus fortes entre les positions formelles énoncées qu'entre les pratiques effectives, qui comportent toutes des formes de priorisation, la gestion de dilemmes, et cette articulation des modes d'action. La force de ces oppositions formelles contribue probablement à la faiblesse des débats de métiers sur les pratiques effectives, et à limiter leur enrichissement mutuel et leur prise en compte dans le processus de formation.

• L'indépendance statutaire des agents de contrôle (convention OIT 81, article 6) dispose que « *Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue.* » Les interprétations diverses de cette indépendance identitaire sont au cœur de tensions concernant les positions hiérarchiques, mais aussi la possibilité de débats de métier entre pairs.

• Pourtant, la solitude de l'agent de contrôle, face :

- aux entreprises,
- à ce qui est perçu comme une négation, par la hiérarchie, de la réalité du travail,
- à la diminution des moyens, augmente la possibilité qu'il se sente dans l'impossibilité de « faire bien son travail », avec les risques de démobilitation ou d'atteintes graves à la santé qu'implique cette situation.

• Il apparaît nécessaire que les agents de contrôle, la hiérarchie, les organisations syndicales favorisent la mise en commun et en débat de la richesse des pratiques collectivement disponibles. Sortir de deux ou trois visions figées de l'idéal professionnel, qui bloquent actuellement nombre d'échanges, pour débattre et négocier à partir de la réalité du travail et de ses difficultés est un enjeu à la fois pour la santé des agents et pour le fonctionnement de l'inspection. Ce rapport passe en revue quelques thèmes sur lesquels de tels débats pourraient s'instaurer. Pour ce faire, sur chacun des thèmes abordés, il rend d'abord compte des contradictions et stratégies mises en œuvre par les agents. Puis le thème est illustré par des histoires d'intervention, qui montrent l'imbrication et la complexité de ces stratégies.

1 Les sollicitations à l'origine de l'activité

1.1 - La planification du temps

L'activité de l'agent de contrôle se construit en réponse à une diversité de sollicitations :

- les actions prioritaires exprimées par la hiérarchie ;
- les dossiers qui lui sont transmis (par exemple, demande de licenciement de salarié protégé [IT], déclaration de chantiers) ;
- les demandes individuelles de salariés, de représentants du personnel, ou d'entreprises évoquées au cours des permanences ou dans les appels ou courriers reçus ;
- les déclarations d'accidents de travail ;
- les suites d'actions en cours (traitement des informations recueillies, recherches bibliographiques, rédaction de lettres d'observation ou de procès-verbaux (PV), convocations, contre-visites) ;
- la conscience, par l'agent, des entreprises qu'il n'a jamais contrôlées, et ses priorités personnelles ;
- les sollicitations de collègues pour participer à des actions conjointes ;
- les interactions CT-IT au sein d'une section ;
- les réunions planifiées, thématiques ou de service ;
- la prise de connaissance des documents provenant de la hiérarchie ;
- le traitement des messages électroniques (cf encadré p. 42) ;
- les temps de formation professionnelle ;
- pour les IT, le temps d'animation de la section (voir plus loin) ;
- éventuellement, les activités syndicales.

Ces sollicitations ont deux natures différentes, qui sont au centre des débats sur la fonction de l'inspection :

- D'une part, la hiérarchie attend des agents de contrôle qu'ils réalisent « *la mise en œuvre opérationnelle de la politique régionale du travail, dans sa dimension "application du droit"* » (Directive Exercice des fonctions hiérarchiques du 13 décembre 2010). L'agent de contrôle est ici dans la situation commune à la plupart des travailleurs, où les tâches à réaliser, les objectifs à atteindre, sont conçus en dehors de lui et lui sont imposés.
- D'autre part, l'agent de contrôle est, via différents canaux, sollicité par la réalité de terrain des atteintes aux droits des salariés et son statut garantit qu'il puisse, en toute indépendance, décider des contrôles de terrain qu'il mène et des suites qu'il leur donne.

Chaque agent dispose d'une grande autonomie dans la planification de son activité, pour répondre à ces différentes sollicitations partiellement contradictoires.

La recherche n'a pas permis de quantifier la part respective des différentes sources de l'organisation des activités des agents de contrôle. Il apparaît, cependant, que si certaines tâches sont planifiées à moyen terme (par exemple, rendez-vous pris dans une entreprise, réunions), une très grande part de la planification s'effectue à court terme, souvent le jour même :

- une sollicitation peut revêtir un caractère urgent (par exemple, accident du travail) ;
- une conjonction de signalements indépendants peut alerter l'agent qui va décider de se rendre dans une entreprise ;
- certaines actions en cours sont très prégnantes, et l'agent peut chercher à en protéger la continuité (par exemple, rédaction d'un procès-verbal), en écartant provisoirement les autres tâches ;
- l'estimation, par l'agent, de son propre état fait partie des paramètres pris en compte.

Reprenons plus en détail quelques caractéristiques de certaines de ces sollicitations

L'analyse de courriers électroniques transférés par des agents

Deux agents inspecteurs ont transféré sur une adresse électronique, les messages qu'ils recevaient. L'un d'eux nous a transmis 152 messages sur une période allant du 1^{er} juillet 2010 au 18 avril 2011. Le second en a transféré 2618 sur une période allant du 1^{er} juillet 2010 au 27 octobre 2011.

Sur 100 messages consécutifs, transmis par le second agent du 17 octobre au 27 octobre 2011, nous avons analysé plus finement la provenance des mails et le contenu des messages :

- 31 messages proviennent de collègues contrôleurs ou inspecteurs qui appartiennent ou non à l'unité territoriale de l'agent en question. Les messages portent essentiellement sur des partages d'informations quant à des entreprises particulières ou des situations concernant un salarié, sur des demandes d'aide, de conseils sur une action particulière, sur des informations sur les suites d'une action. Un autre niveau d'échanges, plus minoritaire que le précédent concerne la participation ou non à des formations, des réunions ;
- 21 messages proviennent de différents acteurs au sein de l'UT à laquelle appartient l'agent en question et donnent des informations quant au fonctionnement du service : vacances, fiches de paie, absences ou fermetures de certains services, problème de poubelle, réunions, fonctionnement des secrétariats, des notes de service sur les prises de fonction de certains acteurs... ;
- 20 messages proviennent aussi de différents acteurs de l'UT en question comme notamment le service documentation mais aussi des agents CT ou IT qui fournissent un premier niveau d'informations sur le droit, son évolution, les réformes. Un autre niveau d'informations identifié dans ces messages concerne la saisie sur Capsitere, l'existence de colloque sur des thèmes particuliers, sur les formations notamment Capsitere et Redac ;

- 12 messages proviennent d'acteurs syndicaux porteurs de renseignements sur les élections et résultats d'élection, ou encore des comptes rendu de tables rondes organisées par certaines organisations syndicales ;
- 6 messages proviennent du DA et concernent des informations sur le personnel, sur des réunions ou encore des comptes rendus de groupe de travail sur des thèmes particuliers ;
- 5 messages proviennent d'acteurs de l'INTEFP, le contenu porte sur la formation, le droit, la rédaction de brochures ;
- 2 messages proviennent d'acteurs de services différents du ministère du travail, ils portent sur des réunions d'informations ouvertes aux agents de l'inspection et sur la diffusion de documentations pouvant intéresser les agents ;
- 2 messages proviennent d'acteurs d'entreprises et portent sur des échanges de documents ou sur un partage d'informations quant à une action initiée par l'agent ;
- 1 message provient de la DGT et porte sur des documents sur le droit.

1.2 - Les actions prioritaires mises en place par la hiérarchie

La Direction générale du travail (DGT) définit chaque année des campagnes nationales de contrôle, auxquelles les agents de contrôle doivent consacrer une part de leur activité, en en rendant compte dans Cap Sitere. A titre d'exemple, pour l'année 2010, (circulaire DGT 2009/24), ont été mises en place les priorités suivantes :

- contrôle radioprotection des travailleurs (radiologie médicale, entreprises prestataires de service, ICPE⁽¹⁾ détenant une source scellée) ;
- contrôle sur les risques chimiques dans les PME, notamment réparation de véhicules et nettoyage ;
- action sur l'emploi des salariés âgés (information et rappels sur le dispositif Seniors).

Pour 2011, les priorités sont la prévention des risques différés, l'évaluation des risques professionnels, les salariés en situation de précarité, l'organisation des élections de DP, le travail illégal.

La plupart des agents participant à la recherche ne contestent pas la légitimité, de la part de la DGT, de définir des priorités. Un de leurs intérêts est largement signalé, celui de permettre un réglage collectif des pratiques vis-à-vis d'un secteur ou problème donné, allant vers une réponse commune de l'inspection sur le territoire. Ce qui est discuté est plus :

- l'adaptation des campagnes aux spécificités d'une unité territoriale,
- le poids attaché, dans les évaluations individuelles, au respect de ces actions prioritaires, au regard des autres composantes de l'activité,
- la charge de formation que nécessite certaines actions très techniques (radioprotection, par exemple), et l'intérêt de cet investissement par rapport à d'autres risques jugés plus massifs.

Mais la « mise en œuvre de la politique du travail » n'est pas perçue comme se limitant aux campagnes prioritaires. La « politique du travail » - la politique définie par la DGT - a deux origines :

- pour partie, elle reflète l'activité de « veille » de l'inspection, le signalement de problèmes prenant une grande ampleur, et organise la cohérence de la réponse au niveau national. Cette dimension ne semble pas poser de problème de fond, même si son « opérationnalisation » peut en soulever ;

(1) ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement

- mais, pour partie, la « *politique du travail* » est le reflet des orientations gouvernementales en matière de travail et d'emploi. C'est cette dimension qui focalise les tensions. En effet, la convention 81 de l'OIT indique que les conditions de service « *rendent [les agents de contrôle] indépendants de tout changement de gouvernement.* » La lutte contre le travail clandestin est un exemple de cette contradiction perçue : la mission des agents de contrôle
- est de protéger les salariés par rapport aux conséquences qu'implique pour eux le fait de ne pas être déclarés, et de mettre fin aux pratiques d'entreprise en ce domaine. Les interventions dans ces entreprises étant très difficiles, les agents de contrôle peuvent être amenés à s'y rendre avec les forces de l'ordre. Mais celles-ci dépendent du ministère de l'Intérieur, et appliquent sa politique d'expulsion des travailleurs en situation irrégulière. Quelle est, en l'occurrence, la « *politique du travail* » en matière de travail clandestin ?

1.3 - Les demandes individuelles

Les sollicitations directes de l'agent de contrôle par un salarié, venant spontanément en permanence ou prenant d'abord contact par téléphone ou par écrit, représentent une part plus importante de l'activité des CT que de celle des IT.

Elles peuvent concerner de multiples aspects du Code du travail (non-paiement d'heures, congés, contrat de travail). Mais de nombreux contrôleurs signalent l'augmentation des sollicitations relatives au « harcèlement moral » ou aux « risques psychosociaux ».

La gestion de ces entretiens présente plusieurs difficultés :

- L'agent de contrôle doit, par son écoute et ses questions, permettre au salarié de décrire la situation, alors que celui-ci peut avoir des difficultés d'expression en français, ou être submergé par l'émotion.
- L'agent connaît ou non l'entreprise, a déjà ou non été alerté à propos de celle-ci.
- L'agent de contrôle ne doit pas se laisser entraîner par l'interprétation subjective de la situation proposée par le salarié - il a en mémoire de nombreux cas où l'enquête a montré que les choses n'étaient pas aussi simples. Mais il est parfois lui-même touché par la violence des faits rapportés : Un agent cite le cas d'une femme enceinte, atteinte d'une hémorragie, à qui son chef aurait dit « tu vas aux toilettes, tu laisses tout partir, et tu reviens travailler. »
- L'agent ne peut pas indiquer au salarié les suites qu'il compte donner au signalement (voir ci-dessous) ;
- Dans bien des cas, l'agent évalue qu'il n'a pas compétence pour intervenir : il n'est pas habilité à régler les litiges relatifs au contrat de travail individuel : seul le conseil de prud'hommes est compétent dans ce domaine. Dans ce cas, il peut encourager le salarié à se tourner vers les prud'hommes. Mais le problème individuel peut être un symptôme d'une pratique généralisée condamnable de l'entreprise : si tel est le cas, l'agent a vocation à intervenir pour faire cesser la pratique et obtenir des régularisations.
- Il peut conseiller le salarié sur les actions à mener (par exemple, rédaction d'un courrier). Certains agents, dans certains cas, vont jusqu'à quasiment dicter, voire écrire, le courrier qu'ils suggèrent.
- L'agent veille à ne pas induire son interlocuteur en erreur sur ce qu'il est possible d'attendre de l'intervention de l'inspection.

La suite à donner à un signalement ou une plainte est rendue particulièrement complexe par le respect de la confidentialité des plaintes (Convention 81 OIT, article 15) : « *Les inspecteurs du travail devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte.* » Cette obligation absolue est gérée par les agents selon deux stratégies complémentaires :

- Laisser passer un délai significatif entre le signalement et le contrôle (sauf danger grave et imminent) ;
- Axer le contrôle sur un autre thème que celui qui a fait l'objet du signalement (par exemple, si un problème de non-paiement d'heures a été signalé, le contrôle pourra d'abord porter sur l'hygiène et la sécurité).

Cette nécessité de reporter le contrôle suite à signalement contribue à peupler la mémoire de l'agent de contrôle de « dossiers en attente ».

1.4 - Planification de l'activité et dilemmes

La planification de l'activité comporte des marges de manœuvre importantes, mais est source de fréquents dilemmes :

- Le traitement d'un dossier important (notamment PV) amène à repousser d'autres contrôles ;
- Les suites de certains contrôles doivent être traitées immédiatement (notamment quand un délai court à partir du constat, ou quand le chantier est de faible durée) ;
- Les IT ont un délai légal court pour répondre aux demandes de licenciement de salarié protégé, qui nécessitent pourtant une enquête contradictoire ;
- Certaines situations paraissent urgentes, mais le respect de la confidentialité de la source impose de laisser passer du temps après le signalement ;
- Certains dossiers mobilisent particulièrement l'agent, qui s'y est beaucoup investi, tandis que d'autres (« les rats morts ») sont pesants : il sait devoir lutter contre sa tendance à les remettre à plus tard.

Les contrôles en entreprise étant une pierre angulaire de l'activité des agents . même s'ils ne sont pas majoritaires en temps, notamment pour les IT . le chapitre suivant leur est consacré.

2 - Les contrôles en entreprise

Nous avons déjà indiqué que de nombreuses raisons peuvent conduire un agent à décider de contrôler, un jour donné, une entreprise donnée. Certains agents pratiquent des contrôles systématiques aléatoires, sans signalement préalable. C'est notamment le cas de certains dans les premiers temps de la prise de poste dans une section. D'autres font très peu de contrôles systématiques, considérant que les plaintes de salariés ou de représentants du personnel, et les suites d'affaires en cours suffisent largement à remplir leur emploi du temps. Le volume de plaintes arrivant dans les permanences semble d'ailleurs très variable suivant les sections.

2.1 - La préparation du contrôle

Le contrôle est construit comme un **projet** : on a un contexte, on a des éléments -assez généraux au début -de compréhension, on a un (parfois très petit) embryon de demande, on se fixe un objectif, on définit une stratégie pour y arriver, et on essaie de tenir le fil, en faisant éventuellement des « alliances » (collègues, réseau, IRP).

L'agent anticipe sur ce qu'il va trouver et sur ce qui va se passer : il va consulter le dossier, parfois se documenter, envisager des scénarios, choisir sur quoi commencer.

2.1.1 - Le dossier de l'entreprise

Le principal outil de préparation du contrôle est le dossier de l'entreprise. S'agissant d'une entreprise connue, il sert à l'agent à se remémorer les derniers épisodes de son intervention vis-à-vis de celle-ci. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise inconnue, le dossier conserve les traces des interventions antérieures de l'inspection. Mais la lecture des courriers des prédécesseurs, si elle fournit des indications utiles sur les conflits antérieurs, offre une description du contexte beaucoup plus pauvre que celle que l'agent peut avoir en tête quand il s'est rendu sur place.

2.1.2 - Prévenir ou pas ?

L'agent n'est pas tenu de prévenir l'entreprise qu'il va contrôler : (Convention 81 OIT, article 12)
« *Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection* ».

Certains agents ont pour principe de ne jamais prévenir, d'autres ont comme stratégie de prévenir dans certains cas (et bien sûr, pas dans d'autres). Pour ces derniers, le choix de prévenir ou pas a les enjeux suivants :

- Certains thèmes de contrôle supposent de ne pas prévenir : par exemple, si le thème est l'hygiène et la sécurité, l'agent risque de trouver les machines dangereuses arrêtées si l'employeur a connaissance du contrôle. En revanche, si la cible du contrôle concerne des documents (par exemple, de paie), le fait de prévenir permet que ceux-ci soient préparés, et fait gagner du temps. L'agent fait l'hypothèse qu'il est impossible pour l'employeur de modifier frauduleusement ces documents en vue du contrôle.
- L'annonce du contrôle permet de garantir la présence de l'employeur responsable, et peut éviter la crispation de celui-ci face à un contrôle inopiné, ce qui diminuera la charge de l'agent.
- Mais surtout, elle constitue pour l'agent une stratégie lui permettant d'être plus exigeant :
« *Je ne vous ai pas pris en traître, vous étiez prévenu de ce contrôle, et pourtant il manque tels et tels documents.* »

2.2 - La réalisation du contrôle

2.2.1 - Le déroulement

Les grands thèmes habituels des contrôles sont l'hygiène et la sécurité ; les contrats de travail, notamment le travail clandestin, l'intérim, les CDD ; le paiement des heures de travail ; le fonctionnement des instances représentatives ; et, comme indiqué précédemment, la question plus diffuse des relations sociales, en lien avec les signalements relatifs aux risques psychosociaux.

Suivant les cas, le contrôle est focalisé sur un thème particulier, ou plus général. Comme indiqué précédemment, le thème de contrôle que l'agent donne à voir n'est pas nécessairement celui qu'il a en tête. L'articulation entre visite des lieux et travail sur documents est variable.

Par ailleurs, l'agent peut être venu pour un objectif donné, et découvrir, dans l'entreprise, des éléments qu'il n'attendait pas et qui l'amènent à réorganiser son exploration. Mais les agents décrivent aussi la nécessité de ne pas se laisser détourner d'un objectif donné par la multiplicité d'infractions simples, très visibles, parfois trop visibles, qu'ils détectent au cours de leur visite.
« *Il faut apprendre à ne pas voir certaines choses.* » Il y a souvent un dilemme entre la nécessité d'avoir un **regard large** et un **regard ciblé** (plus efficace et rapide).

Dans tous les cas, l'agent cherche à être le maître du temps du contrôle, en affirmant ce qu'il veut voir à un moment donné, et les personnes avec lesquelles il souhaite s'entretenir (employeur, représentant du personnel...), quelles que soient les invitations à procéder autrement.

2.2.2 - La construction de la distance

Si certaines entreprises gèrent la venue d'un agent de contrôle comme un événement normal, et reçoivent celui-ci de façon professionnelle, il en va parfois tout autrement. L'employeur ou ses représentants se montrent parfois très agressifs, ou, au contraire, jouent la familiarité et la tentative de « séduction ».

Les agents déploient de multiples stratégies pour recadrer cette relation dans des limites acceptables.

• « *On n'est pas deux interlocuteurs, on est une autorité administrative.* » L'enjeu est de rappeler à l'employeur que l'agent représente la loi, et que ce n'est pas lui personnellement qui décide que telle ou telle situation est contraire au Code du travail. L'interlocuteur s'adresse à une fonction et non à une personne. L'agent cherche à désamorcer le piège que représente le passage sur le terrain de la relation personnelle : « *Je n'ai pas à vous juger* », « *je ne souhaite rien* », « *mon travail c'est de ...* »

• Mais cette prise de position n'empêche pas qu'il dépend de l'agent, et de lui seul, d'exiger la régularisation de situations illégales, ou de les sanctionner. C'est la personne de l'agent qui est confrontée à ce choix, et non le représentant impersonnel de la fonction. L'employeur le perçoit plus ou moins consciemment, et peut chercher à négocier avec la personne particulière.

• La stratégie de l'agent dépend notamment de son estimation de la bonne foi de l'interlocuteur. Lorsqu'il estime qu'une infraction peut s'expliquer par l'ignorance de l'employeur, et sent celui-ci raisonnablement décidé à amorcer une démarche de mise en conformité significative, l'agent peut « *commencer par la pédagogie : il faut lui faire comprendre qu'il gagnerait à coopérer.* » « *On ne réagit pas pareil avec un bandit ou un ignorant.* » Mais certains indices, au contraire, peuvent pousser l'agent à se placer rapidement sur le terrain de la fermeté :

- L'accueil agressif ou arrogant de l'employeur, ou l'absence de tout responsable de niveau suffisant ;
- La mauvaise volonté patente dans l'accès aux locaux ou aux documents ;
- Le non-respect de règles élémentaires d'hygiène (par exemple toilettes inutilisables) ou de sécurité (armoires électriques visiblement délabrées) ;
- La gravité de certaines infractions présumées (travail clandestin) ou d'un accident du travail ;
- La multiplication des signalements parvenus à l'agent à propos d'une entreprise ;
- Les entraves manifestes au fonctionnement des instances représentatives.

• L'agent peut parfois s'engager dans une « *discussion de marchand de tapis* » pour obtenir une régularisation, et l'interrompre d'un coup si l'attitude de l'employeur lui paraît inacceptable.

• Le cadrage de la relation avec l'employeur repose sur une double maîtrise technique :

- La connaissance du Code du travail, qui doit apparaître comme sans faille. Dans la réalité, la complexité de la réglementation (voir plus loin) ne permet pas de garantir une maîtrise absolue. Si l'agent détecte que l'interlocuteur a dû être conseillé par un juriste, sur un terrain que l'agent ne domine pas parfaitement, la stratégie consiste à éluder la discussion (en exigeant par exemple une réponse écrite à une lettre d'observations), de façon à pouvoir asseoir l'argumentation juridique.
- La connaissance du domaine technique de l'entreprise. Certains agents encouragent l'employeur à présenter précisément l'activité de l'entreprise, de façon à détecter dans le discours des éléments techniques dont ils ont la maîtrise, et à pouvoir poser des questions dans ces domaines précis. « *C'est important de leur parler le langage de métier.* » « *Il faut laisser penser qu'on connaît.* »

• Les agents sont conscients d'une dimension théâtrale de leur activité : l'usage qu'ils font de leur corps est observé par l'employeur, éventuellement les représentants du personnel et des salariés : sur un chantier, sur un échafaudage (on sait qu'on est d'une certaine manière « testé »), dans une réunion, se lever, aller près de l'employeur qui cherche un renseignement sur son ordinateur, ouvrir une porte sans demander la permission, etc.

Une posture trop bienveillante vis-à-vis de l'employeur peut être interprétée par les salariés comme un signe de faiblesse, une posture trop agressive contribue à faire monter la tension et le risque de violence de la part de l'employeur.

• Même lorsqu'une infraction grave est caractérisée, il est important pour l'agent d'entendre les arguments de l'employeur :

- D'une part, comme indiqué précédemment, ils permettent d'estimer sa bonne foi.
- Mais d'autre part, ils permettent d'anticiper la défense qui serait opposée à un éventuel procès-verbal, et donc de verrouiller au mieux celui-ci.

- L'agent peut se faire remettre des photocopies de documents au cours du contrôle, ou convoquer l'employeur pour que celui-ci les lui apporte. Certains agents valorisent la convocation, qui place l'employeur sur le terrain de l'inspection.
- L'agent peut choisir de faire part ou non, à la fin du contrôle, des suites qu'il compte donner. Toute la gradation est possible entre « *Je vais vous faire parvenir un courrier avec mes observations* » jusqu'à « *je vous informe que j'ai décidé de dresser procès-verbal.* »
- Quoi qu'il arrive, à tout moment, l'agent doit intégrer le fait que sa conduite « *représente l'administration.* »

2.3 - D'autres formes de présence en entreprise

Le contrôle n'est pas la seule forme de présence dans l'entreprise. Par exemple, l'agent de contrôle est invité de droit aux CHSCT. Cette faculté concerne plus les IT, mais des CHSCT peuvent exister dans des entreprises suivies par des CT. Il est évidemment impossible pour l'agent de contrôle de participer à tous les CHSCT, son choix d'être présent sera motivé par un événement particulier dans l'histoire de l'entreprise. Un exemple sera donné dans le chapitre suivant.

2.4 - Les contrôles à plusieurs agents

Différentes raisons peuvent conduire les agents à effectuer des contrôles à plusieurs :

- des actions programmées par la hiérarchie ;
- la difficulté particulière d'un contrôle, notamment le risque de violences ;
- le souhait d'un agent d'être accompagné par un autre, expert d'un domaine ;
- les périodes de formation ;
- les enquêtes qui sont menées par l'inspecteur dans le cadre d'une demande d'autorisation administrative, dans une entreprise suivie par un contrôleur.

Le binôme (en général il s'agit de deux agents, sauf action de grande ampleur) peut avoir différentes compositions :

- un inspecteur et un contrôleur de la même section ;
- deux contrôleurs de la même section ;
- deux agents de sections différentes, l'un ayant une compétence experte sur un thème.

Les agents conviennent souvent d'une répartition des rôles, plusieurs stratégies ont été évoquées :

- l'un joue « *le gentil* », l'autre « *le méchant* » ;
- l'un assure une présence muette.

En général, c'est l'agent qui a la charge de l'entreprise qui tient la première ligne. Une difficulté particulière peut surgir quand un contrôleur est accompagné dans une de ses entreprises par l'inspecteur de sa section, et que celui-ci manifeste son désaccord par rapport à la stratégie adoptée par le contrôleur.

3 - Des exemples de déroulement de contrôle

La grosse difficulté, pour l'observation et l'analyse du travail des agents de contrôle, est la discontinuité, le fractionnement des histoires suivies simultanément par un agent. Un contrôle peut s'étaler sur plusieurs mois, la priorité d'un moment va être relativisée par une autre demande, un autre contrôle, une action prioritaire ou une campagne. Cela amène parfois à abandonner une action qui était en cours ou prévue.

Pourtant, pour un CT : « *la ténacité est notre principale qualité. La plus grande satisfaction c'est d'avoir une action suivie* ».

Toute présentation du déroulement de contrôles isolés pourrait conduire à minimiser cette dimension : les contrôles ci-dessous doivent bien sûr être replacés dans l'histoire de la relation avec l'entreprise.

Les contrôles décrits ci-dessous ont été faits soit par un CT, soit par un IT. Les différences entre les conditions d'exercice des agents de contrôle CT et IT sont discutées plus loin, les points qui sont présentés dans ce chapitre semblent largement communs.

3.1 - Visite à un cabinet-comptable de 40 salariés

Deux contrôles ont déjà été effectués trois mois plus tôt. *« Je n'ai pas fait de lettres, maintenant, je n'en fais qu'à la fin. Je n'ai pas eu de demande des salariés, j'ai seulement un contact avec un DP. »*

« Le problème que j'ai relevé est que toutes les heures de travail n'apparaissent pas sur les bulletins de salaire, que les heures supplémentaires n'apparaissent nulle part. Ils me disent « on va faire », mais en fait ils n'ont pas l'intention de faire quoi que ce soit. Il ne s'est rien passé, alors j'y retourne. Je n'avais que les données mensuelles, je vais demander les données hebdomadaires. Il n'y a plus de réunion DP, il reste un seul DP, les autres sont partis, mais je verrai ça à part. Je ne peux pas tout faire, je me fixe des limites, je me fixe un objectif. Je ne vais m'occuper que de durée du travail, et uniquement pour ceux dont le décompte se fait en heures. C'est plus simple pour moi, je connais mieux le règlement, et je sais ce que je peux viser.

Ceux qui sont en forfait jours sont minoritaires. Je ferai les cadres au forfait plus tard car je ne suis pas à l'aise avec ça. Un autre IT est en train de verbaliser sur ça et j'ai l'information par une amie, ça m'aidera.

Ils ne sont pas prévenus de ma visite. Par principe, je n'avertis jamais. Je sais qu'il y a des collègues qui le font systématiquement. La dernière fois, j'avais demandé la vérification de l'installation électrique. Je vais commencer par ça. »

Début du contrôle : Il faut **cadrer l'entretien**, ne pas se laisser « balader », ne pas perdre de temps.

Le rapport électrique a été reçu par l'entreprise trois jours plus tôt, en un seul exemplaire. L'agent demande une photocopie du rapport, les factures détaillées de mise en conformité de l'installation, et la deuxième version du rapport après modifications.

Discussion entre l'agent et l'employeur

CT : « il n'y a pas eu de réunion des DP depuis la dernière visite, pas de convocation. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas d'écrit de ma part que mes observations verbales ne valent rien ».

Employeur : « on va fixer une date ».

CT : « vous prenez beaucoup de liberté avec le Code du travail ».

E:« **vous savez bien que ce n'est pas le cas.** Je n'avais pas de sujet à mettre à l'ordre du jour ».

CT : « suite à mes remarques lors de ma précédente visite, vous ne m'avez pas contacté depuis deux mois ».

E:« **vous voulez savoir ce à quoi nous avons réfléchi ?** ».

CT: « **non**, plus tard. Ce que je veux voir, ce sont les documents concernant la durée du travail, pour voir la comptabilisation hebdomadaire. C'est à faire en premier, là, maintenant ».

E : « je vais annuler tous mes rendez-vous ».

CT **va devant l'ordinateur avec l'employeur** pour suivre la recherche et l'édition des fiches. Après plus d'un quart d'heure, l'employeur apporte les relevés.

CT : « la réalité des heures ne figure pas sur les bulletins de salaire ».

E:« **j'ai regardé les textes, et cela va plutôt dans votre sens** ».

CT : ... E:« **vous allez me donner des idées** ».

CT: « **je ne suis pas là pour vous donner des idées.** Vous connaissez parfaitement la convention collective, vous avez des conseillers juridiques ».

E : « nous allons modifier les choses pour rendre la modulation effective. Nous sommes en contact avec les responsables juridiques d'un syndicat professionnel. Nous allons classer les salariés en fonction de quatre critères et nous allons proposer à certains de passer cadres, et ils seront alors au forfait jours. En splittant la population, on facilite la gestion. Pour les sédentaires , nous allons discuter avec les DP ».

CT : « si vous en aviez eu envie, vous auriez fait des réunions ».

E : longue explication sur le fonctionnement technique d'un cabinet comptable, les feuilles de temps, les plannings, l'absence de contrôle des heures...

CT : « ça ne vous posait pas de problème que les heures soient dépassées ? »

E : « ce n'était que du déclaratif, on ne vérifiait pas. On a donné une prime en juin. On raisonne en rémunération globale, on ne paie pas les heures supplémentaires ».

CT : « le b.a.-ba, c'est de faire apparaître les heures travaillées sur le bulletin de salaire ».

E : « on n'a pas de contestation des salariés ».

CT : « mon boulot, c'est de vous dire « le Code du travail dit ça ». Je fais preuve de bienveillance et de patience. Là on a des dissimulations d'heures, et une entrave au fonctionnement des DP. Vous vous asseyez sur le Code du travail ».

E : « ce ne sont pas des choses qui se font en une heure. On aurait dû aller plus vite, on ne l'a pas fait. Cet après-midi, je vous envoie un fax avec la date de la réunion avec les DP. Je reviendrai vers vous avant fin décembre pour vous informer de ce qu'on va faire ».

CT : « et pour ce qui s'est passé avant, vous faites quoi ? ».

E : « pour nous, il n'y a pas d'heures supplémentaires, ce n'était que du déclaratif, on a donné une prime ».

CT : « vos documents internes disent que les heures supplémentaires existent. Au-delà de deux mois, on considère que le déclaratif est validé. Vous ne voulez pas payer les heures supplémentaires. Vous régularisez ou vous vous retrouvez avec un PV, et je le ferai ».

E : « vous me jugez mal... ».

CT : « **je n'ai pas à vous juger**, j'ai des faits qui ne collent pas avec le Code du travail, c'est tout ».

E : « je note que vous souhaitez... ».

CT : « **je ne souhaite rien.** C'est la loi et la jurisprudence qui fixent des dispositions. Je reste sur des faits. Je fais ce que j'ai à faire, je suis payé pour ça ».

E : « on va regarder les impacts... ».

CT : « pour aujourd'hui je ne regarde que ce point. J'aurai d'autres choses à regarder plus tard. Avant de m'en aller je vais aller voir M. X (le DP) ».

Discussion

Des éléments de stratégie :

- Pas de contrôle au hasard, toujours un élément déclencheur (contact d'un salarié, appel d'un DP)
- Cadrer l'entretien, ne pas perdre de temps, ne pas se laisser balader, ne pas se laisser entraîner sur un autre terrain que celui sur lequel on est légitime.
- Dépersonnaliser la relation : « je n'ai pas à vous juger », « je ne souhaite rien », « mon travail c'est de ... ».
- Laisser penser qu'on connaît bien le droit et la jurisprudence, alors que parfois on est un peu « léger » sur certains sujets. La recodification du Code du travail a rendu le travail plus compliqué.

- Choisir le moment où on va écrire un courrier, surtout si l'employeur dispose de soutiens juridiques.
- La mauvaise foi détectée de la part de l'employeur est une incitation à ne pas laisser tomber.

Le « style » du contrôle, entre pédagogie et autorité, reflète évidemment en partie celui de l'agent, mais il se rejoue à chaque contrôle, suivant l'entreprise et le contexte.

3.2 - Une intervention dans un magasin

Le contrôle est déclenché par la plainte d'une salariée au sujet du froid dans le magasin. L'établissement concerné a déjà eu affaire avec la section avant l'arrivée de l'agent. La direction a fait une demande d'autorisation pour travailler le dimanche. Celle-ci lui a été refusée.

L'agent de contrôle laisse passer un mois. Le thermomètre n'est pas disponible . il ne pourra donc pas faire de constat s'il intervient - mais, de toutes façons, il considère qu'en matière de conflits liés à la vie dans l'entreprise, il est préférable de temporiser. En effet, bien souvent, les choses se règlent d'elles-mêmes. Le principe se vérifie : au moment du contrôle, le problème a été résolu, le dispositif de chauffage a été réparé.

Le premier souci de l'agent est d'établir le cadre administratif de son action. Il amorce son contrôle par le relevé des éléments caractérisant l'entreprise : numéro SIRET et Kbis. Ce dernier document constitue la carte d'identité de l'établissement. Il mentionne la personne investie de la responsabilité pénale et donc l'interlocuteur principal de l'agent de contrôle, souvent différent de la personne rencontrée physiquement dans le magasin. La démarche de l'agent est de même nature que la demande de production des papiers d'identité par les forces de l'ordre. Cette attitude correspond à un souci exprimé par l'agent : il faut faire sentir qu'il s'agit de l'action d'une autorité administrative.

D'emblée, l'agent constate l'existence d'un problème. Dans le cas présent, l'employeur fournit un Kbis, c'est-à-dire un document qui caractérise un établissement secondaire. Or l'établissement principal vient d'être fermé. Le magasin objet du contrôle devient donc le magasin principal. Il doit être déclaré comme tel au registre du commerce.

Le courrier d'observations suite à contrôle prescrira donc la régularisation :

« Je vous demande de procéder aux inscriptions modificatives auprès du greffe du tribunal de commerce suite à la restructuration de votre entreprise et me communiquer la copie de l'extrait K bis une fois ces modifications enregistrées. » (Courrier de janvier 2011).

L'agent de contrôle constate l'absence de délégué du personnel alors que les effectifs exigeaient l'organisation d'une élection. Il apparaît en même temps que la situation vient de changer. La fermeture du magasin principal se traduit par le licenciement économique de quatre salariés. De ce fait l'effectif passe en dessous du seuil légal. L'agent explique donc à la responsable qu'il aurait dû y avoir des élections et que, jusque là, l'entreprise était en infraction. La responsable déplace la question sur un plan purement relationnel. Elle affirme que l'ambiance est bonne et qu'ils n'ont jamais ressenti le besoin d'avoir un délégué du personnel. L'agent doit alors expliquer les obligations légales et les procédures à suivre si, dans l'avenir, l'effectif repasse au-dessus du seuil.

Autre étape systématique en début de contrôle : la présentation du registre unique du personnel. La responsable ne peut pas le fournir ; en raison de la vente du magasin et de la procédure de licenciement économique, l'ensemble des documents se trouve chez le comptable. L'agent de contrôle établit donc, avec elle, la liste du personnel. De retour à la section, il demandera, par courrier, communication du registre, mais aussi du contrat de travail, de la fiche de paie et de la fiche d'aptitude médicale de trois salariés qu'il a tirés au hasard dans la liste (Courrier de janvier 2011).

Le contrôle se déploie selon une démarche logique systématique : l'identité de l'entreprise, la liste du personnel, la question des DP, la médecine du travail. Le point suivant concerne les horaires. Il

est facilement réglé dans la mesure où les horaires sont collectifs. Il reste néanmoins le problème du dimanche : le personnel travaille en alternance, un dimanche sur deux, de 14 h à 18 h. Pour évaluer la situation au regard du droit, l'agent de contrôle demande à la responsable à quelle convention collective le magasin est rattaché ; il saura ainsi si l'établissement peut bénéficier d'une autorisation de droit à l'ouverture le dimanche. La responsable ne sait pas répondre.

L'agent passe donc au point suivant : le DUERP⁽¹⁾. Le constat de son absence ouvre sur une deuxième séquence pédagogique. L'agent explique l'intérêt et les modalités de ce document. La formule utilisée pour demander la régularisation dans le courrier de suite est modérée : « Je vous demande de vous engager à mettre en place un document unique d'évaluation des risques ». Il y jointra une brochure de l'INRS⁽²⁾ destinée à guider l'employeur dans cette démarche. Comme observé précédemment avec d'autres agents, l'objectif est d'engager un processus.

Enfin, l'agent signale que la co-activité créée par les livraisons pluriquotidiennes implique la rédaction d'un plan de prévention. La responsable, qui manifestait jusque-là son intérêt et qui se faisait expliquer ce qu'elle devait mettre en place, manifeste sa réticence : « Ça, ça m'étonnerait qu'on le fasse ». L'agent déclare qu'il va affiner sa demande. La liste des prescriptions qu'il adresse ultérieurement par courrier est effectivement détaillée.

Le magasin doit mettre en place des protocoles de sécurité avec ses principaux transporteurs appelés à lui livrer de la marchandise. Il doit ainsi prévoir :

- 1°) les consignes de sécurité, particulièrement celles qui concernent l'opération de chargement ou de déchargement ;
- 2°) le lieu de livraison ou de prise en charge et les modalités d'accès et de stationnement aux postes de chargement ou de déchargement accompagnées d'un plan et des consignes de circulation ;
- 3°) les matériels et engins spécifiques utilisés pour le chargement ou le déchargement ;
- 4°) les moyens de secours en cas d'accident ou d'incident ;
- 5°) l'identité du responsable désigné par l'entreprise d'accueil, auquel l'employeur délègue, le cas échéant, ses attributions (article R 4515-6 du Code du travail).

L'agent joint à son courrier un document édité par la CRAM Nord-Est⁽³⁾, susceptible de faciliter la rédaction du protocole de sécurité, à charge pour la direction de l'adapter à sa situation.

Cette première phase du contrôle s'achève sur la visite des locaux. L'agent impose que les sorties de secours soient immédiatement désencombrées et déverrouillées. Il note que les extincteurs n'ont pas été vérifiés en 2010. En revanche, le stockage est en ordre, les locaux sont entretenus. L'agent considère que l'ensemble est globalement correct.

La question de l'ouverture du dimanche étant restée en suspens, l'agent va voir le gérant et demande la convention collective. Le magasin relève du commerce de détail non alimentaire : il ne bénéficie pas des dérogations de droit. Le gérant explique alors qu'il a fait une demande à la préfecture et qu'en l'absence de réponse, il a considéré que c'était bon. L'agent de contrôle explique qu'en droit administratif, qui ne dit mot ne consent pas. Le gérant avance alors un autre argument : la mairie a engagé une démarche pour faire reconnaître la zone comme justifiant une dérogation sur cette question. Il ajoute que les autres commerces du secteur sont, eux aussi, ouverts le dimanche. L'agent de contrôle considère que ce dernier point est probablement exact. Il accepte de laisser la question en l'état si l'employeur produit un document dans lequel la mairie notifie qu'elle est bien engagée dans cette démarche.

En commentaire de cet épisode, l'agent de contrôle explique qu'un an auparavant, il a été saisi par une mairie au sujet d'un magasin qui ouvrait sans en avoir l'autorisation. Il est allé faire le constat

(1) DUERP : document d'évaluation des risques professionnels

(2) INRS : institut national de recherche et de sécurité

(3) CRAM Nord-Est : caisse régionale d'assurance-maladie

un dimanche et a dressé procès-verbal. Celui-ci a été classé pour « infraction insuffisamment caractérisée ». Ce précédent l'incite à la prudence : « Ça ne m'encourage pas à faire un PV là-dessus quand je sais qu'en plus ils ont la mairie derrière eux ».

Il complète néanmoins sa demande dans le courrier de suite :

« Je vous demande également, dans le cadre de la décision unilatérale de votre part d'ouvrir les dimanches, de me communiquer l'approbation écrite des salariés appelés à travailler les dimanches.

Vous me confirmerez que les salariés privés du repos du dimanche bénéficient d'une rémunération au moins égale au double de la rémunération normalement due pour une durée équivalente (article L 3132-25-3 du Code du travail). » (Courrier de janvier 2011).

Au total, un contrôle dont l'agent considère qu'il s'est bien passé. Avec une fonction importante de sensibilisation, de conseil et d'incitation à la mobilisation auprès d'une responsable ouverte et intéressée.

Discussion

Au-delà des exigences de régularisation formelle, les prescriptions concernant le DUERP et le plan de prévention, accompagnées de documents explicatifs, incitent la direction à se poser, sous deux formes différentes, une série de questions concernant les enjeux de santé dans l'entreprise. La dimension pédagogique est très nettement perceptible.

La question du travail du dimanche met cependant l'accent sur un facteur de déstabilisation de l'activité de l'inspection du travail : le fait de devoir faire respecter un droit sujet à dérogations. Dans le cas présent, l'agent retombe sur ses pieds en préparant une seconde ligne de défense : le contrôle du volontariat et de la rémunération des salariés...

Comme avec l'agent précédent, le commentaire met fortement l'accent sur le travail de relation. L'objectif n'est pas de sanctionner mais d'obtenir une régularisation de la situation.

« Le service de travail dissimulé, à mon avis c'est un autre métier, eux ils font au coup. Nous, on ne va pas faire des coups parce que ce qui nous intéresse, c'est de ne pas de griller toutes nos cartouches. C'est justement de ne pas briser la relation. Parfois, il faut faire une procédure pénale qui va faire que l'employeur ne va plus avoir envie de nous parler. Je ne dis pas qu'il faut se censurer là-dessus, mais l'idée c'est de ne pas lâcher le lien, parce que c'est quand même plus satisfaisant quelque part quand on aboutit à la satisfaction de nos demandes, plutôt que de faire le PV ».

Ne pas perdre le lien implique pour cet agent de ne pas brusquer et d'ajuster le niveau de pression en fonction de l'attitude de l'employeur afin d'éviter le blocage du processus que sanctionnera le PV.

« Déjà, le blocage, c'est des incidents de contrôle : obstacles, outrage, etc. Comme dans toute relation, on est deux. Donc on a notre part de responsabilité. C'est à nous de prévenir, de faire en sorte de désamorcer si on sent qu'on va aller au conflit. Ça ne sert à rien de forcer la porte ».

Le dosage évoqué est subtil : il s'agit de se poser comme un interlocuteur de l'employeur qui va l'aider à régulariser sa situation, tout en veillant à maintenir une position d'autorité.

« Il faut trouver la bonne distance. À la fois ne pas être trop bienveillant, trop style conseil aux entreprises : « On est là pour vous assister dans vos démarches », même si on peut le faire dans une certaine mesure, mais pas trop, parce qu'il ne faut pas perdre de vue notre côté répressif. Mais en même temps, pas non plus trop style « On arrive, autorité administrative ! », les shérifs quoi. Parce que là, effectivement, l'employeur va se braquer. Et en même temps, voilà, il faut trouver cette distance. On va l'aider à être plus en régularité parce qu'il ne peut pas tout savoir. Il y a des obligations qu'ils ignorent, des choses qu'ils veulent régulariser. Et en général ça se passe comme ça. À la fois on est dans une posture de conseil, mais quand même, il faut qu'on conserve toute notre autorité ».

L'agent décrit plusieurs procédés qui aident à cadrer la relation. Le premier est le mode d'entrée dans l'entreprise. Nous avons évoqué la présentation des papiers, mais il y a, auparavant, le caractère impromptu du contrôle, donné de façon très générale, par les agents, comme un enjeu symbolique majeur.

« En règle générale, on ne prévient pas. D'abord c'est un pouvoir qu'on a. Ça ne s'use que si on ne s'en sert pas. Ça permet de bien montrer à l'employeur que tout de même on vient quand on veut. Ça campe la situation : on n'est pas deux interlocuteurs ; il n'y a pas symétrie de la relation. On est une autorité administrative. Et donc : "C'est moi qui décide du contrôle !". C'est important que ce soit posé ».

Mais la nature de la relation est aussi un enjeu du côté de la direction. Bien souvent, l'employeur termine l'entretien par une formule qui vise à retourner symboliquement la relation : « Vous venez quand vous voulez ». La formule rétablit une symétrie de la relation en présentant comme une réponse à une invitation ce que l'agent tient à affirmer comme une prérogative qui s'impose à l'employeur. De même, en se faisant expliquer tel ou tel point de droit et en manifestant son intérêt aux propos de l'agent, la responsable s'efforce de déporter les observations de l'agent, du registre de la prescription à celui du conseil, voire de la simple conversation (« Ça, ça m'étonnerait qu'on le fasse »). Quant au patron, il introduit, dans l'affaire du travail du dimanche, des éléments de contexte qui décalent la situation et qui obligent l'agent à reconstruire son argumentaire légal.

La construction de la relation est donc l'enjeu d'une stratégie de part et d'autre, chacun s'efforçant de cadrer son interlocuteur selon la modalité qui lui est la plus favorable.

Lorsque la relation se passe mal, lorsque l'employeur est particulièrement difficile, il devient nécessaire de faire sentir plus nettement l'autorité. Vis-à-vis de ce type de situation l'agent fait l'éloge de la pesanteur et de la lenteur : se poser, épilucher la liste du personnel, faire sortir sur place les documents plutôt que de les faire envoyer à la section. En somme, s'installer et prendre du temps, de façon à faire sentir à l'interlocuteur le poids de l'administration et lui faire comprendre qu'il gagnerait à coopérer.

Dans cette perspective, l'agent considère aussi que le fait de réagir avec retard, par exemple lorsque d'autres priorités se sont interposées, peut être retourné positivement.

« On parle souvent de l'inertie de l'administration. Je pense que c'est plutôt une force qu'autre chose. Ça reviendra de toute façon. On peut revenir six mois après, demander des comptes, pour moi, ça, c'est une force, ce n'est pas un handicap. Au contraire, il faut utiliser ça ».

Un autre moyen évoqué par l'agent pour peser sur une relation difficile et faire sentir le poids de l'institution consiste à se rendre à deux dans l'entreprise, le second pouvant même se contenter d'une présence muette et fermée, donc pesante vis-à-vis des manœuvres déployées par l'employeur pour amener l'agent sur son terrain.

3.3 - Exemple d'un contrôle perçu comme un parasitage de l'activité

Un agent est appelé sur un conflit de voisinage et la plainte d'une personne en copropriété suite à des travaux faits dans l'immeuble : « Ça m'emmerde, ça va me faire perdre du temps, et il n'en sortira rien. Mais si je ne le fais pas, la personne va finir par s'adresser à mon chef et je serai obligé d'y aller ».

Pendant le contrôle, il rappelle les limites du pouvoir de l'agent sur les conflits de copropriété, à chaque interlocuteur rencontré. Deux travailleurs égyptiens repeignent la cage d'escalier sur 6 étages, avec des escabeaux installés de manière précaire. Il n'y a pas eu de contrôle a priori de plomb (obligatoire). Les salariés sont payés en liquide et l'identification de l'employeur est « incertaine ». L'agent vérifie les conditions minimales de sécurité. « il y a de quoi faire, mais je ne donnerai pas de suite, ça servirait à rien et en plus je n'ai pas le temps ».

L'agent estime que le travail que nécessiterait un PV ne se justifie pas, compte tenu de la probabilité très faible qu'il aboutisse, mais aussi du fait qu'il rencontre très fréquemment des infractions du même type sur des chantiers à beaucoup plus grand effectif, auquel il préfère consacrer du temps.

4 - Les suites du contrôle

C'est principalement dans les suites du contrôle que se joue la gestion, par l'agent, du dosage entre pression en vue d'une régularisation, et coercition. C'est en effet à ce moment qu'il va élaborer des produits exposant officiellement sa position, qui devient du coup celle de l'inspection.

4.1 - Les recherches complémentaires

Certains contrôles nécessitent des recherches complémentaires, principalement dans deux domaines :

- Le domaine juridique : recherches de textes d'application et de jurisprudence. La recherche se fait dans la documentation, plus rarement par la consultation d'un collègue expérimenté sur le sujet ;
- Le domaine technique ou toxicologique. La recherche peut passer par la consultation d'un collègue « expert », officiellement désigné ou simplement identifié pour son expérience, mais aussi d'autres réseaux, par exemple les contrôleurs Cramif. Les agents de contrôle ont notamment souligné la contribution extrêmement utile des ingénieurs de la cellule pluridisciplinaire du pôle T de la DIRECCTE. « *Ça permet de ne pas renoncer à un contrôle qu'on aurait été incapable de faire seul : par exemple un atelier où se trouvent 25 machines non conformes, tout seul je n'aurais pas pu.* »

4.2 - Le choix de l'angle d'approche

L'agent, pour rédiger une lettre ou un PV, doit mettre en regard deux types de matériau : d'un côté le Code du travail, de l'autre les constats. Il lui faut évaluer - formellement dans le cas d'un PV ou d'une mise en demeure, plus informellement pour une lettre d'observations - jusqu'où il va remonter (date de début de l'infraction ou éléments matériels disponibles), l'aspect intentionnel de l'employeur, sa bonne foi, les conséquences concrètes pour les salariés de l'infraction, mais aussi de la procédure, la simplicité ou la complexité d'une régularisation, etc. Cette évaluation le conduit à choisir un angle d'attaque : par exemple, choix d'une qualification d'infraction qui permet de menacer d'une amende multipliée par le nombre de cas concernés.

4.3 - La lettre d'observations

La lettre d'observations poursuit la relation directe entre l'agent de contrôle et l'entreprise. Elle ne fait en général pas l'objet d'une lecture de la hiérarchie préalable à son envoi. Mais elle fixe une étape de l'histoire, demeure dans le dossier, et est susceptible de constituer l'un des jalons qui justifiera la rédaction ultérieure d'un PV. L'agent qui la rédige joue un « coup », mais il sait que celui-ci s'inscrit dans l'ensemble d'une « partie ». Son expérience peut lui permettre de jouer le « coup » d'une façon qui soit favorable pour plusieurs développements possibles de la suite de la partie, en tenant à la fois l'exigence d'une régularisation et la menace d'une sanction.

Très souvent, la lettre d'observations fixe un délai, soit pour l'envoi de documents, soit pour la réalisation d'une action (par exemple, contrôle technique d'une installation). La vérification de la bonne observation du délai se fera soit au vu des documents reçus par l'agent, soit à l'occasion d'une contre-visite.

Les agents déploient diverses stratégies quant au maniement des délais imposés à l'employeur : suivant l'estimation de la bonne volonté de celui-ci et des difficultés matérielles de régularisation, un délai est fixé ou non, plus ou moins précis (date ou le plus rapidement possible), plus ou moins éloigné.

4.4 - La mise en demeure

Comme la lettre d'observations, la mise en demeure fait état d'un constat de manquement, rappelle la règle en vigueur, et demande son respect pour l'avenir. Mais la mise en demeure, presque exclusivement limitée aux questions de santé-sécurité, est plus formalisée, avec une rédaction sous forme de « considérants », une séparation entre les motifs et un dispositif parfois rédigé sous forme d'articles, un style inspiré de celui des décisions de justice, l'indication des voies et délais de recours, notamment devant le tribunal administratif, et un envoi systématique en lettre recommandée avec accusé de réception. Elle renforce l'aspect formel de la demande, et constitue un pas de plus vers la rédaction d'un PV, qui va s'appuyer sur l'absence de suite donnée à la mise en demeure.

4.5 - La contre-visite

La notion administrative de contre-visite concerne un retour dans l'entreprise, destiné à vérifier que les observations faites ont été suivies d'effet. Pour les agents, cette notion n'a en fait pas grand sens dans la pratique. Le retour dans l'entreprise va évidemment servir à suivre l'histoire en cours, et les suites données aux observations antérieures, mais peut aussi être l'occasion d'explorer d'autres dimensions. Le choix d'indiquer dans Cap Site une contre-visite ou un nouveau contrôle est une décision purement stratégique au regard des critères d'évaluation par la hiérarchie, souvent sans véritable réalité professionnelle.

4.6 - Le procès-verbal (PV)

L'article L8113-7 du Code du travail (ancien L611-10) indique : « *Les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôle assimilés constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.* »

Le recours aux PV est au cœur de tous les débats concernant l'inspection du travail.

- 1) Il cristallise, traditionnellement, les divergences au sein du corps entre une position incarnée par la formule « Toute infraction mérite sanction », et une autre qui valorise le fait de faire progresser l'application du droit en mobilisant une démarche pédagogique avant recours à la sanction. Comme indiqué précédemment, l'observation de la pratique montre que, dans les faits, ces deux démarches sont articulées chez tous les agents de contrôle sous des formes diverses.
- 2) Mais le thème du recours au PV est aussi une des composantes des tensions avec la hiérarchie. Pour des observateurs externes, les termes de ces tensions sont étonnants : des agents évoquent le fait que la hiérarchie ne valoriserait pas le recours aux PV, préférant une approche moins conflictuelle de la relation avec les entreprises. Dans le même temps, les positions énoncées par la hiérarchie sont au contraire de regretter le faible nombre de PV émis (environ 3 par agent et par an). Par exemple (réponse de la DGT à l'IGAS) : « Le Code du travail est sans ambiguïté sur la place du procès-verbal dans la mission d'inspection du travail, et le très faible nombre de procédures actuellement initiées par les agents interroge l'ensemble du système. » Il semble que le débat est ici marqué par une sorte de survivance de controverses antérieures, datant d'une époque où la DGT valorisait le soutien de l'inspection à « la modernisation négociée » plutôt que la répression des infractions.
- 3) En fait, les tensions autour des PV sont indissociables du débat sur l'évaluation du travail des agents de contrôle : ceux-ci ont le sentiment que la hiérarchie ne s'intéresse qu'au nombre de PV émis, indépendamment d'une part du processus qui a conduit à leur élaboration, et d'autre part des suites qui seront données.

Ces débats pourraient être éclairés en prenant en compte le PV comme l'une des composantes de l'action de l'agent de contrôle, qui prend place au milieu de beaucoup d'autres, mais qui a des

propriétés très particulières. Lorsque les agents évoquent finement leurs stratégies relatives aux PV, et les déterminants de celles-ci, il apparaît finalement beaucoup moins de divergences entre eux que quand la discussion se situe au niveau des principes.

4.6.1 - Certaines infractions appellent une intervention immédiate

Face à certaines infractions, le recours au PV sera la stratégie choisie par une grande majorité d'agents. Il s'agit par exemple du travail illégal caractérisé, d'infractions graves en matière de sécurité ayant débouché sur un accident du travail, ou d'infractions de chantier (dont le temps limité ne permet pas de jouer une stratégie dans la durée). L'instruction technique DAGEMO/MICAPCOR 2002/03 indique que le procès-verbal doit être transmis au directeur départemental dans un délai maximum d'un mois suivant la dernière constatation.

4.6.2 - PV ou menace de PV

Pour la plupart des infractions, l'agent va utiliser l'éventualité d'un PV comme un élément d'une stratégie qui en comporte plusieurs autres : lettres d'observations, mises en demeure. L'enjeu est de **mettre en mouvement** l'employeur, pour qu'il passe d'une situation illégale à une situation de respect de la loi. La menace de PV peut être mise en avant, si une mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai imparti. Le chapitre suivant donne plusieurs exemples détaillés de cette stratégie progressive.

Même quand l'agent n'envisage pas de mettre un PV immédiatement, cette éventualité est en arrière-plan de ses actions : par des demandes formelles successives, il accumule des jalons dont il pourra faire état dans un PV. Et il incite l'interlocuteur à dévoiler ses arguments de défense, ce qui permettra à l'agent d'affiner sa propre construction argumentaire dans le PV.

4.6.3 - La décision d'en arriver au PV

Si l'agent perçoit que l'entreprise se mobilise pour répondre positivement à ses demandes de régularisation, il peut combiner souplesse (par exemple quant à des délais de réalisation de modifications techniques onéreuses) et fermeté (quant au maintien d'une dynamique continue de régularisation). Comme l'indique Dodier (1988), « *sanctionner des faits dans une entreprise, c'est décider d'inclure ou non dans le jugement l'appréciation des coûts demandés à celle-ci pour l'installation d'un dispositif nécessaire à la réparation des défauts de sécurité. [...] Soit [l'agent de contrôle] juge que la gravité du risque ou de l'infraction exclut a priori toute discussion [...] soit au contraire, il « ouvre les yeux » sur ces résistances [techniques, financières] : le durcissement de l'acte est inversement proportionnel à l'ampleur des coûts. L'inspecteur évalue son degré nécessaire de clémence.* »

En dehors des cas les plus graves indiqués précédemment, la décision de passer au PV résultera généralement de l'immobilisme et de la mauvaise foi de l'employeur. Sur certains points d'interprétation du code, quand l'employeur et ses juristes tiennent tête à la position de l'agent, vient aussi un moment où « *il faut que quelqu'un tranche.* »

Mais décider de faire un PV, c'est aussi évaluer si le PV « a des chances de passer ». Le raisonnement est piloté par l'aval : comme nous allons le voir ci-dessous, la rédaction d'un PV est une tâche lourde, et son traitement par le parquet est incertain. S'investir dans la rédaction d'un PV qui a de faibles chances de « passer » est contre-productif vis-à-vis de l'entreprise, qui pourra finalement se réjouir de voir l'agent de contrôle désavoué. C'est aussi renoncer à toute chance d'obtenir une régularisation de la situation, l'employeur attendant souvent la décision juridique (qui n'est pas près de survenir) avant de décider de la conduite à tenir.

Plusieurs stratégies sont évoquées par des agents pour améliorer les chances que l'enclenchement d'un PV ait un effet positif :

- L'expérience des agents montre que le parquet est plus sensible à certains délits qu'à d'autres. Par exemple, les PV sur des infractions relatives au fonctionnement des instances représentatives du personnel semblent peu suivis, tandis que ceux qui mettent en avant une atteinte à l'autorité publique de l'inspection le sont beaucoup plus. Certains agents organiseront alors leur argumentation sur les relances répétées qu'ils ont faites, et sur l'absence ou la mauvaise foi des réponses fournies.
- Certains agents vont choisir de qualifier l'infraction d'une façon qui expose l'entreprise à une amende multipliée par le nombre de cas constatés. L'entreprise devant provisionner la somme maximale à laquelle elle s'expose à partir du moment où le PV lui est communiqué, l'agent considère que l'effectivité est immédiate, quel que soit le jugement final.

4.6.4 - La rédaction du PV : un exercice cadré

La rédaction des procès-verbaux est encadrée par l'instruction technique DAGEMO/MICAPCOR 2002/03 qui fait 18 pages plus 4 d'annexes. Celle-ci indique que « *Le procès-verbal est un moyen privilégié et indispensable à la fois, pour faire sanctionner un comportement répréhensible pour garantir l'application de la loi.* » Elle rappelle que « *Par son procès-verbal, l'inspecteur ou le contrôleur du travail propose au procureur de la République d'engager des poursuites, mais le parquet reste souverain quand aux suites réservées à cette procédure : classement, régularisation de l'infraction, rappel à la loi ou poursuite.* » Pour autant, cette opportunité ne doit pas « *conduire les agents de contrôle à l'autocensure. Lorsque des droits fondamentaux des salariés sont en cause, les inspecteurs et contrôleurs du travail ne doivent pas hésiter à saisir le parquet de façon à démontrer que ces atteintes à l'ordre public ne sont ni mineures ni isolées.* »

L'instruction indique que l'auteur du PV doit établir sa compétence, notamment territoriale, pour relever l'infraction. Par exemple, un inspecteur assurant l'intérim dans une section devra faire état de la décision l'affectant à cette section.

Elle précise ensuite les conditions que doit remplir l'établissement des faits :

- Il doit être établi que l'auteur des faits est bien assujéti « *à l'obligation ou l'interdiction qui fonde l'infraction.* » Par exemple, dans le cas d'un non-respect des règles relatives au fonctionnement du CHSCT, il revient à l'agent de contrôle de prouver que l'entreprise dépasse les seuils d'effectifs correspondants. Ou bien il doit établir quel est le « fournisseur » d'un produit.
- L'obligation ou interdiction légale est rappelée.
- Les « *faits établissant l'élément matériel de l'infraction* » doivent ensuite être exposés. Par exemple, pour un défaut de protection collective sur un chantier de bâtiment, une description précise de la construction, du lieu concerné, des éléments techniques en cause, mais aussi des qualifications et noms des salariés exposés est requise. Les « *propos* » d'acteurs peuvent être considérés comme élément matériel si rapportés « *de manière littérale et entre guillemets.* »
- L'établissement de la nature intentionnelle de l'infraction est particulièrement important dans le cas des délits (les contraventions ne sont pas concernées). La nature intentionnelle doit être établie pour les délits de discrimination, de marchandage, de recours au travail dissimulé, d'entrave par pression sur les représentants du personnel. Mais « *la preuve formelle par l'écrit restant exceptionnelle, l'agent verbalisateur recourra à la technique du faisceau d'indices et de présomptions.* »
- La présentation des constats effectués par l'agent est précisément cadrée. Les témoins sont identifiés de façon à pouvoir être entendus ultérieurement, et le PV doit mentionner qu'ils ont été informés de cette éventualité.
- Une qualification des faits est proposée et argumentée, en référence aux textes applicables, et les sanctions encourues sont mentionnées.
- L'identité des personnes physiques ou morales à qui les faits sont imputables est exposée et argumentée. La détermination des responsables de l'infraction est de la responsabilité du parquet, mais « *celui-ci attend une contribution des auteurs des procès-verbaux (...) en raison*

de la connaissance privilégiée que [ceux-ci] ont des entreprises qu'ils suivent. » Par exemple, le PV devra discuter la délégation des responsabilités en matière d'hygiène et sécurité. Cette partie est parfois très complexe à rédiger, compte tenu du brouillage que certaines entreprises établissent autour de ce point.

- Un modèle de PV est annexé, qui reprend les éléments ci-dessus.
- L'instruction indique que « le constat réalisé, la rédaction du procès-verbal constitue une priorité. » Les délais de prescription des infractions sont à prendre en compte (le procès-verbal interrompt la prescription).
- Aux termes de cette instruction, l'agent de contrôle transmet son PV au directeur départemental dans le délai d'un mois. L'instruction précise que, dans le cas des contrôleurs, la transmission passe par l'inspecteur responsable de la section. Le directeur départemental procède à son « examen », et « notifie rapidement ses observations au rédacteur pour rectification éventuelle et clôture », puis il le transmet au procureur⁽¹⁾ au plus tard deux mois après les constats.
- Les salariés intéressés par le PV doivent être informés de l'existence d'un PV, mais n'ont pas accès à celui-ci, qui est couvert par le secret de la procédure.

Une alternative judiciaire au PV est le signalement au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. » L'instruction mentionne que cette voie doit être utilisée lorsque l'infraction en matière de législation du travail n'a pu être complètement établie ou que le constat de la matérialité des faits est impossible ; ou bien s'il ne s'agit pas d'une matière relevant de la législation du travail. Les exemples donnés sont les atteintes à la dignité de la personne, le harcèlement sexuel, le manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence, le risque causé à autrui, le délit d'imprudance, qui relèvent tous du Code pénal et non du Code du travail. Dans ces cas, ce n'est pas un PV qui est établi, mais un rapport qui est adressé au procureur. Ils sont transmis au parquet suivant la même procédure.

4.6.5 - La rédaction du PV, un exercice complexe et prenant

La rédaction du PV est un exercice intellectuel complexe, qui suppose de lui consacrer au bureau une période de plusieurs jours, voire semaines, la moins interrompue possible. Elle conduit donc à suspendre les contrôles sur le terrain, ce qui doit être mis en relation avec l'évaluation que subira l'agent en fin d'année sur le nombre de contrôles effectués et sa réalisation des actions prioritaires.

La rédaction du PV a deux enjeux :

- D'une part, il doit être parfaitement solide sur le plan juridique. La première épreuve sera la discussion avec la hiérarchie, mais si la procédure aboutit, la solidité juridique du PV fera l'objet de toutes les attaques de l'avocat de la défense.
- D'autre part, il doit convaincre le parquet d'un **trouble à l'ordre public** suffisant pour engager des poursuites, ce qui n'est jamais acquis : compte tenu de la diversité des délits dont il a à connaître, le parquet peut considérer ceux qui concernent le droit du travail comme mineurs. « Les parquetiers considèrent les infractions au droit pénal du travail comme étant plutôt formelles » (Silhol, 2000).

L'agent doit donc à la fois décrire une situation d'infraction parfois très complexe, parfois très technique, d'une façon telle :

- qu'elle soit compréhensible par les magistrats,
- qu'elle apparaisse suffisamment grave pour attirer leur attention,
- qu'elle soit parfaitement établie sur le plan juridique.

(1) Dans le cas du travail dissimulé, le Code du travail prévoit une transmission directe du PV par l'agent au parquet. L'instruction précise que cela « ne fait pas obstacle à leur communication pour information au directeur départemental. »

Le coût de cette rédaction pour l'agent dépend aussi de son rapport personnel à l'écrit.

Certains agents choisissent d'ajouter au plan recommandé un résumé initial, susceptible de constituer une « accroche » pour le parquet.

4.6.6 - La relecture par la hiérarchie

Alors que dans l'exercice de ses autres actes, il dispose d'une très grande autonomie, dans le cas d'un PV, l'agent est exposé à la relecture critique de sa hiérarchie. Pour certains agents, ce processus est vécu comme une garantie de solidité juridique. Pour d'autres, comme un dévoiement de l'indépendance de l'agent d'inspection garantie par la convention de l'OIT⁽¹⁾. La perception de cette relecture est évidemment en lien avec la confiance accordée par l'agent à la compétence technique de ses supérieurs hiérarchiques : certains sont jugés apporter une vraie plus-value juridique, d'autres sont vécus comme faisant un contrôle administratif sans compétence particulière sur un thème complexe. Mais certains agents argumentent aussi qu'un tel contrôle « non-expert » est une bonne anticipation de la lecture qui sera faite par des magistrats non spécialisés.

4.6.7 - Les suites du PV

L'envoi du PV ouvre sur l'inconnu : une longue période va s'écouler avant que l'agent de contrôle ait un retour. Comme l'indique Haubry (2010), « Le délai moyen entre un délit (vols, violences -y compris routières, escroqueries, etc. et son jugement par un tribunal correctionnel était estimé à 11,3 mois (dernières données disponibles fin 2009 dans un document intitulé "Les condamnations en 2008 "). [...] *Le délai moyen entre l'infraction et la condamnation est de 28,7 mois pour le délit santé/sécurité, de 29,4 mois pour obstacle à contrôle et de 42,1 mois en matière d'entrave à la représentation du personnel.* » (Page 209-210).

Pendant cette période, les relations avec l'entreprise concernée risquent d'être particulièrement tendues.

Rares sont les cas où le substitut prend contact directement avec l'agent. Au bout de longs mois (souvent de l'ordre de deux ans), celui-ci apprend la suite donnée.

Le classement sans suite d'un PV peut être vécu très douloureusement par l'auteur de celui-ci : « *Hier un collègue était en larmes en apprenant un classement sans suite, vu le travail qu'avait demandé le PV et le nombre de gens concernés.* »

La découverte (en 2008) d'un grand nombre de PV (1600) en déshérence dans un parquet a constitué un événement traumatique, fréquemment évoqué par les agents. Il renforce l'idée générale que « *les PV ne sont pas suivis par le substitut.* » Pour préciser la connaissance de ces suites, la DGT a mis en place un Observatoire des suites pénales. Une note du 8 mars 2011 dresse le paysage pour l'UT 75 :

- le taux de verbalisation était en moyenne de 3,6 PV par agent, mais avec une très grande diversité entre les sections et entre les agents ;
- le taux global de classement sans suite est de 34 %. Ce taux est très variable suivant les infractions : presque aucun classement pour les arrêts de travaux non respectés, moins de 20 % sur les infractions amiante, mais des valeurs élevées (38 à 65 %) pour le fonctionnement des IRP ;
- des classements peuvent être assortis d'un rappel à la loi, ou être liés à une régularisation dans l'intervalle ;
- une condamnation survient dans 50 % des cas de marchandage et prêt de main d'œuvre, mais dans 88 % des cas d'outrage (à l'agent de contrôle).

Il est très frappant pour un observateur de voir à quel **point ces chiffres ne correspondent pas du tout à la perception qu'ont les agents du taux de classement sans suite**. Dans leur ressenti, l'absence de suites est largement majoritaire.

(1) OIT : organisation internationale du travail

Le mode de suivi par l'administration du travail des suites données par la justice aux PV ne correspond pas aux attentes des agents : il s'agit d'un suivi **des décisions une fois qu'elles sont prononcées** : « *on prend ce qu'on nous donne.* » Selon les agents, un point systématique entre l'inspection et le parquet pour savoir « où en sont » les PV au bout de dix-huit mois serait nécessaire, et n'est pas effectué.

Le classement sans suite est une issue redoutée par l'agent, mais la convocation à l'audience peut l'être également. Certains agents ont vécu douloureusement des audiences où ils se trouvaient pris à partie par l'avocat de la défense, avec un sentiment de solitude dans l'exercice de leur fonction de défense des droits des salariés. La hiérarchie le reconnaît, puisque la note qui vient d'être mentionnée indique : « *Je souligne à cette occasion que [la présence à l'audience de l'agent verbalisateur] est généralement souhaitée par le parquet et peut être au demeurant pédagogique pour les agents, même s'il est parfois nécessaire de savoir conserver une certaine "zénitude" ».*

L'agent dont le PV est à l'origine de la procédure n'est pas informé en temps réel du jugement. Or le délai d'appel par le procureur est de dix jours. Il serait donc nécessaire que l'inspection puisse échanger avec le parquet dans ce délai pour, au besoin, convaincre le procureur de l'importance d'aller en appel.

5 - La longue histoire de l'intervention dans une entreprise

Lors d'une observation d'activité d'un agent de contrôle, le chercheur n'est témoin que de ce qui est situé dans la fenêtre temporelle d'observation. Pour accéder à la place de cet « épisode » dans l'histoire de l'intervention vis-à-vis de l'entreprise, trois méthodes ont été utilisées :

- 1) Le questionnement au cours des observations ;
- 2) La mise « sous observation » des suites : l'agent de contrôle a communiqué les étapes suivantes de la gestion d'un dossier ;
- 3) L'analyse rétrospective des dossiers.

Cette question de la durée constituait un enjeu important pour plusieurs raisons.

- D'une part l'institution est traversée par un vif débat au sujet des méthodes d'évaluation quantitatives de l'activité des agents mises en place par la hiérarchie. Une telle approche tend à ramener l'activité de l'agent de contrôle à une série d'actes indépendants donc sans prise en compte de la durée, ni des résultats obtenus. Il était donc particulièrement utile d'examiner plus précisément ce qu'une telle conception pouvait laisser de côté.
- D'autre part, la difficulté de l'enquête sur le travail de l'inspection tient en partie au fait que les agents, lorsqu'ils veulent parler de leur travail, ont tendance à mettre l'accent sur ces circonstances, statistiquement marginales, où l'action a une forte visibilité immédiate. L'arrêt de chantier constitue dans cette perspective la meilleure façon d'illustrer la figure de l'inspecteur sanctionnant les infractions qui structure une grande partie des discours dans l'institution.

L'inconvénient de cette orientation est que tout le travail de construction dans la durée ne fait pas l'objet d'une mise en commun des expériences. Sur ce versant, chacun se débrouille à sa façon, élaborant de façon pragmatique des réponses pertinentes à une situation spécifique. L'objectif était donc d'aborder ce travail qui se déploie sur des mois ou des années et qui, en tant que tel, n'est pas accessible à l'observation directe.

Le travail d'analyse rétrospective des dossiers a été réalisé avec quatre agents, deux inspecteurs et deux contrôleurs⁽¹⁾. Il a porté sur six interventions. À chaque fois, l'agent est incité à choisir un dossier en cours et à le commenter. L'objectif de ces présentations n'est pas de mettre en avant des modèles. Les agents ont d'ailleurs eu le courage de mettre en visibilité des situations

(1) Les observations qui suivent concernent des agents différents, elles ne sont pas présentées par ordre chronologique de réalisation.

où ils pouvaient avoir le sentiment d'être défaillants. Il s'agit seulement de lever un coin du voile sur des dimensions de l'activité qui ne sont pas discutées, et donc de susciter des débats, avec l'idée que la situation où chacun se débrouille dans son coin est fragilisante pour les agents comme pour l'institution. À chaque fois, la présentation mêle contenu des pièces du dossier et commentaire des agents.

Les histoires de dossiers seront présentées autour de trois thèmes :

- La construction dans la durée de la relation avec l'entreprise ;
- L'articulation entre ordre social et demande individuelle ;
- La complexité de certaines infractions.

5.1 - Construire et maîtriser dans la durée la relation avec l'employeur⁽¹⁾

5.2 - Une intervention dans une entreprise de fabrication de semelles orthopédiques

L'intervention reconstituée avec l'agent concerne une entreprise de semelles orthopédiques. Il s'agit d'une intervention à titre systématique. L'agent considère qu'il est nécessaire de mener des contrôles au hasard car si l'on s'en tient aux demandes, une partie des entreprises n'est jamais vue.

Premier contrôle : mai 2008

La première visite de contrôle a lieu en mai 2008.

L'agent affirme avoir été bien reçu. Ses notes manuscrites indiquent que l'entreprise connaît des difficultés économiques qui se sont traduites par trois licenciements économiques en 2007. Les contacts avec les divers interlocuteurs permettent de faire état de problèmes en production, avec des retards de livraison et des tensions. Des insuffisances en matière de formation ont aussi été évoquées. L'agent relève un empoussièrlement important lié à l'usinage du liège des semelles. L'activité de collage expose aux vapeurs de solvants. Il y a globalement un net déficit en matière d'aspiration. Enfin, une déléguée du personnel a été élue il y deux ans.

Dans ce cas, mais aussi dans son activité en général, l'agent affiche une orientation préférentielle sur les questions d'hygiène et sécurité :

« Je crois que je n'ai pas dû voir les fiches de paie, je ne suis pas du tout allé sur ce terrain-là. Je me suis dit il vaut mieux privilégier l'hygiène et la sécurité et j'avoue que c'est de plus en plus ce que je fais. C'est-à-dire que quand on rentre dans les fiches de paie, parfois on se noie. On se noie dans l'administratif. Et quand je me rends compte qu'il y a effectivement une partie hygiène et sécurité plus importante, je m'y consacre et je ne me dis on verra les fiches de paie, le reste, après ».

Sur la base de ses constats, l'agent définit deux cibles : la déléguée du personnel et l'hygiène et sécurité.

- La déléguée du personnel

D'une façon générale, les contrôleurs et inspecteurs considèrent que le soutien aux institutions représentatives du personnel constitue une part importante de leur mission (voir chapitre 6). Dans les petites entreprises les représentants du personnel apprécieraient beaucoup de se sentir soutenus. Pour ce faire, l'agent dispose d'une lettre type, construite localement, qui informe la déléguée sur son domaine de responsabilité et sur ses moyens.

(1) A plusieurs reprises, il est apparu que le terme de « relation avec l'employeur » pouvait passer pour une grossièreté dans le contexte de l'inspection du travail. « Relation » est interprété immédiatement comme synonyme de connivence coupable. La relation avec l'employeur est ainsi présentée comme une menace pour l'intégrité du corps de contrôle. Il nous semble que cela constitue une raison pour examiner un peu précisément comment les agents s'en débrouillent. Parce qu'il y a bien, par un ensemble d'interactions dans la durée, construction d'une relation qui comporte une dimension d'autorité et de rapport de force mais aussi un souci d'éducation et de conviction et une prévention des dérapages susceptibles de déboucher sur la violence. La fonction est incarnée par une personne, qui interagit - avec son propre style - avec les acteurs de l'entreprise.

Structure du courrier adressé à la déléguée du personnel

I - MISSION

1. Présentation à l'employeur des réclamations et suggestions du personnel.
2. Consultation par l'employeur dans certains domaines.
3. Liaison avec le comité d'entreprise et le CHSCT.
4. Compétences en matière de respect des libertés individuelles.

II - MOYENS.

1. Le temps de délégation.
2. La liberté de déplacement,
3. La libre disposition d'un local.
4. Les réunions avec l'employeur

- L'hygiène et sécurité

Le dossier comporte un récapitulatif des ressources légales mobilisées. Cette liste rend compte des préoccupations et des objectifs de l'agent.

Ressources légales mobilisées

- *Information médecin du travail, CHS-CT, DP sur les conditions du recyclage de l'air (Article R4222-17).*
- *Maintenance et contrôle régulier (Article R4222-20).*
- *Consignes d'utilisation et mesures à prendre en cas de panne soumises à l'avis du médecin du travail, CHS-CT, DP (Article R4222-21).*
- *Fiche de données de sécurité (Article R4411-73).*
- *Informations des travailleurs, CHS-CT, DP sur les agents chimiques dangereux, accès aux FDS, formation et des informations (Article R4412-38).*
- *Equipements de travail appropriés (Article R4321-1).*
- *Action sur l'installation des équipements de travail, l'organisation du travail ou les procédés de travail (Article R4321-3).*
- *Maintenance des équipements de travail et moyens de protection (Article R4322-1).*
- *Liste des travailleurs exposés aux agents chimiques dangereux (Article R4412-40).*
- *Fiches individuelles d'exposition (Article R4412-41). -Information et accès du travailleur à sa fiche d'exposition, transmission au médecin du travail (Article R4412-42).*
- *DUE (Article R4121-1).*
- *Risque électrique (Décret n°88-1056 du 14 novembre 1988).*

La construction du dossier passe aussi par une **recherche bibliographique** sur la toxicité des poussières de liège. Il en ressort que celles-ci sont considérées comme des poussières non spécifiques. L'ensemble aboutit à un courrier à l'employeur, daté de mai 2008, qui expose une série d'observations et d'exigences.

- Sur le dispositif de captage des polluants.

« J'ai pris bonne note des travaux en cours dans votre établissement. Aussi vous voudrez bien me faire connaître le calendrier prévu pour la réalisation desdits travaux ainsi que leur nature exacte. [Exposé des prescriptions légales...]. Vous ferez donc vérifier vos installations par un organisme agréé et me communiquerez les résultats de cette vérification ».

- Sur les fiches de données de sécurité.

« Vous me communiquerez les FDS des produits et substances chimiques utilisées dans votre établissement ».

- Sur le risque chimique.

[Rappel des prescriptions légales en matière d'information des salariés, d'accès aux FDS⁽¹⁾, de formation, d'EPI⁽²⁾, de risque incendie, de stockage, et de fiche individuelle d'exposition des salariés],

- Sur le document unique d'évaluation des risques.

« [Rappel des dispositions légales]. Vous établirez donc ce document, me le communiquerez et me ferez connaître les mesures visant à diminuer ou à faire cesser ces risques ».

- Sur l'installation électrique.

« Faire vérifier votre installation électrique par un organisme agréé et me communiquer copie du rapport de vérification établi par ledit organisme ainsi que le justificatif des mesures prises pour mettre un terme aux éventuelles non-conformités constatées.

Il s'agit là d'une obligation annuelle que vous veillerez à respecter ».

L'agent considère qu'il s'agit là d'une démarche tout à fait classique.

Deuxième contrôle : février 2009

Neuf mois plus tard, **en l'absence de réponse**, l'agent effectue un nouveau contrôle. Il note que l'installation électrique n'a pas été vérifiée et que les travaux annoncés en matière de captage des polluants n'ont pas été faits. L'employeur argue de difficultés financières.

L'agent annonce qu'il ne peut plus attendre, qu'il se voit obligé de passer à la vitesse supérieure et de mettre une mise en demeure. Il explique à l'employeur que la vérification sera plus coûteuse que s'il avait obtenu la première fois. Il signale que la prochaine étape pourrait être le PV.

La démarche est annoncée à l'employeur par courrier.

Lettre recommandée avec accusé de réception à l'employeur, en février 2009.

Comme suite à la visite du 12 février 2009 et à mon courrier du 20 mai 2008, resté sans réponse à ce jour, vous trouverez ci-dessous mes observations.

Malgré mes demandes, vous n'avez pas fait vérifier l'installation électrique et le dispositif de captage des polluants. Aussi, vous trouverez en annexe deux mises en demeure assorties de délais qu'il conviendra de respecter scrupuleusement.

De plus je reste toujours dans l'attente des fiches de données de sécurité des produits utilisés dans votre établissement, ainsi que du document unique d'évaluation des risques.

Dans l'attente,

veuillez agréer...

Il existe une nette distance entre le caractère formel du courrier et les commentaires de l'agent sur la situation. Il considère qu'il impose à l'entreprise une charge non négligeable.

« Ce qu'il faut savoir, quand même, c'est que ce que je leur demande, ce n'est pas donné. Dans les petites boîtes, 400 ou 500 € de vérification de l'installation électrique, ce n'est pas rien. Et là, on n'est pas à 400 € parce qu'on a des locaux qui sont assez grands, et on a en plus la demande de vérification pour l'aspiration, donc ce n'est pas rien ».

Dans le même ordre d'idée, les mises en demeure comportent des délais précis prévus par les textes, mais l'agent n'y accorde qu'une importance réduite. L'objectif affiché est avant tout de mettre l'employeur en mouvement.

Au début mars 2009, l'employeur réagit en adressant trois courriers à l'inspection du travail.

Le premier comporte la copie de la demande de vérification de l'installation électrique à l'Apave et le contrat d'intervention de cet organisme. Le tarif de la vérification après mise en demeure s'élève à 813,28 €.

(1) FDS : fiche de données de sécurité

(2) EPI : équipement de protection individuelle

Le deuxième envoi communique le courrier de l'Apave prévoyant une visite préliminaire (350 €) en vue d'une vérification de l'efficacité du système d'aspiration.

Le troisième contient les fiches de données de sécurité et un document unique d'évaluation des risques.

L'employeur adresse ensuite, à l'inspection du travail, le rapport de vérification de l'installation électrique. Celui-ci signale des non-conformités. L'agent en demande correction par courrier en août 2009.

Courrier à l'employeur, en août 2009.

Je fais suite à la transmission de votre rapport de vérification de l'installation électrique.

Ce rapport met en avant un nombre important de non-conformités qu'il convient de faire disparaître. Si cela n'a pas encore été fait, vous prendrez contact avec l'électricien de votre choix afin de procéder à une mise en conformité de votre installation.

Dans l'attente.

Veuillez agréer...

Le ton du courrier est ferme mais, là encore, le commentaire reste modéré :

« De toute façon, un rapport de vérification d'installation électrique où il n'y a pas de non-conformité, c'est un bureau vide, en général. Ou alors juste un petit ordinateur. Au-delà, il y a toujours un petit truc qui ne va pas. C'est ça qui est un peu embêtant. Quand il y a des machines, il y a toujours quelque chose qui ne va pas ».

L'évaluation de l'action ne peut donc pas se traiter en termes de conformité ou de non-conformité de l'installation. Il y aura toujours des non-conformités. Là encore, ce qui importe pour l'agent, c'est d'entraîner la direction dans un processus de normalisation.

Troisième contrôle, février 2010.

L'agent retourne dans l'entreprise en février 2010. Les travaux demandés sept mois plus tôt n'ont pas été réalisés. Le devis effectué pour la mise aux normes de l'installation électrique s'élève à 12 000 €. L'employeur met en avant des difficultés financières.

Entre-temps, l'employeur a fait réaliser, comme exigé par l'agent, l'évaluation du dispositif de captage des polluants. Celui-ci présente aussi de nombreuses non-conformités. L'employeur a pris contact avec la Cramif pour se faire conseiller sur les mesures à prendre.

L'agent de contrôle demande donc à nouveau la mise en conformité de l'installation électrique et du système d'aspiration, avec une insistance particulière pour le premier point.

Courrier à l'employeur, en février 2010.

Je fais suite à ma visite du XX février 2010 et à l'envoi des rapports de vérification de l'installation électrique et du dispositif de captage des polluants. Ces rapports ont mis en évidence de nombreuses non conformités qu'il vous appartient de faire disparaître.

J'ai pris bonne note des devis établis par votre électricien et de votre intention de prendre attache auprès de la CRAMIF afin d'obtenir des conseils [...].

Vous me communiquerez les dates d'intervention de votre électricien ainsi que toutes les informations relatives à la mise en place du système d'aspiration.

Enfin, même si j'ai bien noté votre volonté de vous mettre en conformité avec les dispositions du code en matière d'hygiène et de sécurité, je dois cependant vous rappeler votre responsabilité dans le cas où surviendrait un accident du travail ou une maladie professionnelle.

Là encore, le commentaire est plus ouvert aux difficultés alléguées par l'employeur que ne le laisserait supposer le courrier :

« Donc, moi, ce que je leur dis dans ces cas-là : de toute façon c'était à réparer pour hier, donc faites le plus urgent. En général, je leur dis vous demandez à votre électricien. Tout ce qui est relui à la terre, etc., il faut le faire. Faites le plus urgent. Moi, ce que je leur demande, c'est une démarche ».

La démarche en question est cependant lente. Ainsi, un an plus tard, en février 2011, l'agent n'a toujours pas de nouvelles. Il décide donc de convoquer l'employeur :

« A mon avis, je n'irai probablement pas au tribunal. À mon avis c'est effectivement une question d'argent. Si je vois qu'il a un petit peu avancé dans l'électricité, je lui dirai « continuez ». Entre-temps, il devrait avoir fait une autre vérification de l'installation électrique donc je devrais pouvoir comparer les deux rapports pour voir si certaines choses ont été faites ».

En somme, le processus est enclenché. A partir du moment où un premier contrôle a été effectué sur l'installation électrique, les suivants souligneront les non-conformités déjà signalées ce qui augmentera les possibilités de pression sur l'employeur.

Sur le volet aspirations, l'entrée de la Cramif dans le jeu constitue un facteur laissant espérer une évolution positive.

Discussion

Entre juin 2008 et février 2011, deux ans et demi se sont écoulés. Les questions soulevées ont avancé. Les problèmes du risque électrique et du risque chimique sont perçus dans l'entreprise. Même si l'affaire est loin d'être close, l'employeur a amorcé des processus qui devraient conduire à une amélioration réelle de la situation.

L'agent considère que ses délais de réaction ont été trop longs dans cette affaire. Il estime qu'il aurait dû réagir plus vite mais des événements divers l'ont occupé ailleurs. Il insiste cependant sur le fait que ces questions d'hygiène et sécurité ne sont pas de celles qui peuvent se régler par une démarche ponctuelle. L'objectif est clairement explicité : il ne s'agit pas de sanctionner les infractions, il s'agit d'amener l'employeur à les corriger. Le travail tel qu'il est mis en avant dans ce cas, consiste donc, avant tout, à convaincre.

Le recours éventuel au PV est explicitement donné par l'agent comme la reconnaissance de l'échec de ce travail.

L'agent de contrôle met en scène une figure d'employeur plus démuni que stratégique.

« Quand j'ai le monsieur qui est un patron ouvrier, lui, son boulot, c'est de faire de la maçonnerie, mais pas tellement de faire des fiches de paie. Il ne comprend rien. Alors j'explique ».

Le travail de la relation se manifeste par une alternance de pressions sur la base des exigences légales et de compréhension vis-à-vis de la situation de l'interlocuteur. Dans le cas présent, la pression est plutôt exprimée par le caractère formel des courriers et la souplesse se manifeste surtout dans la relation de face-à-face ou lors des conseils prodigués par téléphone.

L'agent signale qu'une façon d'étendre l'espace de jeu consiste à convoquer l'employeur à la section en lui demandant de venir présenter tel ou tel document. L'acte d'autorité de la convocation à la section est paradoxalement utilisé pour apaiser la relation. Le contraste entre l'exigence exposée de façon froide et administrative dans le courrier et la compréhension que manifeste l'agent est un moyen d'amener l'employeur à coopérer.

« L'avantage, ce que j'aime bien dans la convocation, c'est qu'ils sont ici, ils sont sur mon terrain, et ils sont calmes. [...] C'est plus confortable pour moi, ça c'est sûr. Et puis, surtout, c'est un temps de pause aussi pour eux. Parce qu'ils ne sont pas en train de travailler, déjà, parce qu'il n'y a pas 36 demandes en même temps ».

[...] Je leur fais une lettre de convocation avec la liste de ce qu'ils doivent m'amener. Alors là, rien que de devoir chercher des documents, ils se rendent compte : je n'ai pas ça, je n'ai pas ça, etc. donc, ils viennent, ils me disent je n'ai pas tout amené. Alors je prends un peu de temps pour leur expliquer.

Ils ne sont pas sur leur terrain donc ils se sentent parfois un peu moins forts, ils sont sur le mien, alors, parfois, ils arrivent, ils sont complètement torturés par l'angoisse. Et puis bon, j'essaye de les mettre à l'aise. Parce que je ne perçois pas mon métier, à la base, comme un métier de répression. J'estime que d'abord j'explique ».

Un autre moyen évoqué par l'agent, pour jouer l'alternance entre fermeté et compréhension consiste à aller à deux dans l'entreprise en ayant convenu qu'un des agents jouerait le rôle du « gentil » et l'autre du « méchant ».

Enfin, le travail de construction de la relation avec l'employeur est soumis à une contrainte particulière lorsque l'interaction avec l'employeur a lieu dans l'atelier sous le regard des salariés. S'ils voient l'agent de contrôle détendu face à l'employeur, les salariés peuvent avoir l'impression d'une proximité qui les incite à s'en méfier. La convocation à la section présente donc l'avantage de libérer l'agent des contraintes dramaturgiques qui s'imposent au sein de l'atelier.

L'idée selon laquelle s'agit de jouer sur un clavier qui articule ces deux dimensions est très présente au cours de l'entretien. La dimension de jeu est explicitement revendiquée par l'agent.

« De toute façon, il y a toujours un jeu. Nous aussi, on est dans une sorte de comédie pour que le contrôle se passe bien. Parce que moi je n'aime pas les trucs agressifs. Donc, comme je l'ai dit, je fais la comédie, je fais un peu mon cirque ».

Ce jeu se développe entre deux contraintes différentes : l'une d'elles - faire bouger l'employeur - est systématiquement mise en avant. La seconde n'est que très peu évoquée mais son poids est perceptible dans les entretiens, « faire en sorte que le contrôle se passe bien », c'est-à-dire éviter les blocages, mais aussi les dérapages, voire l'irruption de la violence.

5.2.1 - Une intervention dans une entreprise de démonstratrices commerciales

Les salariés de cette entreprise sont des femmes, employées à temps partiel, ayant généralement plusieurs employeurs et assurant des démonstrations de produits dans les grandes surfaces. L'entreprise compte environ 2000 salariés mais l'ensemble ne représente que 120 équivalents pleins temps.

Début de l'affaire et premier contrôle

L'affaire démarre de façon assez classique. L'agent reçoit, en septembre 2007, la plainte d'une salariée par courrier. Celle-ci n'arrive pas à obtenir de fiches de paie pour les missions qu'elle assure depuis mars 2006. Elle a informé l'employeur de la saisine de l'inspection du travail.

L'agent adresse alors un courrier à la direction de l'entreprise

Courrier de l'agent à la direction, septembre 2007 (Extrait)

Réponse demandée avant le 12/10/2007 Madame, Monsieur, J'ai reçu copie d'un courrier qui vous a été adressé par Mme Z, le 12 juillet 2007, pour lequel elle m'indique n'avoir pas eu de réponse, puis le 10 septembre 2007.

Elle indique *ne pas avoir eu de fiches de paie*, malgré l'accomplissement de **missions depuis le mois de mars 2006 !**

Vous ne manquerez pas de répondre à ses courriers et m'indiquerez les suites données à sa demande.

Si elle ne devait pas être la seule salariée concernée, je vous invite à me faire part sans délai, et dans votre intérêt avant la réalisation d'un contrôle, des difficultés rencontrées et de la manière dont vous comptez les surmonter.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Trois particularités de ce courrier doivent être soulignées : il mentionne une date limite de réponse, il ne se contente pas de poser le problème de la salariée, mais il l'étend à ensemble des salariés concernés, et il comporte une dimension de menace : « sans délai, et dans votre intérêt avant la réalisation d'un contrôle ». Le ton est donc indubitablement ferme. En même temps, le courrier ouvre la porte à la discussion : « me faire part [...] des difficultés rencontrées et de la manière dont vous comptez les surmonter ». Cette dernière formulation correspond à une stratégie délibérée. Il ne s'agit pas simplement de faire preuve de compréhension. Il faut faire bouger l'interlocuteur et cela signifie, à ce stade, l'inciter à argumenter. C'est alors lui qui fournira les éléments sur lesquels l'agent pourra s'appuyer par la suite.

« Il y a des chances qu'il donne des éléments de réponse dont on a besoin pour caractériser le manquement et qui dispensent d'exploiter pendant des dizaines d'heures des masses de papier ».

La formulation d'un délai pour la réponse s'inscrit dans cette stratégie.

Tout au long de l'entretien, l'agent insiste sur l'exigence d'économie : conduire l'affaire de façon à limiter autant que possible le travail d'investigation ; faire assumer le maximum de ce travail par l'interlocuteur lui-même.

Le dispositif fonctionne remarquablement : le directeur administratif et financier de l'entreprise répond dès le lendemain : il nie qu'il y ait un problème puisque les bulletins de paie sont mis à la disposition des salariés sur l'internet. Il a considéré que, pour des salariés qui ne sont employés que quelques heures, l'édition papier et l'envoi postal coûteraient trop cher et il a inventé cette solution.

L'agent répond en octobre en s'appuyant sur les propos de l'employeur : la pratique actuelle, telle que celui-ci la décrit ne respecte pas les exigences légales.

Courrier de l'agent au DAF, octobre 2007,

réponse demandée avant le 19/11/2007.

Monsieur,

[...] je vous rappelle que l'article L.143-3 du Code du travail dispose que l'employeur a l'obligation de *remettre* à ses salariés un bulletin de paie.

La jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de Cassation est venue préciser, dans un arrêt du 19 mai 1998, que l'employeur ne peut se contenter de tenir les fiches de paie à la disposition des salariés, et qu'il lui incombe de les leur transmettre par les moyens de son choix (remise en main propre, envoi postal,...).

L'absence de remise ou d'envoi systématique des fiches de paie peut d'ailleurs être fortement préjudiciable aux salariés, dans l'hypothèse où ils pourraient avoir besoin de fournir leurs fiches de paie, y compris dans plusieurs années, à un moment où votre société ne serait pas nécessairement en capacité de continuer de mettre les fiches de paie à disposition sur Internet (par exemple si la société a fermé à ce moment-là).

La pratique actuelle de votre entreprise, telle que vous la décrivez dans votre courrier, ne respecte donc pas les exigences légales.

Vous m'informerez par conséquent sans délai des mesures que vous entendez prendre afin de vous mettre en conformité avec ces dispositions. Je précise que je pourrais accepter un mode d'envoi électronique des fiches de paie (éventuellement en plus de la mise à disposition en ligne) sur l'adresse e-mail fournie par le salarié, à la condition que celui-ci accepte sans ambiguïté un tel mode d'envoi (option proposée aux salariés).

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le courrier comporte un volet d'explication avec non seulement des références juridiques renforcées -Code et Cour de Cassation -, mais aussi une explication de l'enjeu pour le salarié.

Il permet surtout de repérer une dimension qui sera retrouvée systématiquement dans l'ensemble des échanges : l'association dans le même message :

- d'une manifestation de fermeté : « *vous m'informerez sans délai des mesures que vous entendez prendre afin de vous mettre en conformité...* » ;
- d'une ouverture représentée ici par une proposition d'aménagement de la règle : « *je pourrais accepter un mode d'envoi électronique [...] à la condition que...* ».

En acceptant l'envoi par mail sous réserve de l'accord formel du salarié, l'agent annonce qu'il tolèrera une entorse à la réglementation tout en précisant que cela n'engage que lui et en aucun cas les autres membres de l'inspection.

Reprise du dossier et deuxième contrôle

L'histoire connaît une interruption. En effet, l'agent était en intérim et il a été appelé ailleurs. Il revient sur le secteur en mars 2008, et adresse un courrier à l'entreprise annonçant un contrôle.

Courrier de l'agent à la direction de l'entreprise, mars 2008.

Madame, Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que je me rendrai le mardi 8 avril 2008 aux alentours de 9h45 au sein de votre établissement pour y effectuer un contrôle du respect de la réglementation du travail.

[...]

Outre la visite de vos locaux à laquelle peut assister, s'il le souhaite, le Délégué du Personnel compétent (art. L. 422-1 du Code du travail, avant-dernier alinéa), je peux être amené à vous demander la production d'un certain nombre de documents (art. L.611-9). Aussi je vous demande de tenir à ma disposition pour le jour de la visite (sauf mention contraire les articles cités sont des articles du Code du travail) :

- le registre unique du personnel (art. L.620-3) ;
- les récépissés de réception des déclarations préalables à l'embauche (art. L.320)
- le cas échéant, copie des titres de travail des salariés étrangers (art. L.341-4) ;
- ... *[liste comportant 12 types de documents différents]*.

Si certains de ces documents sont stockés sous forme informatique, je vous demande de ne pas tous les imprimer si leur consultation ou l'impression d'échantillons est possible au cours de ma visite.

En fonction des éléments recueillis lors de ma visite, je pourrais être amené à vous demander la production d'autres documents.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Note sur le droit d'entrée : les inspecteurs (art. L. 611-8) et contrôleurs du travail (art. L. 611-12) ont, de jour comme de nuit, un droit d'entrée et d'enquête dans les entreprises où sont occupés des travailleurs. Ce droit peut être exercé à tout moment et rien n'oblige juridiquement un agent de contrôle à avertir préalablement de sa visite.

Ce courrier appelle plusieurs commentaires. D'une part, les agents de l'inspection considèrent en général que le contrôle doit être inopiné. La possibilité qu'a l'agent de rentrer dans l'entreprise quand il le désire et sans avoir à prévenir est présentée par les agents comme une prérogative à préserver.

Dans le cas présent, l'agent argumente encore une fois en termes d'économie. Prévenir permet d'éliminer les temps d'attente liés à la collecte des documents demandés.

« Quand j'étais élève, je m'étais aperçu que souvent il y avait des temps d'attente assez longs, que parfois, on pouvait attendre deux heures pour contrôler deux ou trois points. Si on signale avant les documents dont on a besoin, on arrive, on leur dit tiens, il y a tel document que je ne vous ai pas signalé, préparez-le moi, pendant ce temps, on regarde les documents qu'ils ont préparés et il n'y a pas de temps mort dans le contrôle. Et du coup, au lieu de deux ou trois points de contrôle, on peut en faire huit ou dix ».

Le fait de prévenir est souvent considéré comme un cadeau à la direction de l'entreprise et donc traité comme une compromission. L'agent oppose plusieurs arguments à cette conception. Certains documents doivent pouvoir être présentés à tout moment sans avertissement préalable ; un manquement sur ce point sera d'autant moins admis et d'autant plus susceptible d'entraîner des suites judiciaires que la direction a été prévenue à l'avance. D'autre part, prévenir augmente la probabilité de rencontrer, à l'occasion du contrôle, un responsable disponible et dont la parole engage l'entreprise, ce qui représente, dans la stratégie de l'agent, un autre facteur important d'économie :

« Si quelqu'un qui peut valablement engager l'entreprise nous dit on est dans telle situation, et que ça nous évite de nous taper des heures et des heures de travail, j'avoue que, moi, j'applique une méthode de feignant. Si une phrase du dirigeant me suffit pour dire il y a un manquement et que ça m'évite de faire des heures et des heures d'exploration papier, je prends ».

Cependant l'agent joue aussi sur cette apparence de cadeau que présente le fait de prévenir du contrôle. Il souligne dans sa lettre qu'il n'est pas obligé de prévenir. L'interlocuteur est invité à considérer ce geste comme une marque de civilité. Cela donne au courrier la structure déjà signalée : une exigence forte en matière de production de documents et d'intrusion dans la vie de l'entreprise, associée à un élément de modération - il n'est pas nécessaire d'imprimer systématiquement les documents demandés -, et au fait de prévenir, présenté comme une fleur faite à la direction.

Ce contrôle donne lieu à une lettre d'observations adressée au gérant en avril 2008. L'agent relève une série d'infractions : absence de document unique d'évaluation des risques professionnels, retards parfois importants dans les déclarations uniques d'embauche, absence d'enregistrement du temps de travail des salariés du siège, droits aux congés payés non respectés. À chaque fois, le constat est associé au rappel des obligations légales. Mais l'accent est surtout mis sur deux questions.

La première concerne la médecine du travail. L'agent note l'absence d'adhésion à un service de santé au travail, l'absence de fiche d'entreprise établie par le médecin et l'absence de suivi médical des salariés. Le courrier précise :

« Ces infractions sont punies de peines d'amende prévues pour les contraventions de 5ème classe. Autant de peines d'amendes de 1500 € peuvent être prononcées qu'il y a de salariés privés de visite médicale. »

La menace est très importante. Même si, à la discussion, certains agents doutent que le tribunal prononce de pareilles peines, il reste que l'infraction expose au risque d'une pénalité totale de 3 000 000 €.

Cependant, cette menace lourde est immédiatement associée à la proposition d'une solution à mettre en œuvre pour diminuer rapidement le risque :

« Notez que [...] vous n'avez pas à faire passer de visite médicale aux salariés déclarés aptes à occuper un emploi identique dans une autre entreprise si le médecin du travail chargé du suivi de votre entreprise a en sa possession leur fiche d'aptitude ».

La stratégie est à nouveau la même : l'association d'un rappel très ferme de la contrainte légale avec la proposition d'une perspective qui doit faire bouger l'interlocuteur. Dans le cas présent, celui-ci affirme qu'il va mettre en place la surveillance médicale. Mais le courrier aurait pu l'inciter à enquêter sur le nombre de ses salariés déjà suivis du fait de leur statut de travailleuses

à multi-employeurs, afin de dégager sa responsabilité. Dans ce cas, **il aurait lui-même produit les données quantitatives permettant de dresser un procès-verbal pour les salariés restants, au cas où celui-ci se serait avéré nécessaire.**

Le deuxième point mis en exergue dans le courrier concerne le problème des fiches de paie qui n'est toujours pas réglé. Des fiches sont éditées pour les salariés qui en font explicitement la demande mais le directeur administratif et financier envisage d'inclure, dans le contrat de travail, une clause prévoyant que la fiche de paie soit envoyée aux salariés par courrier électronique. Cent pour cent des fiches seraient alors adressées de cette façon.

L'agent de contrôle observe que sur 2000 fiches de paie établies en fin de mois, seules 350 sont éditées sous forme papier et envoyées aux salariés. Il indique donc son intention de dresser procès-verbal des contraventions correspondantes lors de la contre-visite qu'il annonce pour le 2 juillet 2008 « si deux conditions ne sont pas remplies :

- que les fiches de paie soient envoyées sous forme électronique aux salariés qui ont expressément accepté un tel mode d'envoi ;
- et qu'elles soient envoyées sous forme papier aux autres salariés ».

Donc, à nouveau, association d'une menace et d'une concession visant à faire bouger l'employeur.

Par ailleurs, le courrier indique plusieurs autres problèmes à régler : mise en conformité et vérification des installations électriques, vérification des extincteurs, réorganisation du local de réserve de façon à permettre la circulation, mise à disposition d'armoires vestiaires.

Contre visite, juillet 2008

Le courrier d'observation qui fait suite à la contre-visite réaffirme la menace de procès-verbal sur la question des feuilles de paie. À ce stade, la direction accepte le principe de l'édition de feuilles de paie, mais l'épreuve de force porte sur l'appréciation de la façon de recueillir l'accord formel du salarié. L'employeur avance en effet des formules qui présument cette acceptation. La discussion devient plus subtile. L'agent rappelle néanmoins qu'il n'y aura pas de procès-verbal, à la seule condition que les droits des salariés soient respectés.

Il faut noter que la possibilité d'envoi électronique pour les salariés qui le souhaitent, concédée par l'agent comme une tolérance personnelle, a été, entre-temps, inscrite dans le Code.

La contre-visite fait aussi monter au premier plan la question des congés payés des démonstratrices déjà posée dans le premier courrier. Les travailleuses, même à temps très partiel, ont droit à des congés payés ou à une compensation financière dont l'attribution est de la responsabilité de la direction. Or ce droit n'est accordé qu'à la minorité de salariées qui en font elles-mêmes la demande.

L'agent annonce que, cette question n'ayant pas évolué, il a l'intention de dresser procès-verbal. Il indique ce que l'employeur doit faire pour dissiper cette menace :

*« Cette décision sera modifiée si vous me faites parvenir, **avant le 15 septembre 2008**, un tableau [...] présentant, pour les congés 2007-2008 qui auraient dû être utilisés avant fin mai 2008 :*

- Nom / Prénom du salarié ;*
 - droit à congés payés à fin mai 2008 pour 2007-2008 (en jours ou en heures) ;*
 - report sur la période suivante (congés 2008-2009) ou somme versée (dans les cas où le salarié ne travaille plus pour vous ou, à titre exceptionnel, pour solder la période 2007 2008).*
- [...]*

Si une régularisation est réalisée pour 2007-2008, et afin de me conforter alors dans ma décision de ne pas donner de suites pénales à mes constats, vous m'indiquerez également, avec votre réponse, les mesures qui seront prises pour que les congés 2008-2009 soient tous utilisés de façon effective ».

Le délai de prescription pour ce type d'infraction est d'un an. L'agent demande donc une régularisation sur une durée supérieure à ce qui pourrait faire l'objet d'un procès-verbal. Mais il associe cette exigence d'une concession :

« Je vous indique que, à titre exceptionnel pour les congés 2007-2008, je tolérerai le fait que vous ne versiez pas, si la régularisation est réalisée sous forme financière, les sommes dues inférieures à deux euros ».

L'agent prend donc sur lui de laisser de côté les régularisations dont la valeur sera inférieure au coût de l'envoi postal. Cela lui permet de concocter, en quelque sorte, l'association de salé et de sucré qui caractérise ses courriers.

Sur les autres questions en suspens, l'agent enregistre les démarches engagées pour mettre en place un suivi de médecine du travail. Il réaffirme l'exigence de l'élaboration d'un document unique d'évaluation des risques et d'un système d'enregistrement du temps de travail des salariés du siècle.

Une réponse est demandée dans les 15 jours.

Ce courrier est suivi, huit jours plus tard, par une réponse de l'employeur. Celle-ci présente le modèle de fiche de contrôle du temps de travail désormais en application et fournit le fichier concernant les soldes des droits à congés payés acquis par le personnel terrain. Ce listing indique que 450 personnes ont bénéficié de cette régularisation, avec des montants très divers mais pouvant monter jusqu'à 750 €.

Ce résultat est un motif manifeste de satisfaction pour l'agent. En effet, il n'y avait pas de réclamation sur cette question. De toutes façons, les salariés ne pouvaient pas vérifier s'ils touchaient ou non des indemnités compensatrices de congés payés puisqu'ils n'avaient pas de feuilles de paie. Donc, en l'absence de l'intervention de l'agent, les salariés n'en auraient jamais vu la couleur.

Il faut aussi noter que ce résultat est obtenu parce que l'agent n'applique pas strictement la loi. En effet, celle-ci ne prévoit une compensation financière que dans le cas où le salarié a quitté l'entreprise. Dans les autres cas, le salarié doit bénéficier réellement de congés payés. L'agent a considéré que faire prendre des congés payés à des salariés en contrat précaire et travaillant à temps très partiel chez de nombreux employeurs n'avait pas beaucoup de sens. Il a donc orienté vers une compensation financière tout en précisant que c'était à titre exceptionnel.

À ce stade, l'affaire connaît une nouvelle pause, l'agent est affecté ailleurs. En principe, les principales questions soulevées : le suivi en médecine du travail et l'envoi des feuilles de paie : sont en cours de régularisation.

L'affaire rebondit néanmoins en avril 2010 lorsque que l'agent prend à nouveau en charge cette entreprise.

Troisième contrôle juin 2010.

Le contrôle révèle que le dispositif mis en place, en principe, pour fournir les fiches de paie ne fonctionne pas. L'entreprise se développe, il y a maintenant 2471 salariés payés mais l'intendance ne suit pas. Les salariés n'arrivent toujours pas à obtenir leur fiche de paie et s'en plaignent. L'agent considère qu'il faut éviter d'aller dans le détail des 2471 cas. Il se contente de demander le nombre de salariés pour lesquels l'entreprise dispose d'une adresse mail et le nombre de celles-ci qui donnent lieu à un message d'erreur.

Ces éléments lui suffisent pour annoncer par courrier :

« J'ai décidé de dresser procès-verbal pour les contraventions suivantes (contraventions de la 3ème classe soit 450 € maximum par contravention pour la personne physique et cinq fois cette somme pour la personne morale / article R. 3146-2 du Code du travail) :

- 332 contraventions pour les personnes dont vous ne disposez d'aucune adresse de courrier électronique ;
- 100 contraventions pour les personnes pour lesquelles vous ne disposez pas d'adresse de courrier électronique à jour ;
- 2471 -332 -100 soit 2039 contraventions pour les autres salariés.

Je précise que si le manquement correspond toujours à la même infraction, les trois catégories ci-dessus sont classées par ordre décroissant de gravité, et seront présentées comme telles dans ma procédure ».

Ici encore, la menace est sérieuse : 2000 contraventions à 450 € représentent une somme de 900 000 €, et cinq fois plus pour la personne morale soit 4 500 000 €.

Le courrier est par ailleurs assorti d'éléments qui accentuent son aspect de menace :

*« Vous me retournerez, **avant le 13 août 2010**, la fiche d'identité pénale jointe à la présente. Si vous faisiez le choix d'invoquer une délégation de pouvoirs, vous la joindrez à votre réponse, donnerez copie de la présente au bénéficiaire de la délégation, et lui demanderez de me produire également une fiche d'identité pénale remplie. »*

Mais il ouvre aussi la porte à la discussion :

« Vous me ferez, ainsi que l'éventuel bénéficiaire d'une délégation de pouvoirs, part de vos observations ou éléments qui pourraient m'inciter à ne pas dresser le procès-verbal annoncé (j'ai d'ores et déjà noté que 87 adresses e-mail avaient été récupérées sur les 332 manquantes et que 332 envois papiers avaient été réalisés par la standardiste - vous me préciserez si l'envoi papier sera désormais systématique pour les personnes dont vous ne disposez pas de l'adresse électronique).

Vous me préciserez enfin le nombre de personnes ayant fait le choix de rayer, sur leur contrat, la mention relative à l'envoi électronique de la fiche de paie ».

L'agent sait que ses chiffres ne sont pas exacts. Ils sont délibérément avancés pour inciter l'employeur à les rectifier. L'objectif est d'instruire autant que possible le contradictoire dès ce stade. Il considère qu'il est souvent nécessaire d'exposer précisément ses arguments, de mettre ses cartes sur la table afin que l'employeur abatte les siennes. S'il faut en venir au PV, celui-ci sera beaucoup plus solide. L'agent signale cependant qu'il y a des cas où la stratégie inverse s'impose et où il faut dissimuler ses arguments.

De la même façon, la question du suivi médical des salariés n'a pas évolué, alors qu'un an auparavant, l'employeur s'était engagé à l'organiser. L'agent annonce donc, dans le même courrier, son choix de dresser 2471 contraventions aux articles R.4624-10 et R.4624-16 du Code du travail (visite d'embauche et visite périodique). La menace est, là encore, redoutable puisque la peine maximale prévue pour chacune d'entre elles s'élève à 1500 € pour la personne physique et cinq fois plus pour la personne morale.

Elle est suivie par l'ouverture à laquelle nous sommes maintenant habitués :

« Je précise que le nombre de contraventions relevées sera réduit du nombre correspondant à celui des salariés pour lesquels vous pourriez me démontrer qu'ils ont vu un médecin du travail (fiche de paie d'avril 2010 [ou, s'il y a eu une prise en charge de temps et/ou de frais, fiche de paie mentionnant ces éléments] au recto et avis du médecin au verso, par exemple) ».

Le courrier évoque aussi le problème des attestations Pôle-emploi, des déclarations préalables à l'embauche et des motifs de recours aux CDD. Une réponse est demandée dans les 15 jours.

Au cours de la discussion sur ce cas dans le groupe de travail, certains agents ont souligné qu'il n'était pas réaliste de considérer que le tribunal puisse envisager d'infliger 900 000 € d'amende pour non remise des feuilles de paie et 3 600 000 € (1500 euros * 2400 salariés) pour carence en matière de surveillance médicale. L'agent de contrôle affirme cependant que même si, au final, le tribunal doit prononcer des peines beaucoup plus réduites, les règles de la comptabilité imposent

en principe à l'employeur de provisionner ces sommes dès lors que le PV est posé. Si cette règle est respectée, la simple menace recèle un très grand pouvoir de fragilisation de l'entreprise.

Quoi qu'il en soit dans le cas général, dans ce cas particulier, l'employeur prend l'affaire très au sérieux. Cette épée de Damoclès le mettrait en difficulté dans les relations avec son banquier. Sans plus attendre, il prend rendez-vous à la section et engage un processus de régularisation. En novembre 2010, toutes les questions litigieuses (fiche de paie, suivi médical des salariés, attestation pour l'emploi, DÜER, recours aux CDD) sont sérieusement prises en charge.

L'employeur demande alors à l'agent un courrier attestant du fait que la menace de PV est levée.

L'agent s'exécute :

« Dans un courrier du 28 juin 2010, je vous ai annoncé ma décision de dresser procès-verbal pour des contraventions en matière de remise des fiches de paie et d'absence de suivi des salariés par médecin du travail.

Dans votre courrier du 24 novembre 2010 et lors de notre échange de ce jour, vous m'avez produit des éléments qui me permettent de dire que ces infractions ont cessé d'être commises ou sont en voie de régularisation.

Aussi, suis-je heureux de pouvoir vous confirmer revenir sur ma décision et n'avoir à cet instant aucun projet de procès-verbal vous concernant. »

Il n'oublie cependant pas d'associer une note plus salée :

« Cette décision pourrait bien évidemment être remise en cause par des éléments nouveaux et/ou le constat de nouveaux manquements ».

Discussion

Le travail sur la relation avec l'employeur articule ici encore accompagnement pédagogique et exigences légales mais selon des modalités particulières. Dans une observation précédente, le cadre formel et la fermeté étaient exprimés dans les courriers alors que l'attitude compréhensive se manifestait plutôt dans la relation de face-à-face. Dans le cas présent, chaque message comporte une part de fermeté et une part de souplesse, variables en fonction de la situation. Les menaces sont systématiquement assorties d'un élément pouvant conduire à leur atténuation. À l'inverse le dernier message, qui se réjouit de la régularisation, signale que la possibilité de raidissement est toujours présente.

La façon d'associer souplesse et fermeté évoque le principe représenté, dans la tradition chinoise par la roue du tao : pour qu'il y ait mouvement, il faut toujours qu'il y ait une part de souplesse dans la fermeté et une part de fermeté dans la souplesse, leur proportion déterminant le sens du mouvement. C'est cette combinaison qui dans la stratégie (Sun Tse) comme dans les arts martiaux, permet de coller au mouvement de l'adversaire et de le contrôler. Dans le cas présent, même si l'agent n'utilise pas ces références exotiques, ce sont bien ces principes stratégiques qu'il met en œuvre. Les courriers sont construits pour obtenir, de la part de l'employeur, des mouvements qui contribuent à l'enfermer dans une situation dont il ne pourra sortir que par la régularisation ou le tribunal.

Cette orientation conduit l'agent à aller loin aussi bien sur le versant de la menace que sur celui de la compréhension. Ainsi, la façon de détailler non seulement la nature mais le nombre des contraventions encourues comme la demande de fiche d'identité pénale donnent à la menace un caractère beaucoup plus précis. Symétriquement, l'agent va plus loin qu'il n'est coutume dans les manifestations de souplesse. Il prévient de sa venue tout en signalant qu'il n'y est pas tenu et il annonce une série de petites tolérances - envoi électronique pour les salariés qui en font explicitement la demande, régularisation financière plutôt que congés payés pour les salariés précaires à temps très partiels, dispense de régularisation pour des congés annuels impliquant un montant inférieur à deux euros - qui ne sont pas prévues par la réglementation. Dans le cas présent, cette stratégie permet effectivement d'amener l'employeur là où le souhaite l'agent.

Cette stratégie présente d'autres intérêts que celui de son apparente efficacité.

Elle permet tout d'abord d'échapper à ce qui est bien souvent présenté comme une alternative : ou bien l'activité est orientée vers la caractérisation et la sanction des infractions, ou bien elle est orientée vers l'accompagnement de la direction. La balance entre ces deux orientations est généralement présentée comme caractérisant des styles d'intervention, voire des orientations idéologiques, différents. Au vu de nos observations, il paraît plus raisonnable de considérer que **la plupart des agents jouent sur ces deux tableaux**. La difficulté consiste donc dans la façon de les pondérer et de les articuler. Dans le cas présent, l'apparente contradiction entre ces deux orientations tend à s'effacer. Le fait pour l'agent de se présenter comme authentiquement préoccupé de la régularisation et de s'efforcer de faire bouger l'employeur permet de construire les conditions aussi bien techniques que symboliques de la sanction pour le cas où l'employeur refuserait de s'engager dans la problématique.

Le fait de montrer de la bienveillance, de la compréhension, se retourne en effet contre l'employeur à partir du moment où il n'en tient pas compte. L'agent explique cela très simplement. Au parquet, le substitut qui n'est pas un spécialiste reçoit des choses compliquées qui l'amènent à s'interroger : *« Mais comment est-ce que je vais pouvoir sanctionner ce chef d'entreprise sur ce motif qui est tellement compliqué que moi-même, professionnel du droit, j'ai du mal à le comprendre ? »*. Dans d'autres cas, même si le motif est clair, le substitut peut ne pas très bien saisir en quoi il constitue un enjeu en matière d'ordre public. En revanche, la résistance du chef d'entreprise aux efforts pédagogiques et aux injonctions de l'inspection du travail est bien comprise par le substitut : *« L'autorité administrative dit de façon répétée qu'il faut faire quelque chose et l'employeur s'y refuse. Ça, ça ne va pas ! »* Et plus la relation est construite de manière civile, plus sa résistance enferme l'employeur.

Réciproquement, le rappel très ferme des exigences juridiques, de leur sens et de leurs enjeux, renforce la possibilité d'obtenir de réelles transformations.

Cette stratégie a aussi un intérêt en matière d'impact psychique de l'activité. Les agents n'appliquent pas strictement la loi. Ils font des compromis. Ils privilégient certains aspects et en laissent d'autres de côté. Qu'ils le veuillent ou non, ils font preuve d'une tolérance qui est susceptible de les mettre en difficulté quant à leur identité, souvent affichée, d'agent de contrôle épris de justice. Dans le cas présent, les tolérances, les compromis, qui dans un autre contexte pourraient passer pour des défaillances, sont explicitement énoncés et mis au service de l'efficacité. Un mouvement du même type avait été évoqué par l'agent précédent lorsqu'il faisait des retards et de la lenteur un moyen de faire éprouver à l'employeur récalcitrant le poids de l'administration. Ces orientations doivent évidemment être discutées mais elles présentent l'avantage d'alléger la charge psychique pour l'agent.

Il faut néanmoins noter que les aménagements tolérés par l'agent impliquent de sa part une sécurité par rapport à ses compétences juridiques. Or, la majorité des agents que nous avons rencontrés ont insisté sur le fait qu'ils estimaient leur bagage juridique insuffisant.

5.2.2 - Une intervention dans une petite entreprise de métallurgie

Dans ce cas, l'agent a pris le risque, à notre demande, de présenter l'affaire qui le préoccupe au moment de l'enquête et qu'il considère comme un échec. Il s'agit donc de ce que les agents appellent un « rat mort ». Ce cas particulièrement pénible permet d'attirer l'attention sur l'existence de situations critiques que l'agent affronte dans l'isolement et vis-à-vis desquelles il développe un sentiment de culpabilité.

Bien que l'affaire concerne une entreprise de moins de 10 salariés, la « demande sociale » ne fait pas défaut. La CGT locale a proposé une rencontre avec la section d'inspection du travail afin de parler d'une série de dossiers difficiles.

L'agent de contrôle décide donc de se rendre dans l'une des entreprises concernées. La consultation du dossier, puis de l'agent de contrôle qui en avait antérieurement la responsabilité,

confirme qu'il s'agit d'une entreprise à problèmes et d'un employeur particulièrement imperméable aux injonctions de l'inspection du travail.

À l'intérieur de l'entreprise, la demande est portée par un salarié particulièrement mobilisé, qui écrit et rend visite régulièrement à la section d'inspection pour se plaindre des conditions de travail et des mesures de rétorsion dont il est l'objet. La dimension de stratégie personnelle n'est pas absente : ce salarié qui a une forte ancienneté espère se faire licencier, il a l'intention de monter sa propre entreprise. Mais la dimension collective est aussi présente : il est soutenu dans son action par un groupe de salariés qui signeront même une pétition. A priori, les conditions sont bien réunies pour motiver l'agent de contrôle.

La première intervention de l'agent dans l'entreprise a lieu en novembre 2007. Le constat est accablant : un encombrement majeur de l'atelier, un bureau administratif dans un désordre indescriptible, des toilettes dans un état « *abominable* » responsables d'une puanteur qui envahit une partie des locaux.

Cependant, durant tout le contrôle, c'est l'employeur qui garde la maîtrise de la discussion. Il met en scène une situation personnelle aussi dégradée que celle de son entreprise : il est malade, il devrait être à l'hôpital et à la retraite. Grâce à lui les salariés ont un emploi. Sa femme vient de se faire opérer, etc...

L'agent de contrôle est arrivé avec la convention collective, mais pas question de l'ouvrir, il n'arrive pas à prendre la main : « *C'est une logorrhée : il parle, il parle, il parle* ».

L'agent de contrôle décide de mettre l'accent sur l'hygiène générale et sur la sécurité. De retour à la section, il adresse un courrier d'observations portant sur la vérification des machines, le contrôle de l'électricité, les vêtements de travail, l'encombrement et la propreté des locaux. Il apparaît que ces éléments ont déjà été soulevés par courrier, par le contrôleur précédent, en 2000. L'agent conclut son courrier par un avertissement : « *J'effectuerai prochainement une visite pour m'assurer de la prise en compte des observations* ».

En réalité, il se passera trois ans avant que l'agent ne revienne dans l'entreprise. Entre-temps, plusieurs contacts téléphoniques ont eu lieu avec l'employeur pour traiter de différents soulevés par le salarié mobilisé. Ils ont confirmé le sentiment d'impasse éprouvé lors de la première visite : l'employeur n'entend rien.

Une fois épuisée la ressource du courrier d'observation, s'est installé le syndrome du « rat mort » : le dossier est là, dans le bureau. Il interpelle l'agent qui ne sait pas comment s'en emparer.

« Je savais bien qu'il fallait que j'y retourne mais je ne m'en sentais pas capable. Quand je remuais les dossiers, régulièrement, je me disais il faut que j'y retourne. »

« Je me disais comment je vais faire avec un type pareil ? Comment je vais faire ? On ne peut pas parler avec lui. Il est toujours en train de me couper. Et quoi qu'on lui dise cela ne va pas : la machine n'est pas vérifiée ? Eh bien alors ? »

« Ça fait partie des dossiers, je n'en ai pas des tonnes, mais j'ai au moins celui-ci, où je ne sais pas. Je ne sais pas comment faire. Je ne sais pas si j'ai la force d'y retourner. Si j'ai la force de batailler, de recommencer un contrôle. Et je le laisse là, je me dis on verra bien. »

Le moment arrive cependant où il n'est plus possible de reculer. Le salarié porteur de la demande continue à évoquer les problèmes globaux de l'entreprise, il adresse à l'inspection des photos et une pétition à l'appui de ses plaintes.

L'ambiance au sein de l'atelier s'est considérablement dégradée. Des menaces d'affrontements physiques sont échangées entre le chef d'atelier et le salarié qui sollicite l'inspection du travail.

L'entreprise est sous redressement judiciaire. L'ensemble constitue une source d'angoisse pour l'agent :

« Quand je vois ça, je suis malade. Je me dis le moment que je redoutais est arrivé. Ça revient De toute façon je m'en doutais ».

Afin d'assurer un meilleur contrôle sur la relation avec l'employeur, l'agent se fait accompagner d'un collègue. Ils ont discuté auparavant de la façon d'endiguer le flot continu de plaintes que celui-ci oppose à leurs observations. En vain ! Le collègue sera aussi déstabilisé et submergé.

De toute façon, l'employeur a perdu le courrier de l'inspection du travail. Il n'a rien fait de ce qui était demandé et ne manifeste pas l'intention de s'en préoccuper.

Un épisode permet de mesurer le degré de tension. À l'occasion de la visite de l'atelier, les agents de contrôle demandent au chef d'atelier ce qu'il est en train de faire. Ils se heurtent à un mur :

« Il ne nous regarde pas ; on insiste.

- Si je ne veux pas répondre, je ne vous réponds pas.

- Mais Monsieur vous devez répondre.

- Vous allez me forcer peut-être ?

Et il dit ça avec sa barre de fer à la main. »

De retour à la section, l'agent, incité par son supérieur, va s'orienter vers une mise en demeure, mais là encore, il est animé de mouvements contradictoires, paralysé. Le courrier ne part qu'un mois après.

« Parce que quand j'ai un dossier qui m'énerve, je suis toujours en train de réfléchir dessus. Et je réfléchis trop parfois. Parfois je connais la réponse, je sais qu'il faut faire une mise en demeure, mais je me demande par où je vais... Voilà, je suis toujours en train de cogiter. Je ne suis jamais au repos. Ça fait partie des dossiers où je me sens désarmé. Je sais que je n'y arrive pas. Je n'ai pas les ressources, je n'y arrive pas. »

La mise en demeure est adressée à l'employeur mais aussi au mandataire en charge de l'entreprise avec l'espoir qu'il fera pression sur l'employeur.

Au moment de l'entretien, la question qui se pose est celle du PV, vis-à-vis de laquelle, l'agent semble confronté au même sentiment d'impasse.

Discussion

Au cours de la discussion, l'agent évoque régulièrement, en termes de défaillance personnelle, ce qu'il considère comme un échec. Cependant, il livre un certain nombre de clés de compréhension.

Tout d'abord, il se situe, comme un certain nombre d'autres agents de l'inspection que nous avons rencontrés, dans une perspective de transformation. L'action n'est pas pensée comme une suite d'interventions formelles visant à affirmer le primat du droit - contrôle, lettre d'observations, mise en demeure, PV -, il s'agit d'amener le fonctionnement réel au niveau exigé par les normes juridiques. Avant la conformité, c'est la mise en mouvement qui constitue l'objectif.

De ce point de vue, l'ampleur des questions à reprendre, la précarité économique de l'entreprise et la position propre de l'employeur réduisent terriblement l'espace de progression.

Face à ce qui apparaît comme une situation sans perspective d'amélioration, le supérieur de l'agent tente de faire baisser la pression :

« Pourquoi tu t'embêtes avec ça ? Tu fais un petit PV et puis voilà, tu auras fait ton travail. On ne pourra pas te reprocher de ne pas avoir fait ton travail. »

Et l'agent lui-même en convient, mais tout en manifestant que cela ne constitue pas pour lui une solution. La discussion laisse entrevoir plusieurs des obstacles auxquels il se heurte.

Le plus évident, sur lequel l'agent termine l'entretien concerne une expérience traumatique de rapport avec la justice. Un juge l'a convoqué au tribunal sur une affaire d'accident et l'a soumis un interrogatoire qu'il a vécu comme hostile, « comme si c'était moi l'accusé ».

Nous avons constaté à plusieurs reprises, lors de nos différents contacts avec les agents de l'inspection, que les contrôleurs disposaient d'un bagage juridique moins complet que les

inspecteurs, qu'ils étaient souvent confrontés à des situations sociales plus dégradées, qu'ils pouvaient moins s'appuyer sur des dispositifs institutionnels au sein de l'entreprise et que leur subjectivité était, dans ces conditions, plus directement sollicitée. Ces caractéristiques peuvent faire de la confrontation au tribunal, lorsqu'elle se passe mal, une épreuve redoutable.

L'agent assure qu'après cette expérience, il souhaite ne plus avoir affaire avec les tribunaux...

Cette explication avancée par l'agent peut apparaître convaincante. Il ne semble pas, cependant que la difficulté tienne simplement à cette expérience traumatique. En effet, même si l'on met celle-ci de côté, il n'est pas du tout clair que le PV constitue une solution. Dans la situation que décrit l'agent, il est probable qu'il n'entraînera pas de mises en conformité :

« Même avec le PV, ce n'est que de l'argent qui va partir. Et de toutes façons, il ne sera pas sanctionné et ça sera pire pour les salariés. Il va se sentir renforcé ».

Autre argument : le doute sur le fait que le PV soit suivi par le parquet. Cet argument est régulièrement avancé par les agents, mais il a peut-être, ici, un fondement du côté de la stratégie engagée. En effet, face à l'état désastreux de l'entreprise, l'agent ne choisit pas nécessairement de mettre l'accent sur ce qui est le plus susceptible d'être sanctionné mais, conformément à la perspective de mise en mouvement, sur les problèmes susceptibles d'obtenir rapidement une réponse et d'amorcer ainsi une évolution vertueuse.

Dans le cas présent, même si de nombreux autres problèmes ont été mentionnés, la pression a été mise avant tout sur l'hygiène générale et la propreté, et donc sur des sujets que l'agent donne comme peu susceptibles de mobiliser le parquet :

« Franchement, un PV chiottes, je pense qu'il sera classé ».

Et donc, en situation très dégradée, l'articulation que nous avons pu observer précédemment, entre volonté de mise en mouvement et construction des conditions du PV, peut apparaître difficilement accessible. Ici, les deux logiques semblent contradictoires. Il est certainement possible de taper fort mais avec une faible probabilité d'amélioration réelle ; ou bien il est possible de rechercher une mise en mouvement sur des éléments à la mesure de ce que l'agent estime correspondre aux moyens de l'employeur, mais ces éléments ne sont pas nécessairement les plus convaincants s'il s'agit d'aller au PV en cas de blocage.

Plus qu'une défaillance de l'agent, la situation nous semble témoigner d'un problème très délicat d'orientation stratégique dès lors que les perspectives de mise à niveau apparaissent inexistantes. L'agent est confronté à un dilemme : doit-il ou non contribuer à faire fermer l'entreprise ? Ce dilemme aurait effectivement une réalité psychique : l'agent rêve la nuit que l'entreprise brûle...

Ces quelques observations montrent qu'il y a bien un problème de construction d'une stratégie visant à amener l'employeur là où le souhaite l'agent. Les cas discutés dans le groupe de travail qui, à l'inverse de ceux-ci, se concluaient par un PV comportaient eux aussi des dimensions stratégiques. En dehors de cas particuliers tels que les enquêtes après AT ou les affaires de travail illégal, qui nous sont présentés comme conduisant de façon assez directe à la sanction, les autres motifs sont analysés au regard de la stratégie de l'employeur, laquelle ne peut être évaluée qu'à travers la relation établie avec lui.

Enfin, lorsque l'affaire ne débouche pas sur un PV, ce qui est le cas pour la grande majorité des interventions, nul ne sait si la raison en est que l'agent a réussi à faire régulariser la situation ou s'il s'agit d'une situation d'échec. Dans les deux cas, l'absence de débat sur ce niveau de l'action est préjudiciable : **ce que les agents inventent pour arriver à leurs fins n'enrichit pas le patrimoine commun et les agents en difficulté sont amenés à se débrouiller seuls.**

5.3 - Ordre public et demandes des salariés

Les observations suivantes visent à attirer l'attention sur une autre difficulté, perceptible dans la construction de la stratégie d'intervention. Elle concerne l'articulation ou la désarticulation entre les demandes des salariés et les exigences du droit véhiculées par l'agent de contrôle.

Cette question était déjà présente dans plusieurs des observations que nous avons rapportées, mais il nous semble que la mise en résonance des deux interventions suivantes permet de l'éclairer d'une façon intéressante.

5.3.1 - Une intervention dans une entreprise de nettoyage

L'entreprise concernée est une PME de 200 personnes dans le secteur du nettoyage des parties communes des immeubles. Le personnel est en majorité d'origine étrangère. À l'origine, le dossier est plat. Pas de sollicitations des salariés, pas de trace de relations sociales.

L'employeur est d'origine portugaise comme une partie de son personnel. Il exerce sur cette communauté une emprise très serrée. Très paternaliste, il distribue primes et cadeaux de façon discrétionnaire. L'agent note cependant que les salariés sont bien traités. Leur ancienneté est souvent élevée. Les salaires sont au-dessus du tarif habituel dans cette activité.

Le sentiment de communauté est moins prononcé avec les salariés d'origine africaine. C'est un de ces derniers, Monsieur M. qui va lancer l'affaire.

Il s'agit d'un salarié présent depuis cinq ans dans l'entreprise. Sa relation avec l'employeur s'est dégradée. Il a été sanctionné pour des problèmes de qualité du travail. Lui-même, en 2008, a multiplié les réclamations au sujet du matériel et des produits mis à disposition pour le nettoyage, sans obtenir de réponse. Il ne se plaît pas dans l'entreprise, il supporte mal le paternalisme de l'employeur et souhaite passer à autre chose. Il envisagerait de se reconvertir comme chauffeur de taxi.

Le 24 octobre 2008, il demande une autorisation d'absence pour une formation à ce métier. N'obtenant pas satisfaction, il prend contact avec la CGT. Le 28 novembre 2008, celle-ci demande à l'employeur d'organiser des élections. L'employeur réagit dans deux registres différents. Il s'en prend directement à Monsieur M. qui reçoit, en trois semaines, trois avertissements (les 29 décembre 2008, 30 décembre 2008 et 19 janvier 2009). D'autre part, il organise les élections à sa façon. Il demande un délai pour éviter de lancer le processus pendant les congés de Noël, puis invite, le 9 janvier 2009, les organisations syndicales à négocier le protocole d'accord électoral.

La CGT manifeste sa volonté de participer à la négociation, le 21 janvier 2009. L'employeur fait le forcing, contourne la négociation et organise les élections, le 5 février. Les choses se présentent de telle façon que Monsieur M. n'a pas la possibilité de se présenter. Le 12 février 2009, il fait appel à l'inspection du travail. Le 16 février 2009, la CGT le désigne comme délégué syndical.

Un premier contrôle est effectué le 16 février 2009. Le courrier d'observation adressé à l'employeur, le lendemain, énumère une importante liste de points sur lesquels l'entreprise devra se mettre en règle.

- Sur le plan administratif :
 - Actualisation de l'affichage obligatoire : coordonnées de l'inspection du travail et dispositions relative aux principes d'égalité professionnelle entre hommes et femmes.
 - Mise en place d'un règlement intérieur.
 - Inscription dans l'ordre chronologique des mentions obligatoires sur le registre unique du personnel.
 - Documents à remplir concernant l'élection de la délégation unique du personnel.
 - Inscription de l'indemnité de transport sur les bulletins de salaire.
 - Régularisation en matière d'emploi des travailleurs handicapés. -Local et tableau d'affichage pour les membres de la délégation unique du personnel et pour les syndicats.
- Sur l'aspect santé-sécurité au travail :
 - Visite médicale d'embauche avant l'expiration de la période d'essai.
 - Respect de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

- Evaluation des risques et DUIERP.
- Fiches de données de sécurité pour les produits chimiques utilisés.
- Information, accès aux fiches de données de sécurité et formation des salariés.
- Substitution des produits les plus dangereux.

Le courrier ne fait aucune mention des conditions du protocole électoral.

L'employeur en tirera argument dans son courrier du 2 mars 2009 :

« Je profite de la présente pour revenir sur votre visite en nos locaux du 16 février 2009, à la demande du syndicat CGT, pour contrôler notre processus d'élections des représentants du personnel.

Je note que sur votre courrier de compte rendu du 17 février 2009, aucun grief ne nous est fait à cet égard malgré l'étude approfondie que vous avez réalisée.

Nous considérons en conséquence que nous avons respecté nos obligations encore une fois. »

Le deuxième tour des élections a lieu le 18 février 2009. La CGT est hors jeu. Une délégation unique du personnel est élue à la suite d'un scrutin reposant sur 25 suffrages exprimés sur 217 inscrits sur les listes.

Le compte rendu de la réunion des délégués du personnel et du comité d'entreprise du 6 mai 2009 permet de mesurer l'orientation donnée par l'employeur à cette nouvelle institution.

La principale décision concerne la « préparation d'une fête pour la remise du Jackpot » :

« [Le gérant] serait favorable à la remise d'un jackpot très prochainement, soit à l'initiative de la direction, soit à l'initiative des membres de la délégation unique du personnel.

Ces derniers étant favorables, la date est fixée au vendredi 29 mai 2009 à partir de 16h00.

[Le gérant] précise que les salariés absents et non excusés n'auront pas de lots. Ces lots seront numérotés et distribués en fonction des résultats de chaque salarié ».

Les représentants du personnel sont donc incités à prolonger les méthodes discrétionnaires de rétribution de l'employeur.

Le lendemain du deuxième tour, la CGT saisit le tribunal d'instance pour demander l'annulation des élections.

Le 26 février 2009, un agent de l'inspection adresse un courrier à l'employeur à la suite d'une plainte de Monsieur M. qui « déclare subir des pressions et être victime de harcèlement de la part de son employeur depuis qu'il a sollicité l'organisation des élections de délégués du personnel ».

L'agent rappelle la réglementation :

« Je vous indique que le fait d'apporter une entrave à l'exercice du droit syndical... est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 €. »

Le 16 mars 2009 : le salarié se plaint à nouveau à l'inspection du travail. Le 25 du même mois, il fait état, au commissariat, d'une agression physique de la part de l'employeur.

Le 26 mars, le salarié reçoit un nouvel avertissement.

Ces faits entraînent la rédaction d'un nouveau courrier de l'inspection, le 30 mars 2009.

Le 7 avril, le salarié adresse à l'employeur, avec copie à l'inspection du travail, un courrier dans lequel il se plaint de harcèlement et conteste le retrait de sa prime de qualité immeuble pour le mois de mars.

Le 18 mai 2009, nouveau courrier de Monsieur M. à l'employeur, avec copie à l'inspection du travail, dans lequel il se plaint de ne pas obtenir des informations sur les tournées des salariés de l'entreprise et sur leurs qualifications professionnelles.

Un agent de contrôle lui répond en précisant que les informations nominatives concernant d'autres salariés n'ont pas à lui être remises, et il rappelle, par courrier du même jour à l'employeur, les droits d'accès du délégué syndical aux informations concernant les qualifications professionnelles dans l'entreprise.

Jusque-là, chaque réponse de l'inspection du travail a été faite par un agent différent. Entre février et juillet, ce ne sont pas moins de quatre agents de contrôle différents, dont un stagiaire, qui ont eu à intervenir. La réponse de l'inspection du travail apparaît donc peu suivie, peu cohérente, faible.

L'agent considère que cette absence de suivi a fortement contribué à la dégradation de la situation en laissant penser à l'employeur qu'il y avait là un espace de jeu et en l'encourageant à persévérer dans son orientation. Néanmoins, les choses changent avec l'arrivée dans la section, en juillet 2009, de l'agent avec lequel nous avons travaillé.

À partir de là, l'affaire va être suivie dans la durée mais avec une double difficulté. D'une part, il faut la prendre en charge à un moment où les relations se sont profondément dégradées. D'autre part, la succession des agents de contrôle dans la période précédente a laissé des séquelles sur l'état de la section. L'agent doit donc prendre en charge cette affaire dans un contexte où il doit assurer, au sein de la section, un travail très important de restructuration des modes de coopération, de traitement de l'information, d'archivage des dossiers, etc.

Le 17 juillet, il reçoit une demande d'autorisation de licenciement de Monsieur M. pour faute grave.

L'agent va s'efforcer de développer deux lignes de travail :

- arbitrer le contentieux entre Monsieur M. et son employeur
- orienter l'institution de représentation du personnel nouvellement créée vers un fonctionnement conforme aux principes du droit.

A la suite d'une visite dans l'entreprise, par courrier du 5 octobre 2009, il fait part à l'employeur des infractions qu'il constate dans le fonctionnement des institutions représentatives du personnel :

- absence de réunion des délégués du personnel,
- pas de local mis à disposition,
- pas d'affichage du nom du médecin du travail, de celui de l'agent de contrôle de l'inspection du travail, de la convention collective applicable et du lieu où elle peut être consultée,
- pas de mise en place du CHS-CT,
- pas de désignation d'un secrétaire au comité d'entreprise,
- non communication de la documentation économique et financière concernant la société aux membres du comité lors de leur première réunion.

Après rappel des principes du droit et des articles visés, il conclut :

« En conséquence je vous invite à mettre en œuvre ces dispositions au sein de votre établissement dans le plus court délai. À défaut je me verrais dans l'obligation de relever les infractions au Code du travail que ces constats mettent en évidence ».

Il revient à la charge par courrier du 28 octobre 2009.

« L'examen des procès-verbaux de réunion du 18 mars et 6 mai 2009 fait ressortir les constats suivants :

- *Vous ne respectez pas la périodicité mensuelle de l'organisation de réunions du comité d'entreprise.*
- *Vous ne distinguez pas le mandat de délégué du personnel de celui de membre du comité d'entreprise, vous tenez une seule réunion au lieu de deux.*
- *Vous remettez un extrait K-bis seulement, en lieu et place de la documentation économique et financière prévue à l'article L. 2323.7 du Code du travail.*

- Les heures de délégation ne sont pas les seuls moyens dont disposent les membres de la délégation unique du personnel. Ils disposent aussi d'un budget de fonctionnement et d'un budget dédié aux activités sociales et culturelles.

Afin de mettre un terme à ces situations constitutives du délit d'entrave aux instances représentatives du personnel, je vous demande de :

- Réunir mensuellement et séparément les délégués du personnel et le comité d'entreprise (article L.2326.3 du Code du travail).
- Remettre au comité d'entreprise une documentation économique et financière comme le prescrit l'article L.2323.7 du Code du travail.
- Verser la subvention nécessaire au fonctionnement du comité entreprise qui est un montant égal à 0,2 % de la masse salariale brute (article L.2323. 43 du Code du travail).
- Verser votre contribution au comité d'entreprise au titre de ses activités sociales et culturelles. Cette contribution ne peut être inférieure au total le plus élevé des sommes affectées aux dépenses sociales de l'entreprise atteint au cours de l'une des trois dernières années (article R. 2323. 35 du Code du travail).

Un contrôle sera ultérieurement effectué afin de vérifier l'effectivité de la mise en œuvre de ces dispositions, mais je me tiens à votre disposition dans l'hypothèse de difficultés particulières d'application de ces textes ».

Copie au secrétaire du comité entreprise ».

La réponse de l'employeur ne témoigne pas d'un empressement excessif à régulariser la situation. :

« .. compte tenu de la complexité des procédures que la taille de notre entreprise nous impose et que vous avez bien voulu nous rappeler, nous vous informons que nous avons pris rendez-vous avec un conseil afin de recevoir une formation qui nous permettra, à ma collaboratrice et à moi-même, de répondre intégralement à ces dispositions ».

L'agent revient dans l'entreprise un an après, le 5 novembre 2010, à l'occasion de la campagne nationale de contrôle des risques chimiques dans les entreprises de nettoyage. La visite ne relève pas grand-chose en dehors d'une aération à mettre en place dans le local de stockage des produits. Quelques progrès sont enregistrés du côté du respect des formalismes en matière de fonctionnement des instances représentatives. Il reste néanmoins des points à améliorer. Par courrier du 1er décembre 2010, il demande communication de plusieurs documents :

- le compte rendu de la gestion financière des budgets du comité d'entreprise qui doit être affiché à la fin de chaque année (article R.2323-37 du Code du travail),
- le document unique d'évaluation des risques qui doit être remis au CHSCT (article R 4121-4 du Code du travail),
- la documentation économique et financière que vous avez remise au comité d'entreprise après son élection (article L.2323-sept du Code du travail),
- la fiche d'entreprise élaborée par le médecin du travail (article D. 4624-37 du Code du travail).

En l'absence de réponse, il hausse le ton dans un courrier du 4 janvier 2011 :

« Je renouvelle ma demande en vous accordant un délai supplémentaire de huit jours avant d'envisager les suites à donner à cette situation qui est susceptible d'être qualifiée d'obstacle aux fonctions de contrôle d'un inspecteur du travail ».

Nouvelle visite, le 4 mars 2011, et nouveau courrier, le 18 mars 2011, relevant des irrégularités dans le fonctionnement des institutions représentatives :

- Le CHSCT a été mis en place le 16 décembre 2009 mais la première réunion n'a eu lieu que le 29 juin 2010.
- L'employeur a pris part au vote pour désigner les membres de cette instance.
- La personne à qui a été attribué le poste de secrétaire occupe des fonctions de direction alors que les deux positions sont incompatibles.

- Le médecin du travail, l'inspecteur du travail et le contrôleur de la Cram ne sont pas invités aux réunions.
- Le CHSCT n'est jamais consulté notamment sur le contenu du DUERP.
- Les membres du CHSCT n'ont pas reçu de formation.
- Il n'a pas été élaboré de programme annuel de prévention des risques d'amélioration des conditions de travail.
- Il n'a pas été transmis de documentation économique et financière au C.E. Il n'a pas été mis de local à disposition des délégués du personnel.

Et l'agent conclut :

« Le me ferez connaître la suite que vous donnez à ces constats afin de régulariser votre situation au regard des obligations qui vous incombent [...]. À défaut il m'appartiendra d'en tirer les conséquences sur le plan pénal ».

L'agent a le sentiment que l'affaire patine car il ne parvient pas à accrocher la relation avec l'employeur :

« Le problème que j'ai avec cet employeur c'est que depuis cette histoire avec ce salarié, il me fuit, je ne l'ai pas en face, il n'est pas là quand j'arrive.

Quand je lui dis que j'arrive, il fait tout pour ne pas être là et il ne répond plus à mes lettres. Il me laisse. Il fait le sourd et l'aveugle. C'est pour ça que, avant-hier, je lui avais fait une lettre de rappel. Il ne répond pas, je vais sur l'obstacle. Parce qu'en fait, au niveau de l'entrave, il fait les choses. Ça l'embête mais il progresse. Donc ça serait plutôt vis-à-vis de moi que ça ne va pas. Il dénie, il n'est pas là, il ne répond plus, il fait le mort. Et il ne m'envoie pas les documents. »

En effet, pendant la même période, alors que l'agent s'efforce d'obtenir un fonctionnement acceptable des instances représentatives du personnel, il est amené à intervenir à plusieurs reprises pour arbitrer le conflit individuel entre Monsieur M. et son employeur.

« C'est quelqu'un qui se met délégué syndical. Alors pour moi, ce n'est pas une plainte lambda. On a un devoir de protection de ces personnes-là. Mais pour des plaintes sans mandat, c'est-à-dire pour des salariés ordinaires, qui ne bénéficient pas d'une protection, moi, je laisse plutôt les choses très larges. Dès lors que quelqu'un est investi d'un mandat, est élu ou est désigné comme délégué syndical, nous avons un devoir de protéger l'exercice de ce mandat. Effectivement, notre action va être de l'aider. Mais effectivement une plainte de quelqu'un comme ça, moi, j'ai des distances avec ça. Mon action dans l'entreprise n'est pas guidée par la plainte ».

Les deux affaires -assurer le fonctionnement des instances et défendre le délégué syndical -ont été menées de front même si, pour faciliter la compréhension, nous les présentons l'une après l'autre.

Monsieur M est convoqué le 18 juin 2009 pour un entretien préalable à son licenciement.

Un comité d'entreprise extraordinaire est réuni par l'employeur le 3 juillet 2009, à l'occasion duquel les membres donnent un avis favorable au licenciement par six voix sur sept.

Le 13 juillet 2009, le tribunal déclare irrecevable la demande d'annulation des élections formulée par le syndicat CGT (statuts non déposés et demande formée hors délais).

Par lettre du 15 juillet, l'employeur demande une autorisation de licenciement pour faute.

Il est reproché à Monsieur M. un travail de mauvaise qualité mis en évidence par deux inspections sur ses sites d'intervention.

Le 20 août 2009, l'agent de contrôle refuse l'autorisation de licenciement. Il considère, au vu des auditions, que les faits reprochés par l'employeur ne sont pas établis. Les preuves ont été recueillies dans des conditions discutables, en particulier en absence de contradictoire sur certains sites, certaines des photos censées témoigner de la mauvaise qualité du nettoyage ne

sont pas datées, des habitants des lieux concernés ont fourni des témoignages en faveur de la qualité du travail de Monsieur M.

D'autre part, la chronologie des événements fait apparaître un lien incontestable entre la demande d'autorisation de licenciement et le mandat détenu.

Un recours hiérarchique contre cette décision sera engagé par l'employeur, le 16 octobre 2009. Le directeur départemental confirmera la décision de l'agent le 28 décembre 2009 :

« Au vu de ces éléments il apparaît incontestable qu'il y a lien entre la demande d'autorisation de licenciement et le mandat détenu ».

Un nouveau recours auprès du ministère n'obtiendra pas de réponse ce qui équivaut à un rejet.

Mais l'employeur ne s'en tient pas là. Dès le lendemain de la notification du refus, le 21 août 2009, il a adressé à Monsieur M. une deuxième convocation pour un entretien préalable, le 3 septembre 2009, en vue d'un licenciement.

Le 2 septembre, à la veille de la date prévue pour l'entretien de licenciement, le syndicat CGT désigne Monsieur M. comme représentant de section syndicale.

Le 21 septembre 2009, l'employeur sollicite à nouveau l'autorisation de licencier Monsieur M., cette fois pour faute lourde. Les motifs sont maintenant un faux en écriture et une dénonciation calomnieuse.

Cette deuxième autorisation de licenciement est refusée par l'agent, le 16 novembre 2009. Les faits évoqués pour fonder le faux en écriture sont anciens et donc prescrits. Quant à l'accusation de dénonciation calomnieuse, elle vise le dépôt d'une plainte par Monsieur M. au commissariat de police...

Enfin, l'agent de contrôle signale que l'employeur a joint, à l'appui de son recours hiérarchique contre la décision de l'agent, des attestations « vraisemblablement antidatées et établies postérieurement à la décision incriminée car elles n'ont pas été communiquées au cours de l'enquête ». L'agent conclut donc :

« Cet employeur poursuit indiscutablement un objectif : évincer ce salarié y compris par tous les moyens [...]. Il ressort que la faute lourde invoquée n'est pas le vrai motif à l'origine de cette demande, mais n'est qu'un prétexte pour tenter de rompre le contrat de travail d'un salarié qui a voulu exercer une activité syndicale et demandé et obtenu l'organisation des élections professionnelles ».

L'avis de l'agent est confirmé à nouveau par son supérieur hiérarchique (28 décembre 2009) puis par le ministre du travail (3 juin 2010).

Dans l'intervalle, là encore, l'employeur n'est pas resté inactif. Il a contesté devant le tribunal d'instance la désignation de Monsieur M. comme représentant de section syndicale. Le 23 novembre 2009, le tribunal a annulé cette désignation au motif que la preuve de l'existence d'une section syndicale n'avait pas été établie.

Le jugement annulant la désignation comme représentant de section syndicale fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Monsieur M. produit des copies de cartes d'adhérents des salariés. Mais la CGT est déboutée par le juge, au motif qu'elle n'a pas mandat pour faire cette action en recours.

Fort de ces décisions, l'employeur engage une troisième procédure et licencie le salarié par courrier du 1er décembre 2009, sans demande d'autorisation administrative préalable, actant de la perte du mandat du salarié et de la protection afférente.

Le salarié prend un avocat qui contacte l'agent de contrôle. Celui-ci l'encourage à aller en justice : le salarié est fort de deux décisions de refus et de celle du ministère. Il a donc des éléments pour demander l'annulation du licenciement.

L'avocat, très remonté au début, se replie ensuite sur une position de conciliation et fait pression sur le salarié pour qu'il négocie. En décembre 2010, Monsieur M. finit par accepter une transaction de 9000 €.

Discussion

Le jugement de l'agent est amer : « *Voilà comment cette tentative de mettre de la relation sociale se finit dans un ratage total* ».

Il tempère cependant cette déception :

« Ratage ? Pas tout à fait. Parce que pendant ce temps, moi je continue. Certes, ce salarié est évincé, mais l'inspection est là. Depuis que cette instance a été mise en place, donc les élections de début de l'année 2009, je contrôle l'entreprise, je vérifie que les réunions ont lieu, je demande les procès-verbaux, je me rends dans l'entreprise, je fais des courriers, je fais des lettres d'observation. Et finalement, malgré cet échec, cet employeur a quand même un comité d'entreprise, des délégués du personnel, un CHSCT, certes pas très virulents, plus ou moins dans les bons papiers de l'employeur, mais il n'empêche que sur le plan formel, il y a, grâce à ce salarié, des institutions comme il se doit. Elles marchent plus ou moins bien, mais je veille, je demande des comptes, je demande les budgets.. Je sais très bien que les gens ont peur... Mais je veille ».

La partie est cependant très difficile. À l'occasion d'une nouvelle rencontre un peu plus tard, l'agent nous donne un aperçu de la suite :

« J'arrive ce matin après trois lettres d'observations et de demandes de documents. Pas de réponse, je me décide à y aller. J'arrive dans l'entreprise, le dirigeant n'était pas là mais il y avait les salariés membres du comité d'entreprise qui me disent non, non, il n'est pas là. Partez, on ne veut plus... Partez, on ne peut rien vous donner comme documents. Parce que je voulais les comptes du C.E. »

Lorsqu'il évoque le coût que représente pour lui ce type d'opposition. Il en parle comme d'un motif de souffrance qui n'existait pas à ce degré auparavant :

« J'ai évidemment les employeurs. Il y a une adversité normale que j'accepte, qui est à la limite une règle du jeu très claire. Faire appliquer le Code du travail qu'ils ne veulent pas appliquer, moi, ça va, je n'ai pas de souci avec ça. C'est que, incroyablement, quand je vais dans une entreprise aujourd'hui, par rapport à il y a 20 ans, les salariés ne veulent plus non plus. J'arrive dans une entreprise que je ne connais pas, je vais à une réunion de CHSCT pour la première fois, pour tâter le terrain, pour voir comment les gens se parlent, j'ai des regards, y compris de ceux dont je suis censé protéger le statut, le travail, les conditions, ... j'ai des regards d'animosité et de réprobation. Je ne suis pas accueilli comme il y a 25 ans, comme garant et protecteur. Je serais plutôt quelqu'un qui va venir gêner ce qui existe. C'est très nouveau. Le droit n'est plus perçu par ceux qu'il est censé protéger comme quelque chose de bon. Ce n'est pas quotidien, mais je perçois qu'il y a un mouvement. Comme si moi, j'étais seule à vouloir la loi. Comme une espèce de héros seul au monde qui ne voudrait le droit que pour lui. Les gens ont peur. Ils ne veulent plus forcément de l'ordre public... Les salariés ne me le disent pas comme ça, mais je sens de l'hostilité. Ils ne viennent que si ça les arrange, que s'ils ont un intérêt, parce que c'est trop cher un avocat donc, on va faire faire le travail par le service public, etc. mais c'est un mouvement que je vois poindre ».

Cette affaire qui a demandé une forte mobilisation dans ce contexte difficile aboutit donc au sentiment amer d'une rupture entre l'action de l'inspection du travail, référée aux questions relevant de l'ordre public et l'action des salariés préoccupés par des intérêts d'une autre nature. L'accent est mis sur la dimension d'ordre public mais elle ne peut pas s'émanciper tout à fait de la demande des salariés.

La même question, mais avec une issue différente, apparaît dans une autre observation.

5.3.2 - Une intervention dans un restaurant

Pour l'agent de contrôle, il s'agit typiquement d'un dossier compliqué, lourd. Il précise que cette qualification ne vise pas, la plupart du temps, une difficulté technique mais la résistance et la mauvaise volonté de l'employeur.

Dans le cas présent, l'agent a déjà contrôlé cet établissement à la demande d'un collègue en charge d'un autre établissement du même groupe. Cette chaîne de restaurants emploierait de la main-d'œuvre étrangère dans des conditions dégradées et illégales (cf. courrier en encadré).

Courrier du 16 mars 2010 adressé au contrôleur par le contrôleur du travail du siège concernant les restaurants du groupe (extrait).

Certains agissements et abus m'ont été signalés.

Des embauches seraient assurées par des rabatteurs qui chercheraient principalement des Tamouls ne parlant pas la langue française. Les salariés seraient logés dans des conditions précaires (10-12 personnes par logement avec des matelas au sol) pour un loyer de 50 .

Les conditions d'emploi ne sont pas respectées :

- 2 jours de repos /semaine (supprimés certaines semaines)
- les congés payés ne sont pas pris en totalité ni payés car les salariés sont changés régulièrement de lieux d'emploi.

Le turn-over serait très important : tous les 12 mois, certains sont amenés à démissionner pour avoir à nouveau du travail dans un autre restaurant.

Vous voudrez bien me faire savoir si vous avez déjà eu connaissance de faits similaires.

Le contrôleur du travail

L'agent se rend donc dans l'établissement. Il note que des informations manquent dans le registre unique du personnel, que certaines fiches d'aptitude médicale sont périmées, que les extincteurs ne sont ni vérifiés, ni signalés.

Il demande, par courrier, outre la régularisation des points évoqués ci-dessus, communication de plusieurs documents :

- le procès-verbal de carence concernant les dernières élections du personnel,
- le titre de séjour d'un salarié particulier l'autorisant à travailler,
- les contrats de travail, les trois derniers bulletins de salaire, les décomptes de la durée du travail correspondants et les déclarations uniques d'embauche de trois travailleurs nommément cités.

L'employeur donne satisfaction par courrier dans le mois suivant et l'agent répond à son collègue qu'il n'a rien relevé de suspect : les salariés sont apparemment employés conformément aux normes du droit du travail.

L'affaire rebondit lorsque le directeur de l'établissement prend rendez-vous à la permanence. Il est en conflit avec la direction et en train de négocier son départ. À cette occasion, il informe l'agent d'une série de mauvaises pratiques qui ont cours dans ce restaurant. Il signale en particulier que le PV de carence constatant l'absence de candidat aux fonctions de délégué du personnel est un faux : il n'y a pas eu de démarches visant à organiser les élections...

L'agent retourne donc dans l'établissement pour un nouveau contrôle. Lors du précédent, huit mois plus tôt, il n'avait rien vu car tout était dissimulé ; il sait maintenant où chercher.

Il n'attaque pas de front la question du PV de carence : celui-ci est de toute façon arrivé à terme, il faut organiser de nouvelles élections. Afin de faire obstacle à une nouvelle mystification, l'agent

de contrôle demande, par courrier, la copie des lettres qui doivent être adressées aux syndicats en vue de la négociation d'un protocole pré-électoral. Il indique que, de cette façon, il lui sera facile de téléphoner aux syndicats et de s'assurer que la procédure est effectivement engagée.

L'agent de contrôle relève ensuite que la direction ne verse pas la prime prévue par la convention collective à la suite de la baisse de la TVA dans les restaurants. Il constate aussi que les temps d'habillage et de déshabillage ne font pas l'objet de compensations. Enfin, il demande des corrections et explications au sujet de certains passages des contrats de travail et du règlement intérieur.

Par un courrier de décembre 2010, il exige que ces différents points soient normalisés. Les réponses à son courrier indiquent clairement que l'agent de contrôle est engagé dans une affaire difficile.

L'employeur a mobilisé les juristes de son syndicat. La réaction se manifeste sous la forme d'un courrier, signé par le président du syndicat, qui contredit le point de vue de l'agent de contrôle sur la prime TVA et développe un argumentaire de défense : la baisse de TVA entraîne une augmentation du chiffre d'affaires, de ce fait, le pourcentage alloué à la rémunération des serveurs augmente mécaniquement. Si cette augmentation est attribuée aux salariés de façon pérenne et atteint au moins 2 % du salaire de base, la prime n'est pas due.

Le président du syndicat déclare donc ne pas pouvoir *confirmer* l'analyse de l'agent de contrôle. Il se réclame, pour rendre ce jugement, de l'autorité que lui confère sa qualité de signataire de la convention et du fait que son point de vue serait clairement partagé par l'ensemble des partenaires sociaux. Le courrier de l'employeur suit, reprenant l'argumentaire et concluant de même : « *Dès lors, nous ne pouvons pas confirmer votre analyse selon laquelle la prime TVA serait due à notre personnel de salle* ».

Il ne s'agit pas seulement d'une objection : l'employeur et son syndicat travaillent la relation et s'efforcent de se poser dans une position égale, voire dominante et, de ce fait, en mesure de confirmer ou non la position de l'agent de contrôle. Ce faisant, ils détournent le débat de la pratique réelle de l'employeur : aucun élément n'est avancé prouvant que le personnel a effectivement bénéficié d'une augmentation de 2 % de son salaire.

La réponse soulève des complications juridiques comme autant d'obstacles sur la voie de l'agent de contrôle.

Les réponses sur les autres points ne sont pas plus satisfaisantes. Au lieu de communiquer les courriers adressés aux syndicats pour organiser l'élection du délégué du personnel, l'employeur se contente de répondre :

« Conformément à votre demande, nous ne manquerons pas de vous adresser une copie des courriers que nous allons adresser aux organisations syndicales afin de les inviter à négocier le protocole électoral. »

Enfin, l'employeur nie qu'il y ait un problème sur les temps d'habillage et de déshabillage :

« Nous vous informons que, dans notre établissement, les temps d'habillage et déshabillage ne sont pas exclus de la durée du travail et qu'ils sont rémunérés à nos salariés comme du temps de travail effectif ».

L'agent de contrôle reçoit donc une leçon de droit conventionnel au sujet de la prime TVA, il est baladé sur l'élection du délégué du personnel et contredit sur ses constats concernant les temps d'habillage et de déshabillage.

Chacune des réponses à ces trois points demande un travail particulier.

Sur les élections, l'agent hausse le ton. Il manifeste qu'il n'a pas l'intention de se laisser promener : il rappelle les démarches et engagements précédents et informe des pénalités prévues en cas d'obstacle à la désignation des délégués du personnel.

« Notez [...] que le fait de porter ou de tenter de porter atteinte à la libre désignation des délégués du personnel est punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 € (article L 2316-1 du Code du travail). J'attends donc que les engagements pris soient effectivement mis à exécution. »

A ce stade, la formalisation de l'échange et le rappel des engagements non tenus sont donnés par l'agent comme un moyen de mettre clairement en évidence l'intentionnalité dans la perspective d'une action pénale.

Mais la partie ne se joue pas sur le seul terrain juridique. Il lui faut aussi assurer ses arrières du côté du personnel :

« Je ne vais jamais me battre pour faire des élections si préalablement... Je veux d'abord avoir l'assentiment des salariés, dans le sens où je sais que quelqu'un va se présenter. Parce que sinon, ça n'a aucun sens. Sinon, si je me bats pour faire des élections et puis que personne ne se présente, ce n'est pas la peine. Donc là, je sais qu'il y a une fille qui est pressentie, qui veut, qui est intéressée ».

De la même façon, pour répondre sur les temps d'habillage et déshabillage, l'agent retourne enquêter dans l'entreprise, ce qui lui permet de formaliser ses constats dans son courrier de réponse :

« J'ai constaté que le personnel de cuisine arrive au restaurant en avance, puis va se changer pendant 5 ou 10 minutes avant de prendre son poste de travail en tenue, conformément à l'heure indiquée sur le planning. Lorsque j'interroge le personnel de cuisine, il me déclare que généralement chacun quitte son poste de travail à l'heure indiquée sur le planning, puis va se changer pendant 5 ou 10 minutes et quitte ensuite le restaurant.

J'ai constaté également que le personnel de salle prend son repas entre 11 h et 11 h 30, puis va se changer et reprend son poste en tenue à 11 h 45. Lorsque j'interroge le personnel de salle, il me déclare que généralement chacun quitte son poste de travail à l'heure indiquée sur le planning, puis va se changer pendant 5 ou 10 minutes et quitte ensuite le restaurant.

M. Z déclare que les 3/4 d'heure entre 11 h et 11 h 45 ne sont pas du temps de travail effectif, mais bien du temps de pause.

[...] En outre, je constate que, pendant la pause-repas, le personnel de salle répond au téléphone et prend les réservations, et le personnel de cuisine réceptionne les livraisons.

Je vous prie de noter qu'en l'état actuel, les décomptes de la durée du travail dans votre établissement ne correspondent pas à la réalité et ne permettent pas d'assurer le contrôle de la durée du travail. Cette situation est susceptible d'être qualifiée d'obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur ou de contrôleur du travail, infraction punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 € (article L8 1114-un du Code du travail).

Je vous demande soit de modifier le décompte de la durée du travail de telle sorte que les temps d'habillage et de déshabillage soient effectivement comptés comme du temps de travail effectif, soit d'accorder ou payer une journée de congé payé supplémentaire comme le prévoit la Convention collective ».

Cette réponse met en scène un phénomène évoqué à plusieurs reprises au cours des discussions avec les agents de l'inspection du travail. Le souci de l'agent est que les salariés soient dédommagés du temps d'habillage et de déshabillage qui leur est imposé. C'est aussi la raison pour laquelle les salariés font appel à l'intervention de l'inspection du travail et c'est ce que demande l'agent. Cependant, la menace qu'il peut brandir ne concerne pas directement les droits des salariés, mais ses propres prérogatives : non pas le préjudice créé aux salariés en matière de rémunération, mais l'obstacle au contrôle de l'inspection que constitue l'inexactitude des relevés.

Au premier abord, cette séquence met donc en évidence un décalage entre l'ampleur des questions de droit mises en avant par les salariés et le caractère limité et formel des ressources pénales dont disposent les agents de contrôle.

Mais il n'est pas possible d'en rester à un tel constat. La même séquence montre, en effet, comment l'activité de l'agent de contrôle référée au droit pénal peut fournir aux salariés les bases d'une action civile. Le contrôleur a les moyens d'imposer l'existence de relevés horaires conformes à la réalité. Son activité permet de rendre publiques les informations sur lesquelles les salariés pourront s'appuyer pour faire respecter leurs droits.

C'est cependant sur la question de la prime TVA que le problème apparaît le plus clairement. C'est sur ce point que l'agent apparaît le plus troublé. Il situe la difficulté à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, les conventions collectives sont des compromis. Les signataires s'efforcent souvent d'y glisser des formules susceptibles d'être interprétées d'une façon qui leur soit favorable. L'inspection du travail est donc en position de devoir faire respecter des accords qui ne sont pas toujours tout à fait clairs. Dans le cas présent, les juristes du syndicat patronal prétendant que leur interprétation est partagée par l'ensemble des partenaires, l'agent se retourne donc vers l'un des syndicats de salariés signataires pour solliciter son avis, mais de ce côté-là, il n'y a pas de juriste pour répondre. Il doit donc se faire sa propre philosophie. Il assied sa conviction sur plusieurs arguments.

Le premier est d'ordre logique :

1. dans la formule évoquée par le syndicat patronal, l'augmentation individuelle est le résultat automatique de l'augmentation de la somme globale allouée au service. Or, cette dernière dépend des variations du chiffre d'affaire.
2. le rapport entre l'augmentation globale allouée au service et l'augmentation de rémunération individuelle dépend des variations du volume de personnel affecté au service.

Pour ces deux raisons, l'augmentation reçue par un individu a toutes les chances d'être fluctuante ; elle ne peut donc pas être considérée comme pérenne comme l'exige l'accord.

Le second argument vise l'autorité dont se réclame le président du syndicat : un contrôle dans des établissements équivalents du même secteur montre que ceux-ci paient bien une prime TVA à leur personnel. Il est donc difficile de maintenir que le point de vue opposé à l'agent est unanimement partagé.

Enfin, l'enquête auprès du personnel montre que celui-ci considère que sa rémunération n'a pas été augmentée et qu'elle a plutôt diminué par rapport à l'année précédente. L'agent de contrôle est donc amené à demander aux salariés de s'organiser pour calculer et mettre en évidence l'évolution de leur rémunération avant et après la réduction du taux de TVA.

La caractérisation du non-respect de la convention collective implique donc une investigation dans des directions très différentes : réflexion juridique, enquête sur les interprétations de la convention par les organisations syndicales et par les autres employeurs, incitation des salariés à produire les preuves de ce qu'ils avancent.

La partie n'est pourtant pas jouée pour autant. En effet, l'agent explique que la non-application d'une clause de la convention collective ne constitue une infraction pénale que si elle peut être rattachée explicitement à un article du code.

Par exemple, si l'employeur ne paie pas le minimum conventionnel, il est possible de le sanctionner car un article du code prévoit que le salarié doit toucher au minimum soit le SMIG, soit le minimum conventionnel.

Il faut donc un article du code qui fasse l'objet d'une pénalité et qui prévoit en même temps un aménagement par une convention collective. Le respect de la convention collective devient dans ce cas une question d'ordre social.

Il pense que ce n'est pas le cas pour la prime TVA. Même s'il s'agit d'un problème collectif, il concerne l'application du contrat de travail et il relève du droit civil. L'agent de contrôle se trouve, donc à nouveau, confronté à un conflit susceptible de mettre en crise son identité professionnelle.

Il considère que la situation engage massivement sa responsabilité...

« C'est un peu la conviction de mon boulot. Si on lâche ça, on ne sert à rien. Pour moi, c'est un principe, il faut affronter ça. Si on est juste là pour voir que les extincteurs sont accrochés, non ! Là, manifestement, il vole les salariés, il faut y aller. »

... mais le Code ne semble pas lui offrir de moyen de pression.

En réalité, plus tard, en continuant à travailler cette question, il découvrira que l'article R2263-4 du Code permet de sanctionner pénalement par une contravention de la 4e classe, et cela autant de fois qu'il y a de salariés concernés, le non-versement d'une prime conventionnelle. L'erreur initiale de l'agent, alors qu'il est manifestement préoccupé et mobilisé sur cette question, ne témoigne pas d'une grande accessibilité des ressources légales.

Sur le moment, il doit donc se limiter à conseiller les salariés dans la construction de leur dossier et à les orienter vers le tribunal des prud'hommes.

Ainsi, sa réponse à l'employeur est beaucoup plus incertaine que sur les autres points. La rédaction du courrier sur ce sujet ne se conforme plus à la structure classique : constats, rappel du droit et exigences de régularisation. Elle ne débouche que sur des observations :

« Cependant, sous réserve de l'interprétation de la commission d'interprétation de la Convention Collective nationale des Hôtels, Cafés, Restaurants et sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux compétents, je ferai trois observations :

- Il appartient aux salariés concernés de procéder individuellement au calcul pour savoir si, oui ou non, ils ont bénéficié d'une augmentation d'au moins 2 % de leur salaire de base annuelle entre le 1^{er} juillet 2009 le 30 juin 2010 [...].*
- Le mode de rémunération par pourcentage service calculé sur le chiffre d'affaires hors taxes du personnel de salle ne saurait garantir des « contreparties sociales versées chaque année et de façon pérenne » dans la mesure où il est sensible aux variations de l'activité et des effectifs.*
- D'autres enseignes de restauration à Y [la commune concernée] pratiquant le même mode de rémunération de leur personnel de salle ont versé la prime TVA ». (Courrier de janvier 2011 adressé à l'employeur).*

Par rapport à la question du temps d'habillage, les possibilités d'action de l'agent sont encore plus réduites. Il se contente de mettre en circulation dans l'entreprise les éléments de son argumentaire. A charge pour les salariés et leurs représentants de s'en emparer.

Cette limitation de son pouvoir d'agir est d'autant plus frustrante pour l'agent de contrôle qu'il sait de façon certaine que l'employeur n'est pas de bonne foi.

Pour illustrer ce type de difficultés, l'agent évoque une autre affaire en cours. Il s'agit d'une association qui emploie des salariés sur des contrats aidés et donc sur de l'argent public. Or, les salariés ne sont plus payés depuis plusieurs mois. Ils sont donc orientés sur les prud'hommes pour une procédure de référé. Et là encore, l'agent de contrôle ne trouve pas les ressources pour intervenir dans le Code du travail. Le code prévoit seulement une contravention de 3e classe en cas de retard de salaire. Mais rien pour le non-paiement de salaire.

Dans ce cas, l'agent de contrôle tente autre chose. Il a recours à un signalement au procureur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale afin que celui-ci saisisse le président du TGI dans la perspective d'un redressement ou d'une liquidation.

Examinée ponctuellement, l'action propre de l'agent de contrôle semble donc limitée. L'impression est cependant différente si l'on suit les choses dans la durée. C'est ce qu'a permis de constater une reprise de contact avec l'agent de contrôle plusieurs mois plus tard. En effet, beaucoup de choses ont bougé.

A la suite de l'intervention, des élections ont été organisées et les salariés, motivés par la prime TVA, ont voté. Quatre salariés ont obtenu un mandat de Délégué du Personnel. L'agent de contrôle est retourné dans l'entreprise, afin d'assurer le fonctionnement de l'institution représentative du personnel. Il est sollicité en soutien lorsque les DP rencontrent des difficultés.

En ce qui concerne la prime TVA, l'employeur aurait manifesté son intention de la verser pour l'année 2011.

Enfin un contact avec un syndicat de salariés signataire de l'accord a confirmé que celui-ci défendait l'attribution de la prime et avait engagé une action au civil afin que le juge tranche ce litige pour une situation identique.

Discussion

Au premier abord, cette intervention pourrait témoigner d'une faiblesse des ressources du droit pénal du travail. Sur la question du travail du dimanche, l'autorité du Code du travail est fragilisée par le développement des dérogations, sur l'indemnisation des temps d'habillage et de déshabillage, sur l'attribution de la prime TVA, sur le non-paiement de salaire, l'agent ne trouve pas de ressources du côté du droit pénal. Ces questions relèvent du droit civil et il appartient aux salariés de défendre leurs droits. Le cas analysé a cependant conduit à montrer que l'action de l'agent de contrôle permet de fournir aux salariés les éléments d'information et les argumentaires sur lesquels ils vont pouvoir s'appuyer.

L'intérêt de cette observation est qu'elle montre que la relation fonctionne aussi dans l'autre sens. En effet, si l'agent parvient à réaliser son objectif prioritaire, la mise en place d'une réelle représentation du personnel, c'est bien parce que son intervention a permis l'émergence chez les salariés d'une demande collective.

Intérêt des salariés et respect de l'ordre public peuvent donc s'alimenter mutuellement, suivant les stratégies mises en place par l'agent de contrôle.

5.4 - La complexité de l'établissement de certaines infractions

5.4.1 - L'intérim dans un chantier

Le 28 avril 2010, l'agent procède au contrôle du chantier de réalisation d'un parking souterrain. Il avait été sollicité en juillet 2009 par le coordinateur SPS⁽¹⁾ pour donner son avis sur une technique particulière de travail en souterrain, et avait reçu en août 2009 la déclaration préalable de la maîtrise d'ouvrage et en février 2010 l'avis d'ouverture de chantier.

Constatant lors de son contrôle l'emploi de salariés intérimaires par l'entreprise générale, il demande par courrier du 3 mai 2010 la communication des contrats de mise à disposition. En retour, il reçoit 13 contrats concernant 8 salariés. Il constate que sur tous ces contrats, le même motif de recours est mentionné « *en attente de personnel disponible venant d'autres chantiers* ». Il rappelle à l'entreprise générale, par courrier du 7 juin 2010, que le motif mentionné doit reposer sur des *éléments objectifs et justifiables*.

Le 22 septembre 2010, à l'occasion d'un nouveau contrôle, il demande à connaître l'état de l'emploi des salariés intérimaires. 30 intérimaires ont été ou sont encore employés sur le chantier. Il constate que l'employeur établit pour chaque semaine une « fiche de poste » sur laquelle sont inscrits tous les salariés avec mention de leur poste de travail. Par courrier du même jour, il demande communication des contrats de mission correspondants, et des fiches hebdomadaires de poste. Il reçoit par courrier du 8 octobre la copie de 129 contrats de mise à disposition et les fiches hebdomadaires. L'entreprise indique dans le courrier qu'elle a dû faire face à un accroissement d'activité très important en avril, mai, juin 2010 car elle a dû réaliser simultanément 15 chantiers d'[un certain type] et que son effectif permanent ne lui permet de ne réaliser que 7 ou 8 chantiers.

L'agent examine alors en détail les 129 contrats. Pour ce faire, il établit un tableau Excel avec le nom des 36 salariés, les divers contrats de chacun, le motif de recours, et toutes les fonctions apparaissant au travers des fiches de poste hebdomadaires. La réalisation et l'analyse de ce tableau nécessitent plusieurs jours. Le Code du travail et le *Lamy* sont abondamment consultés, compte tenu de la complexité du droit des missions d'intérim.

(1) SPS : sécurité et protection de la santé

Il apparaît :

- 1) Que 107 contrats mentionnent comme motif de recours « en attente de personnel disponible venant d'autres chantiers » et seuls 6 ont été conclus en remplacement d'un salarié absent nommément désigné.
- 2) Que de nombreux salariés enchaînent de nombreux contrats mentionnant des intitulés de postes différents, mais qui sont réitérés, par exemple : aide béton, aide équipement, aide repliement, aide installation, homme trafic. 10 salariés sont particulièrement concernés, enchaînant entre 6 et 13 contrats.
- 3) Que la fonction figurant sur le contrat est fréquemment différente de celle figurant sur la fiche de poste de la période en question.
- 4) Que certaines fiches de poste mentionnent des emplois très vagues (manœuvre, travaux divers) pouvant correspondre à des postes très divers.
- 5) Que certaines dénominations différentes visent le même poste dans la réalité : par exemple aide centrale et aide béton désignent une fonction à la centrale à béton.

L'alternance des types de contrats est très sophistiquée : le poste est soigneusement modifié à chaque contrat, les contrats pour remplacement de salariés absents tombent juste au moment qu'il faut pour éviter l'infraction de non-respect de la limitation de renouvellement. Il existe de toute évidence un savoir-faire de tricherie. L'agent se demande si l'agence d'intérim ne dispose pas d'un logiciel d'optimisation de la fraude. Mais, à force d'opiniâtreté sur son tableau Excel, il parvient à recenser un certain nombre d'infractions caractérisées. Il manifeste un plaisir particulier en soulignant en rouge les contrats concernés.

L'agent fait part de ses observations à l'entreprise dans un courrier du 25 novembre 2010. Il mentionne que deux types d'infractions ont été commises :

- Non-respect du délai de carence (article L1251-36 du Code du travail)
- Non-respect de la limitation du renouvellement de contrat (L1251-35).

L'agent indique au chercheur que ce qui le motive est le degré de précarité dans lequel sont placés des salariés, qui dans les faits restent longtemps sur le chantier : avec des contrats de quelques jours, toute obtention d'un logement ou d'un prêt est impossible. Il voudrait obtenir au moins des CDD de trois mois. Il est conscient que le directeur des travaux du chantier n'a pas le pouvoir d'embauche. Il commence à évoquer le fait de passer le dossier à l'inspecteur du siège, et de faire un PV.

Le 13 décembre, l'agent a rendez-vous sur le chantier avec 4 responsables. Il commente ainsi ce rendez-vous : « *Etaient présents, outre le conducteur de travaux, le responsable d'exploitation de l'agence IDF, le responsable exploitation France et la responsable ressources humaines France. Le déplacement de ces personnes me laisse penser qu'ils sont un peu embêtés par mon contrôle et mes conclusions. L'entreprise ne conteste pas du tout mes constats ; elle est allée sur deux terrains :*

- *le contexte de l'entreprise qui ne permet pas de faire autrement (incertitudes liées à la géotechnique, déplacement des ressources selon les chantiers) ;*
- *la demande de conseil pour faire un peu autrement quand même parce qu'ils sont de bonne foi - tout en ne changeant pas leur mode d'organisation.*

De mon côté je me suis fait expliquer leur processus de décision de recours à l'intérim : le jeudi, le chantier établit sa feuille de poste pour la semaine suivante et l'adresse à l'agence ; l'agence regarde si les ressources sont disponibles (salariés présents, salariés disponibles parce que chantier fini ailleurs, etc.) et si ce n'est pas le cas décide de recourir à l'intérim ; la décision est ensuite validée par les RH au niveau central. Tout doit être bouclé le vendredi midi. S'il y a des écarts entre intitulé de poste du contrat et feuille de poste c'est de la faute de l'ETT⁽¹⁾ qui n'a pas pris en compte la demande de l'entreprise. »

(1) ETT : entreprise de travail temporaire

L'entretien a été plutôt cordial. Il a quand même fallu que je leur fasse une petite leçon sur la précarité. A la fin, on m'a demandé quelle suite je comptais réserver à mon contrôle, j'ai répondu que je ne savais pas encore et que j'attendais une réponse écrite de leur part (ça me fais gagner du temps et je veux voir quelle sera leur défense officielle). Je leur ai aussi dit que j'informerai mon collègue en charge du siège de l'entreprise. »

L'entreprise confirme sa position par courrier du 21 décembre. L'agent décide alors de rédiger un PV. Ce travail lui prend 15 heures, réparties sur 4 jours. Le PV est prêt le 26 janvier 2011, pour transmission à la hiérarchie. Il fait 10 pages. Les constats d'infraction sont basés sur la liste nominative des contrats (longs tableaux), poste par poste pour 6 postes de travail en vue de démontrer les deux infractions :

- Contrats de mise à disposition renouvelés plus d'une fois : 20 renouvellements illicites passibles d'une amende de 3750 € ;
- Non-respect du délai de carence (un tiers de la durée de mission pour 14 jours ou plus, la moitié pour moins de 14 jours) : 6 infractions passibles d'une amende de 3750 €.

Le PV indique que *« la conséquence est que les salariés se sont trouvés en situation de précarité renforcée : alors que beaucoup auraient pu bénéficier d'un contrat de plusieurs mois pour travailler sur le chantier, ils n'ont eu que des contrats successifs très fractionnés ».*

« En plus de cette gestion des effectifs, il convient de noter que la rédaction des contrats de mission est réalisée de manière à masquer la réalité :

- *Le motif de recours est identique pour presque tous les contrats et est non approprié [...],*
- *Les intitulés portés sur les contrats ne correspondant pas toujours à la réalité des postes occupés et il faut effectuer un examen des fiches hebdomadaires de chantier pour connaître la réalité. Pour certains salariés, ces modifications d'intitulés ont pour but évident de masquer la succession de contrats [...].*

Il ne s'agit donc pas seulement d'une mauvaise gestion d'effectifs mais d'une organisation sciemment mise en place. »

L'amende applicable aux personnes morales étant égale au quintuple de celles aux personnes physiques, le tableau final indique que les infractions constatées appellent deux amendes de 18 750 € chacune. Les courriers à l'entreprise, les fiches hebdomadaires de travail sur 6 mois, et le tableau Excel récapitulatif des contrats sont joints en annexe.

Discussion

Entre le premier contrôle en avril 2010 et le PV en janvier 2011, l'agent a consacré environ 9 jours à ce dossier. Il est mobilisé par la précarité induite pour les salariés, mais aussi par le fait que, s'agissant d'une entreprise importante, son action peut avoir des effets plus larges que sur le chantier concerné.

L'établissement de l'infraction est rendu difficile par la multiplicité des contrats, et par la compétence de fraude. Le premier sentiment face à la pile des contrats est de l'ordre du découragement. Mais l'agent s'invente son propre instrument, et après quelques tâtonnements, parvient à un tableau Excel performant, lui permettant de faire des tris automatiques, soit sur le salarié, soit sur le poste, soit sur la période. Il parvient ainsi à caractériser de nombreuses infractions.

Cette trouvaille sera sans doute totalement perdue pour le métier : un autre agent, sur un autre chantier, tâtonnera à son tour.

L'agent s'est dès septembre posé la question de dresser procès-verbal. Il semble que ce soit la conscience d'un système qui dépassait le chantier, obtenue lors de sa visite de décembre, qui l'ait décidé à passer au PV. Il ajoute *« J'ai trouvé un argument supplémentaire pour le faire : le chantier est inclus dans une ZAC⁽¹⁾ qui ne fait que démarrer, il devrait y avoir 5 ans de travaux*

(1) ZAC : zone d'aménagement concerté

avec des maîtres d'ouvrage et des entreprises d'une certaine importance, je dois donc me faire une réputation... » .

A la fin de la longue construction du tableau Excel, l'agent indique au chercheur avec humour « *En plus du temps Excel, 5 min de saisie Cap Sitere (je m'en sors bien mais il faut dire que le chantier et l'intervenant étaient déjà saisis dans la machine).* »

5.5 - A propos de ces exemples : le métier, l'évaluation du métier, et le débat sur le métier

5.5.1 - La numérisation du métier

La lecture de ces histoires à rebondissements permet de comprendre la colère, la dérision ou le cynisme des agents évoquant l'évaluation de leur activité à travers le nombre de « contrôles » saisis dans Cap Sitere :

- L'unité de compte « le contrôle » correspond à des réalités très différentes en termes de difficultés, de temps passé, et d'investissement subjectif de l'agent ;
- L'opération élémentaire « contrôle » ne prend de sens que dans une histoire dans laquelle il s'inscrit et à laquelle il va donner de nouveaux développements ;
- Beaucoup de ces développements, parfois coûteux, peuvent difficilement être saisis dans le système ;
- Si les agents semblent trouver normal le décompte de leurs interventions en entreprise, aux fins d'établissement des statistiques pour l'OIT, l'idée que l'évaluation de leur travail, lors de l'entretien annuel, est basée sur un outil aussi éloigné de la réalité est insupportable.
- Certaines tâches, comme les dérogations machines dangereuses, ne seraient pas prises en compte.

Dans un article récent de Droit Social, Bessières (2011) parle de « *l'outil Cap Sitere, longtemps rejeté pour son ergonomie peu engageante, mais aussi par résistance d'une partie des agents face à la quantification de leur activité individuelle, au mépris de l'intérêt collectif à valoriser l'activité globale d'un service, riche en enseignements sur l'état de l'application du droit du travail dans le secteur privé.* » Moins que la résistance à la quantification individuelle, les commentaires des agents par rapport à Cap Sitere nous semblent porter sur le modèle discontinu de l'activité de l'inspection que reflète cet outil, le suivi des entreprises dans la durée n'étant pas ce que celui-ci met en avant.

5.5.2 - Les débats sur le métier

Les discussions de métier, telles que les évoquent les agents, portent essentiellement sur des points particuliers, **de nature technique et juridique**. Sur ce plan, ils semblent trouver assez souvent, dans leur entourage professionnel, les soutiens qu'ils recherchent (conseil d'un collègue ou de la hiérarchie, journées de formation, réunions à thèmes). De même, au café, à la cantine, les agents discutent de points précis liés à un événement, un contrôle, un courrier. En revanche, **les dimensions de construction dans la durée ne font pas l'objet d'une élaboration collective**. Lorsqu'ils éprouvent une difficulté, les agents se voient plutôt adresser des conseils fondés sur des principes généraux qui ne prennent pas en considération les conditions particulières de l'intervention.

A l'occasion du travail des groupes, nous avons comparé l'intervention dans une entreprise à une partie d'échecs. La partie suppose de bouger un pion à chaque coup. De même, l'intervention est construite à travers une suite de coups : contrôle, courrier d'observations, contre-visite, mise en demeure, PV, etc. auxquels l'employeur répond par une série de coups qui visent à orienter l'affaire à son avantage.

Il apparaît que les discussions des agents dans les sections portent essentiellement sur les normes à respecter à chacune de ces étapes, à chacun de ces coups : échange d'informations sur le problème des engins de levage, demande de conseil à un collègue particulièrement au fait du contrôle des chantiers, demande de relecture d'un PV, etc. Les campagnes (radioprotection, risques chimiques, contrôle des entreprises de nettoyage, ...) ont aussi cette fonction de réglage et sont appréciées pour cela par les agents.

Cependant, l'observation montre que la pratique est très loin de se limiter à l'application d'une série de règles techniques et juridiques à respecter ou à utiliser à **chacune des étapes**. De la même façon que la connaissance des règles de mobilisation des pions ne rend pas compte de la façon de jouer aux échecs, la connaissance des normes techniques et juridiques mobilisables à chaque étape de l'action sur une entreprise ne rend pas compte de la construction de l'intervention. Celle-ci vise à contraindre l'employeur, à l'amener à la régularisation ou à resserrer les fils d'une enquête qui conduira à la sanction. Elle implique une stratégie, face à laquelle l'employeur déploie, lui-aussi, une stratégie, y compris parfois jusqu'à mettre l'agent de contrôle en échec.

Si l'on pousse l'analogie avec la partie d'échecs, ne discuter que des dimensions techniques de chaque étape de l'action de contrôle équivaudrait à prétendre expliquer et comprendre une partie d'échecs en se contentant d'exposer les règles de mobilisation des pièces. Quant à l'évaluation quantitative de l'activité, elle reviendrait à compter combien de fois telles ou telles pièces ont été bougées sur l'échiquier. Les observations rapportées visaient à montrer qu'au-delà des règles mobilisables à chaque coup, il y a la stratégie développée, qui vise des objectifs, mais est aussi susceptible de se réajuster en permanence en fonction des « coups » des autres acteurs.

Afin d'illustrer ces débats, nous donnerons quelques éléments sur les points de vue échangés, dans les groupes, sur la question très sensible de la relation avec l'employeur.

Nous terminerons ce chapitre par quelques éléments sur l'articulation des dimensions relevant du droit pénal et du droit civil, telle qu'elle apparaît à l'observation des pratiques.

Construire et maîtriser la relation avec l'employeur

Dans leur majorité, pour exercer leur mission d'élévation du niveau de la prise en compte du droit du travail dans les entreprises, les agents rencontrés accordent une grande importance à la construction et à la maîtrise de la relation avec l'employeur. L'activité réelle des agents est donc assez éloignée du discours, très régnant au sein de l'institution, qui tend à réduire la fonction des agents à la suite « contrôle -repérage des infractions -sanction ».

Cette importance accordée à la relation tranche aussi avec des discours fréquemment entendus qui dessinent une posture beaucoup plus martiale de l'agent de contrôle et posent le PV comme l'action emblématique de l'inspection du travail. Ainsi, lors des discussions en groupe, cette idée d'un travail de relation a pu être critiquée par certains dans la mesure où elle est perçue comme synonyme de compromission.

La réalité est plus complexe. Ce travail relationnel est donné par les agents comme un processus nécessaire pour obtenir des régularisations. Il impose, nous l'avons vu, de faire des concessions, en termes d'exigences ou en termes de délais, et donc des compromis, mais l'objectif est d'amener l'employeur à élever la situation au niveau exigé par le droit, au moins sur les dimensions jugées essentielles par l'agent de contrôle.

La sanction du procès-verbal apparaît à certains comme mettant fin à une partie au cours de laquelle l'agent n'a pas réussi à imposer sa propre stratégie. Les tenants d'une application stricte des sanctions présentent, au contraire, le PV comme un élément susceptible de s'intégrer dans une stratégie à long terme, dans la mesure où l'absence de régularisation permet ensuite d'invoquer la récidive et d'augmenter le niveau des sanctions. Mais l'argument implique que le PV s'inscrit dans une perspective de montée en puissance du conflit qui peut laisser craindre une rupture de la relation et une réduction de l'espace de travail de l'agent.

Bien qu'il ne s'agisse pas, dans ce cas, de PV, l'histoire de l'entreprise de nettoyage illustre ce phénomène. Après que l'agent de contrôle a refusé le licenciement du délégué syndical, ce qui constitue une sanction de l'employeur au même titre que le PV, celui-ci se dérobe autant qu'il le peut au contact. Il fait le mort, ne répond pas aux courriers, est absent lors des visites dans l'entreprise. L'agent est donc poussé vers une deuxième épreuve de force, en termes d'obstacle au travail de l'inspection, alors que son souci est d'obtenir un fonctionnement correct des institutions représentatives que l'affaire a permis de mettre en place.

Il est fort possible que ce climat de conflit ait contribué à pousser les élus du personnel à prendre leurs distances par rapport à l'agent de contrôle, ce qui diminue la possibilité d'obtenir un fonctionnement correct des instances de contrôle. Son espace de travail se trouve donc doublement réduit. Nous n'avons pas observé de situation équivalente suite à PV, mais plusieurs agents nous ont déclaré que l'on ne revenait pas volontiers dans une entreprise dans laquelle on avait mis un PV.

Comme l'exprimait un agent, en pareil cas, il est possible « *que l'employeur ne veuille plus nous parler* ». Or, les observations nous ont montré à quel point la discussion avec l'employeur fournissait à l'agent de contrôle **les informations utiles au développement de sa stratégie**.

Cependant, si les PV sont peu fréquents, la menace est toujours plus ou moins présente. Le degré de précision de son expression permet de faire varier le degré de la pression exercée l'employeur. De ce point de vue, les agents utilisent dans leur activité de contrôle un principe classique dans le domaine des échecs : « *la menace est plus forte que l'attaque* ».

Les discussions révèlent aussi un désaccord sur la durée de l'intervention. Dans la perspective du PV, il faut aller vite afin de ne pas se voir opposer la prescription des infractions constatées. Dans la perspective qui vise à rapprocher la situation de la norme juridique, l'intervention doit prendre en compte le rythme de l'employeur à partir du moment où il commence à bouger. La lenteur peut même être utilisée par certains comme un moyen de faire éprouver à l'employeur récalcitrant la ténacité du service.

Le cas de l'entreprise de démonstratrices incite à mettre en doute l'idée selon laquelle il y aurait, en toutes circonstances, à choisir entre deux modes opposés de développement de l'action. Il montre en effet qu'il est possible de construire dans le même mouvement la recherche d'une régularisation de la situation et la préparation de l'éventuel procès-verbal.

Cependant le problème principal du débat sur cette question est qu'il oppose des perspectives abstraites : tolérer ou ne pas tolérer, mettre ou ne pas mettre des PV, viser ou non la régularisation, adopter ou refuser une position de conseil, etc..., indépendamment des conditions précises dans lesquelles se posent les questions. Comme si, une fois choisie une orientation générale, il suffisait de l'appliquer aux situations. Ce n'est bien évidemment pas le cas. C'est un phénomène absolument général : **la pratique n'est jamais l'application d'une règle ou d'une série de règles**. Comme le répète Wittgenstein, « *Il n'y a pas de règles pour dire comment appliquer les règles* ». Dans le cas de l'inspection, la distance entre la pratique et les discours censés en rendre compte est considérable, à la mesure du caractère abstrait, désincarné des principes généraux maniés dans les débats. Le fait que l'activité réelle soit à ce point renvoyée au domaine privé de chacun constitue un facteur de division, d'appauvrissement et de fragilisation pour les individus comme pour l'institution elle-même.

Le succès obtenu par l'un sur une affaire ne permet guère d'en tirer des leçons applicables en toutes circonstances. Un des arguments avancés en faveur de la recherche du PV est la nécessité de faire avancer le champ d'intervention du droit pénal. Le travail est bien alors de nature juridique et ne vise pas à accompagner l'employeur. Mais il semble que cette orientation concerne essentiellement les problèmes émergents, ceux pour lesquels le droit est en train de se constituer, comme par exemple le harcèlement moral. Aussi intéressantes que soient les avancées obtenues dans cette direction, il semble illusoire d'en faire un principe général susceptible de gouverner l'action en toutes circonstances. Le partage et la transmission de l'expérience imposent une mise en visibilité des **conditions concrètes de la réussite ou de l'échec de l'action**.

Il semblerait donc utile de passer d'un régime de discussions qui met en exergue des principes généraux, voire des orientations idéologiques, à l'observation attentive des circonstances particulières qui conduisent les agents à développer telle ou telle action, éventuellement très éloignée de leurs déclarations de principes. Il est nécessaire de réfléchir et de débattre sur le métier en considérant que des situations différentes appellent des stratégies différentes.

Les agents nous ont signalé plusieurs caractéristiques de la situation qui ont manifestement un impact sur la façon dont l'agent va privilégier l'accompagnement ou la fonction répressive.

En fonction de leur nature les problèmes rencontrés n'appellent pas le PV avec la même force. Certaines infractions, nous l'avons dit, appellent une intervention immédiate :

- le travail illégal qui constituerait souvent une infraction délibérée et dont la sanction est fortement encouragée par l'institution ;
- les enquêtes après accident du travail qui sont délibérément orientées sur la recherche de responsabilités avec des incidences sensibles pour les victimes ;
- les infractions sur les chantiers pour lesquelles le caractère momentané de l'activité interdit d'espérer travailler à l'amélioration dans la durée autrement que par la sanction.

En revanche, sur de nombreuses questions relevant de l'hygiène et de la sécurité, les agents que nous avons rencontrés agissent non pas comme s'il existait une norme sociale clairement établie que l'employeur aurait délibérément transgressée, mais comme s'il s'agissait d'élever le niveau de la norme en vigueur dans l'entreprise, en alliant avec souplesse éducation et pression.

Ces orientations reposent sur deux types de critères. Il y a :

- la fraude délibérée (« l'employeur de mauvaise foi ») et ce qui relève de l'amélioration continue de la protection des salariés ;
- le régularisable et le non régularisable.

Ces critères se croisent avec une autre différence : celle qui tient à la division du corps entre inspecteurs et contrôleurs et qui se traduit par une différence de sensibilité très perceptible sur les questions en débat. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 9.

Enfin, nous avons constaté que la construction d'une stratégie qui allie de façon souple les deux dimensions de l'action - comme dans le cas de l'entreprise de démonstratrice - était favorisée si l'agent avait confiance dans ses compétences juridiques. Or, de nombreux agents nous ont signalé qu'ils considéraient comme insuffisantes les formations juridiques dont ils avaient pu disposer. Du côté des contrôleurs, il nous a été affirmé que la formation au « geste professionnel » dispensée à l'INT se limiterait à promouvoir, chez l'agent, la capacité à associer un article du code à une infraction et donnerait une vision extrêmement pauvre de l'activité. En somme, une formation qui porte sur les règles de manipulation des pions mais qui ignore la dimension de construction stratégique. Comme si savoir jouer aux échecs consistait à savoir utiliser les pièces du jeu.

Articuler demandes des salariés et enjeux d'ordre public

Deux cas présentés posent un problème qui, à la différence du précédent, a été peu discuté dans les groupes de travail. Ils mettent en scène la question de l'articulation entre les questions d'ordre social et l'état de la demande des salariés.

Ces éléments renvoient au débat qui a cours entre les agents et leur hiérarchie. Pour cette dernière, la demande individuelle serait secondaire. Les agents devraient se recentrer sur ce qui relève de l'ordre public. Le même débat prend parfois la forme un peu différente d'une nécessité de trier entre ce qui relève du droit pénal, espace naturel de l'intervention de l'inspection du travail et ce qui est du domaine du droit civil et relèverait des prud'hommes.

La discussion sur la stratégie observée dans le cas de l'entreprise de démonstratrices, qui aboutit à une régularisation des arriérés de congés payés pour 450 salariées, a permis l'expression d'un point de vue voisin. Le travail réalisé dans cette entreprise serait celui d'un « super délégué du personnel » et ne relèverait pas de l'inspection du travail.

Deux autres cas, celui de l'entreprise de nettoyage et celui du restaurant permettent d'enrichir cette discussion. Dans les deux cas, les agents sont mobilisés sur une question d'ordre social incontestée : celle qui concerne l'installation et le fonctionnement d'institutions représentatives du personnel.

L'agent qui intervient dans le restaurant insiste sur ce point :

« Là, vous avez bien vu comment je fonctionne. Mon objectif, clairement, c'est d'avoir des DP. Parce que je fais le pari que le reste suivra ».

Et pourtant, dans les deux cas l'efficacité de leur action sur ce point va être influencée par la possibilité de lier ou non les questions couvertes par le droit pénal du travail et les demandes des salariés.

Dans le cas du restaurant, cette articulation est particulièrement nette. Intervenant seul dans un premier temps, l'agent est abusé par les manœuvres de dissimulation de l'employeur et le premier contrôle ne donne rien. L'affaire démarre avec l'intervention du directeur, qui, dans un premier temps ne vient que pour son cas individuel. C'est lui qui fournit à l'agent les éléments qui vont lui permettre de développer son action.

Jusque là, rien d'inhabituel : le recueil d'informations sur les entreprises est le principal argument avancé par les agents pour défendre l'écoute des demandes individuelles. Mais l'affaire révèle d'autres enjeux. Incité à regarder les choses de beaucoup plus près, l'agent relève plusieurs irrégularités qui concernent l'ensemble des salariés, même si elles ne relèvent que du droit civil. Il construit alors le processus de prise en charge en contact avec les employés qu'il rencontre sur le lieu du travail mais aussi à la section. Moyennant quoi, ceux-ci, sensibilisés, participent en masse à l'élection du personnel.

L'agent a donc contribué à une prise de conscience d'intérêts collectifs qui fournissent la base sans laquelle le dispositif de représentation qu'il s'efforce d'implanter risque de n'avoir qu'un fonctionnement formel. En travaillant ces demandes, dont certains considèrent qu'elles sont à la limite de son champ de responsabilité, il a créé les conditions de la réussite de sa propre action.

Réciproquement, l'affirmation de ses prérogatives conduit, nous l'avons vu, à obtenir la circulation dans l'entreprise d'informations sur lesquelles les salariés peuvent s'appuyer pour défendre leurs intérêts.

Le cas de l'entreprise de nettoyage constitue une illustration a contrario. Plusieurs éléments se sont opposés à la construction d'un lien entre les intérêts du personnel et la mise en place d'institutions représentatives : l'emprise particulière de l'employeur sur son personnel, le caractère très individuel du combat mené par le délégué syndical, mais aussi de la multiplicité des agents de contrôle qui ont eu à traiter le cas à un moment ou un autre. L'agent s'est donc trouvé dans une situation où son action ne pouvait s'appuyer que sur ses propres ressources légales. Cela lui a permis d'obtenir la mise en place formelle d'institutions représentatives, mais avec une participation extrêmement réduite des salariés au processus électoral et, au final, le constat profondément navrant pour l'agent de voir ses efforts incompris, voire rejetés par le personnel. Dans son constat final, l'agent pointe le décalage entre ses efforts et les intérêts perçus par les salariés comme le facteur explicatif de ce qu'il considère comme un échec :

« Comme si moi, j'étais seul à vouloir la loi. Comme une espèce de héros seul au monde qui ne voudrait le droit que pour lui. »

Il y a là une série d'arguments pour penser que l'action propre de l'agent de contrôle ne dépend pas seulement de ses ressources juridiques et techniques, mais aussi de la possibilité de construire des liens avec les préoccupations portées par le personnel. En retour, l'affirmation des prérogatives de l'agent de contrôle, en termes de mise à disposition d'informations, renforce potentiellement la capacité des salariés à exprimer leurs préoccupations.

L'activité de l'agent apparaît donc susceptible, sur le terrain, de constituer un pivot permettant l'articulation des différentes dimensions du droit du travail : obtenir le respect des exigences de l'ordre public social et, ce faisant, contribuer à créer les conditions du fonctionnement du droit civil, ces deux dimensions se renforçant l'une l'autre.

Là encore, même s'il aboutit à une issue positive, le cas du restaurant n'est pas proposé comme un exemple à suivre mais parce qu'il est susceptible de soutenir la réflexion et la discussion sur une facette du métier, sachant que celui-ci comporte de nombreux autres aspects auxquels les éléments soulignés ici ne permettent pas de répondre. L'agent qui a réalisé ce travail soulignait d'ailleurs lui-même que la possibilité de faire le lien entre demandes du personnel et ordre public social variait beaucoup en fonction des circonstances ou des interventions envisagées.

Ainsi, à côté du fonctionnement des institutions représentatives, le domaine de la santé et de la sécurité est donné comme un autre enjeu majeur par la majorité des agents que nous avons rencontrés. Or, c'est un domaine qui n'est que rarement mis en avant dans les demandes individuelles adressées à l'agent de contrôle :

« C'est clair que les gens ne viennent pas dans notre bureau pour nous dire il y a un risque chimique dans mon atelier. Ils disent, moi, je veux mes heures supplémentaires »...

Cependant, la principale difficulté est évoquée par l'agent qui est intervenu dans l'entreprise de nettoyage : les salariés ont peur. Un autre signalera que si les institutions représentatives constituent en principe un enjeu stratégique, dans la réalité, il est rare de pouvoir s'appuyer sur les cahiers de délégués du personnel.

Dans ces conditions, si le fonctionnement des éléments de démocratie sociale prévus par le code est de la responsabilité de l'inspection du travail, cela pourrait amener à reconsidérer et à discuter la façon de travailler la demande individuelle à la permanence de section.

L'activité apparaît ainsi confrontée à des défis complexes, face aux employeurs comme dans le rapport aux demandes des salariés. Dans un pareil contexte, une ligne de défense consiste à dire *« Ne te prends pas la tête comme ça ! Pose ta mise en demeure, fais ton petit PV. Et personne ne pourra dire que tu n'as pas fait ton travail »*. Il s'agit certainement d'une solution de repli salutaire dans nombre de situations.

Seulement la réalité est la plus forte. Les agents ne se résolvent qu'en dernier recours à une approche formelle. Ils « se prennent la tête » et continuent à tenter de changer un tant soit peu la réalité. C'est certainement l'honneur de l'inspection du travail. Mais cela constitue une situation dangereuse si les agents doivent affronter dans l'isolement de tels défis.

6 - La relation avec les représentants du personnel

La présence et l'activité des représentants du personnel sont un enjeu important pour tous les agents :

- il s'agit de points de droit, qui, comme les autres, doivent être respectés ;
- mais ces dispositions législatives ont des enjeux bien différents de beaucoup d'autres : la présence d'IRP dans l'entreprise peut garantir le maintien d'une vigilance locale sur le respect de la loi, un contre-pouvoir par rapport au risque d'arbitraire de la part de l'employeur. Une entreprise avec des IRP fonctionnant effectivement, c'est une certaine garantie pour l'agent de contrôle qu'il ne se passera pas n'importe quoi, même s'il ne peut pas aller fréquemment contrôler l'entreprise ;
- l'enjeu est aussi que les salariés aient des interlocuteurs locaux qui puissent les aider, et qu'ils n'aient pas à consulter en permanence l'agent de contrôle *« sinon on devient un super-DP »* ;
- comme nous l'avons décrit dans le chapitre précédent, le fonctionnement des IRP constitue un point d'articulation entre les intérêts des salariés et l'ordre public.

Pour autant, la réalité des relations sociales, notamment dans les PME, est loin d'être un simple reflet des principes qui ont guidé la loi :

- outre les infractions caractérisées de refus de mise en place et d'entrave au fonctionnement des IRP, l'employeur peut construire avec les salariés des relations, soit d'autorité, soit de paternalisme, qui conduisent ceux-ci à ne pas voir l'intérêt d'élections de délégués, qui découragent les candidatures, ou qui n'aboutissent qu'à l'élection de délégués fantoches choisis par l'employeur lui-même ;
- des délégués valablement élus peuvent construire avec l'employeur une relation qui ne va pas dans le sens de la défense des intérêts des salariés.

Certains agents utilisent les contacts qu'ils peuvent avoir avec les unions locales syndicales pour évaluer la solidité d'un projet d'implantation dans une entreprise, ou pour recueillir des informations sur les relations sociales qui y règnent.

Le fait, pour l'agent de contrôle, de parvenir à la mise en place d'IRP⁽¹⁾ et à un fonctionnement relativement satisfaisant de celles-ci est souvent un travail de longue haleine, d'autant plus délicat que les PV pour entrave sont parmi les moins suivis par la justice.

6.1 - L'exemple de la mise en place d'un CHSCT⁽²⁾

Il s'agit d'une entreprise du spectacle, composée de quatre entités juridiques : la maison-mère, 48 salariés, la salle, 130 salariés, les danseuses, 80 salariés et enfin les techniciens, 80 salariés.

L'agent de contrôle travaille depuis plusieurs mois à la mise en place des IRP dans l'ensemble des entités de cette entreprise. Pour celle concernant la salle, il a obtenu la mise en place du CHSCT et la date de la première réunion est fixée.

Le jour de la réunion, il arrive sur les lieux vers 15h45, la réunion étant initialement programmée à 16h. Il se présente à l'accueil et demande le directeur des ressources humaines. On le fait patienter. Plusieurs personnes viennent lui indiquer qu'il y a un léger retard pour le début de la réunion. Finalement, la réunion débute à 17h20. Une salle d'environ 12 m² est aménagée au dernier moment (on y apporte des chaises que l'on place devant le seul bureau). Y participent, le responsable de salle, le directeur financier, le directeur des ressources humaines, trois salariés et l'agent. L'ambiance est assez tendue. L'élection des membres est le seul point à l'ordre du jour. Les trois salariés présents sont élus comme membres et à ce moment-là, les membres de la direction s'attendent à ce que la réunion soit terminée. L'agent propose alors aux salariés présents qu'ils prennent la parole pour s'exprimer. À la grande surprise du DRH, un des salariés sort une feuille de papier sur lequel il a noté, en concertation avec ses collègues, quatre points qui posent problème sur le plan de l'hygiène et de la sécurité :

- Les marches qui font obstacle au passage des fauteuils roulants ;
- Les bandes métalliques dans lesquelles les clients se prennent les pieds ;
- Les moquettes mouillées devant les portes battantes ;
- Les problèmes de lumières pour que les clients puissent lire leurs menus.

À la présentation de chacun des problèmes, le message de l'équipe de direction est double : le DRH et le directeur financier montrent manifestement leur désintérêt et ne traitent pas les questions avec sérieux (rires) ; la position du responsable de salle est différente, il semble mieux connaître les réalités du travail et écoute les salariés, même s'il ne propose pas d'action réelle.

Pour terminer, l'agent de contrôle expose les droits et devoirs du CHSCT (droit d'alerte, formation, appel à experts...). Tandis que les salariés écoutent attentivement, de nouveaux rires se font entendre de la part des directeurs et le DRH lance : « *N'exagérons rien, M., nous n'en sommes pas encore là !* ».

(1) IRP : institutions représentatives du personnel

(2) CHSCT : comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail

Discussion

Cet exemple laisse apparaître une ambiguïté quant au **résultat de l'action de l'inspection**. D'un côté, on a l'impression que la réunion du CHSCT n'a pas servi à grand-chose : les points soulevés n'ont pas été traités. L'agent de contrôle devra sûrement garder l'œil ouvert pour vérifier que les prochaines réunions aient réellement lieu. D'un autre côté, cette réunion a enfin eu lieu, les salariés ont eu l'occasion d'exposer des difficultés liées à leur travail malgré des directeurs qui laissent peu de place à l'expression. De plus, la mise en place de ce CHSCT s'inscrit dans une histoire. Auparavant, l'agent a obtenu la mise en place de l'ensemble des IRP et la création d'un poste de DRH. Dans ce parcours, deux PV (PIMO) ont été dressés et un troisième est en cours.

L'autre aspect soulevé par cet exemple concerne la **violence des rapports** entre l'agent de contrôle et les responsables de l'entreprise. Au cours de cette réunion, les trois directeurs ont manifesté délibérément leur indifférence et leur mépris vis-à-vis du travail de l'inspection. Si l'agent souhaite accomplir un **travail de qualité**, il doit faire face à ces situations : mettre en place un CHSCT passe par cette confrontation, par le fait que l'on risque d'être considéré comme inutile aux yeux de certains : « *C'est plus la manière dont les gens sont traités (moi y compris) qui pose problème* ». **L'engagement de l'agent** renvoie à des critères de **travail bien fait** au-delà de simples aspects techniques d'application du droit ou de qualité juridique dans la rédaction d'un PV. Il s'agit-là de la considération portée par la direction envers leurs salariés, de leurs conditions de vie dans l'entreprise et de la place qui leur est laissée. Nous sommes plutôt dans une situation où l'agent guide en partie son action car il se sent **affecté comme un citoyen**.

6.2 - Un exemple de pari déçu

L'entreprise est un hôtel de 80 salariés appartenant à un groupe (5 hôtels). Il s'agit d'une entreprise familiale, gérée par un couple : DRH et DG du groupe. Le mari a un rôle important au syndicat des Hôtels/Cafés/Restaurants. Cette histoire met aussi en scène deux autres salariés : Magalie, femme de chambre et Brigitte, gouvernante⁽¹⁾.

En septembre 2007, Magalie est désignée comme DS⁽²⁾ (CGT). En juin 2008, l'agent de contrôle reçoit des plaintes au sujet de Magalie, de la part des salariés de l'hôtel, au sujet de son comportement vis-à-vis des collègues. En fin d'année 2008, en glissant sur une plaque de verglas, Magalie se casse le poignet. Elle s'arrête pour maladie durant un an.

À son retour en janvier 2010, elle reprend son poste mais avec des réserves. Elle ne peut plus assurer le bordage de coins de lits et le nettoyage de certaines douches. Elle est déclarée apte au poste avec des restrictions.

En avril 2010, le médecin du travail la déclare inapte au poste de femme de chambre. Selon l'analyse de l'agent, la direction de l'hôtel a tellement fait pression auprès du médecin du travail, qu'il a fini par revenir en partie sur son diagnostic. La direction a en effet écrit au médecin du travail en lui expliquant qu'une personne qui ne peut pas border les coins de lits et laver les douches n'est pas apte à être une femme de chambre.

Pourtant jusque-là, les deux tâches où Magalie avait une restriction étaient assurées par l'homme d'entretien. Pour la direction, cela posait seulement une incertitude quant au moment où les chambres étaient terminées⁽³⁾. À partir de ce moment-là, un flou s'installe : le médecin déclare l'inaptitude mais indique que Magalie pourrait tenir son poste si l'on conserve les deux restrictions.

(1) Prénoms fictifs.

(2) DS : délégué syndical.

(3) [Note des chercheurs : Une autre interprétation est possible. Ce qui est décrit est un véritable conflit. Si le médecin maintient sa position initiale, la direction ne peut licencier que si elle est en mesure d'expliquer qu'il lui est impossible d'aménager le poste. En revanche si le médecin signe une inaptitude sèche, le licenciement est possible. D'où la pression : « une femme de chambre qui ne borde pas les coins de lits et qui ne lave pas les douches, ça n'existe pas ». L'enjeu pour la direction est de tenter de faire endosser la responsabilité du licenciement au médecin. Celui-ci cède partiellement, mais maintient l'obstacle juridique en affirmant que le respect des prescriptions permettrait le maintien au poste.]

L'agent de contrôle est saisi et prend connaissance de la complexité de la situation.

Une première demande de licenciement est faite par la direction au sujet de Magalie en Mai 2010. L'agent refuse la demande pour motif qu'elle n'a pas été présentée en CE, alors que Magalie, en tant que DS, est représentante syndicale au CE (refus sur la forme). Comme l'agent avait des relations fréquentes avec la direction (le couple lui demandait souvent des conseils), il avait jugé que l'état de leurs relations et le message de refus suffiraient à faire comprendre à cette direction que le licenciement n'était pas la solution. Du coup, le refus de l'agent n'est pas motivé sur un problème de fond (ce qui aurait été possible) mais simplement sur la forme, pour le sécuriser juridiquement.

Les plaintes des collègues au sujet de Magalie continuent d'arriver à l'inspection du travail. En juillet 2010, une seconde demande de licenciement parvient à l'agent. Au cours de la seconde enquête contradictoire, il juge qu'il y a des possibilités de maintien dans l'entreprise pour Magalie. Second refus de licenciement. Un accord de principe est conclu pour reclasser Magalie, sur un poste à mi-temps en tant que femme de ménage et à mi-temps en tant que lingère, malgré les réticences de la lingère en place exprimées à l'agent : « *Non, ne la mettez pas là !* ». Peu de temps après, la lingère écrit à l'agent pour lui expliquer que la situation de travail avec Magalie est intenable.

En octobre 2010, Magalie est mise à pied par la direction. Pour sa part, elle a porté plainte contre le directeur pour tentative d'étranglement et elle continue de se rendre au travail.

Brigitte, gouvernante de Magalie et membre du CHSCT, vient à la permanence pour s'entretenir avec l'agent. Très vite, Elle explique qu'elle est venue pour parler de Magalie : « *Je n'en peux plus. Je ne la comprends plus, je ne sais plus quoi faire. Elle ne vient plus à l'heure, elle se fait mal voir...* ». Jusque-là, elle s'est positionnée en soutien à Magalie mais cet entretien marque la fin de ce soutien. Elle souhaite même son départ. Les deux femmes s'opposent sur le plan professionnel mais aussi au sein de leur syndicat.

Le vent semble avoir tourné pour Magalie. Elle perd sa fonction de délégué syndical.

Une troisième demande de licenciement parvient à l'agent de contrôle. Il l'accepte mais rédige un PV sur la durée du travail à partir d'éléments qu'il possédait depuis le mois de mai 2010.

Selon l'analyse de l'agent, Magalie a repris le travail en janvier 2010 à une période où la situation économique de l'hôtel n'était pas favorable. La DRH avait calculé que l'hôtel n'avait besoin que de 11 femmes de chambre et non 13 (dont Magalie) comme c'était le cas. Donc le cas de Magalie était un moyen de se rapprocher de l'effectif cible. De plus, Magalie a 57 ans, lors de la première demande de licenciement, elle est DS, elle gagne peu et vit en banlieue avec plus d'une heure de transport.

Tout laissait à penser que son cas doit être défendu.

Discussion

L'agent doit gérer une situation où s'imbriquent de nombreux éléments : l'implantation syndicale, la nécessité de soutenir une déléguée syndicale... qui n'est pas soutenue par nombre de salariés, la diminution des effectifs.

Cet exemple met en avant des aspects de l'activité de l'inspection, qui semblent essentiels mais complexes à gérer, en termes de décisions à prendre et de stratégies à adopter :

- **La relation entre l'inspection et les acteurs de l'entreprise.**

L'agent de contrôle semblait entretenir des relations quasi de confiance avec l'équipe de direction, à laquelle elle fournit fréquemment des conseils. Pourtant, dès que la situation devient compliquée, les relations changent puisque la direction contredit la décision de l'agent en faisant une seconde demande de licenciement et l'agent se retrouve obligé de mettre à jour un certain nombre d'éléments pour mettre en défaut la direction : « *Je voulais sortir de*

ce côté convenu dans lequel je m'étais positionné ». De plus, l'acceptation de licenciement lors de la troisième demande s'est suivie d'un PV, comme pour dire : *Vous n'avez pas voulu coopérer donc je sanctionne.*

Les salariés ont une relation directe avec l'inspection. En effet, dans cet exemple, il semble qu'aucune régulation ne se fasse au sein de l'entreprise et que tout soit géré avec l'arbitrage de l'agent. Il y a une ambiguïté entre établir une relation de confiance avec les acteurs pour maintenir le lien avec l'entreprise et être submergé par des sollicitations qui pourraient être gérées par un n+1 de l'entreprise. Ceci soulève aussi la question de la stratégie d'instrumentalisation menée par la direction (évacuation vers l'inspection).

- **La défense des IRP comme gage d'un maintien du droit du travail dans l'entreprise.**

Le rapport entre le coût pour l'agent et le résultat obtenu : *« Mais il y a un revers de la médaille, je me fatigue ».*

Magalie aurait pu continuer à être DS. Elle aurait pu veiller à l'application du droit. L'objectif était de la maintenir en poste et de lui trouver un reclassement. Mais...

- **Les stratégies d'implantation syndicale**

La CGT a toujours eu des difficultés à s'implanter dans cette entreprise et Magalie représentait une possibilité d'implantation de la CGT. Elle avait une certaine volonté, pouvait tenir tête à la direction mais son syndicat a fini par la « lâcher ».

- **Le coup et la partie**

« Comme les représentants syndicaux CGT ne sont plus là, je veux montrer que je suis là. Et je fais un PV avec des arguments que j'avais sous le coude depuis le début ».

- **Défendre à tout prix les salariés qui refusent les demandes de licenciement...**

jusqu'à ce qu'ils deviennent difficiles à défendre.

- **Marquer le cap**

« La vraie efficacité, c'est d'être présent et de durer ». « Si on vient régulièrement, on fait pression ».

7 - Des questions spécifiques difficiles

Certaines questions présentent des difficultés spécifiques. Elles peuvent être d'ordre technique (dans le domaine de l'hygiène-sécurité), mais aussi d'ordre juridique. Sans aucune exhaustivité, voici quelques exemples :

- La complexité des statuts de l'emploi, la sophistication des fraudes aux missions d'intérim. L'exemple précédent du contrôle d'un chantier de parking illustre cette question.
- La complexité récente de la législation sur le temps de travail.
- La complexification des questions de représentativité. L'inspection est fréquemment sollicitée pour trancher des conflits par exemple sur la composition d'un CHSCT. Mais, dans les grandes entreprises, la question peut se poser dans de nombreux établissements relevant de sections d'inspection différentes. Or la doctrine n'est pas stabilisée, et il arrive que des agents de contrôle de différents départements fournissent des réponses différentes. La communication avec l'inspecteur du siège peut être une solution, mais elle n'est pas systématique.
- L'identification du responsable pénal :
 - Des exemples ont été donnés où, lorsque l'agent de contrôle demande à voir le gérant, on lui présente un salarié... qui ignorait avoir été nommé gérant (la seule fonction de ce dernier étant alors de courir le risque juridique) ;
 - Lorsqu'une infraction est commise en France par une entreprise issue d'un autre pays de l'Union européenne, il est très difficile pour l'agent de vérifier la réalité de l'existence juridique de cette entreprise, et encore plus difficile de la poursuivre, le niveau d'information à fournir dans un PV étant peu compatible avec l'approximation des réponses des « responsables ».

- Le travail dissimulé et le lien avec la police : nous avons déjà fait état du très grand malaise des agents quand des interventions sur le travail dissimulé (destinées à protéger les salariés) se terminent par l'expulsion de ceux-ci.
- Les entreprises de transport : la fusion des corps d'inspection conduit chaque agent à devoir contrôler des entreprises de transport. Or celles-ci font l'objet d'une réglementation spécifique (notamment en matière de temps de travail), dont le contrôle est très technique (disques d'enregistrement). Les agents qui ne sont pas issus des Transports manifestent la très grande difficulté pour eux d'effectuer ces contrôles, et le fait que la formation qu'ils ont reçue est insuffisante pour les rendre opérationnels dans ce domaine. Certaines sections ont en leur sein ou dans leur voisinage des agents issus des Transports, et le compagnonnage que cela permet est valorisé par les agents. Lorsque ce n'est pas le cas, certains agents indiquent délaissé les entreprises de transport de leur secteur, et expriment le coût que représente pour eux ce délaissement. Ce sentiment est accentué par le fait qu'ils supposent que les employeurs du secteur ont conscience de cette absence et, pour certains, en profitent.

Il est probable que le même problème peut se poser pour l'agriculture, mais il apparaît moins aigu dans les sections d'Ile-de-France avec lesquelles nous avons été en contact.

7.1 - Les décisions administratives (IT)

Les inspecteurs ont, à la différence des contrôleurs, une fonction spécifique d'instruction de décisions administratives : licenciements de salariés protégés, dérogation de machines dangereuses, décisions sur la composition des CHSCT⁽¹⁾... Dans certaines sections comportant beaucoup de sièges sociaux, aux dires des agents, ces tâches peuvent représenter près des deux tiers de l'activité de l'inspecteur (exemple d'un inspecteur gérant 150 décisions administratives dans l'année, un chiffre de 50 à 80 semble plus fréquent).

Les demandes de licenciement de salariés protégés (représentants élus du personnel ou délégués syndicaux) donnent lieu à des actions diverses suivant le motif invoqué.

- Les demandes de licenciement pour motif économique (qui ne supposent pas d'autorisation pour les salariés non protégés) peuvent amener l'inspecteur à faire toute une enquête pour évaluer la réalité du motif économique : des inspecteurs indiquent lire les rapports des experts (du CE), ou par exemple aller sur internet rechercher la communication de l'entreprise vis-à-vis des actionnaires : l'employeur peut difficilement, d'un côté, annoncer aux actionnaires la bonne santé économique de son entreprise, et, de l'autre, invoquer un motif économique pour justifier le licenciement d'un salarié protégé. Mais refuser ce licenciement peut aussi conduire à ce que le salarié protégé soit licencié ultérieurement dans des conditions moins favorables que celles du licenciement économique. Cependant, si l'inspecteur conteste le motif économique pour un salarié protégé, les arguments qu'il aura développés peuvent être utilisés par les autres devant les prud'hommes pour contester un licenciement abusif : l'enjeu se déplace alors de quelques salariés protégés à l'ensemble des salariés licenciés. Les inspecteurs soulignent qu'ils n'ont pas de formation leur permettant d'évaluer la réalité d'un motif économique, sauf, marginalement, celles que certains avaient pu recevoir dans les années 1980, lorsque l'autorisation administrative de licenciement était généralisée.
- Les transferts partiels d'activité (entreprise rachetée par une autre qui ne garde qu'une partie des salariés) sont aussi une source de dilemme : si les salariés protégés sont parmi les salariés qui ne sont pas repris, est-ce du fait d'une discrimination ?

(1) Lorsque l'ensemble des syndicats et l'employeur se mettent d'accord sur une autre répartition que celle prévue par le Code, elle doit être validée par l'inspecteur... qui n'a pas beaucoup de marge de manœuvre, l'ensemble des acteurs s'étant mis d'accord auparavant.

• Les demandes de licenciement pour motif disciplinaire sont souvent décrites comme « intéressantes », mais nécessitent un lourd travail d'enquête (convocation des acteurs, enquête sur place, y compris en entendant des salariés de l'entreprise). On a vu dans les exemples des demandes répétées d'employeurs voulant se séparer d'un délégué, et présentant successivement des demandes avec des motifs différents. Les inspecteurs mentionnent aussi des situations où, au vu du dossier et à l'écoute de l'employeur, la faute du salarié semblait caractérisée, mais où l'entretien avec le salarié permet de déboucher sur une tout autre interprétation, et de refuser le licenciement.

Sur ces cas, l'inspecteur possède un véritable pouvoir, le licenciement n'étant pas possible contre son avis. Mais ses décisions en la matière font presque toujours l'objet d'un recours hiérarchique : l'inspecteur devra se justifier par un rapport auprès de sa hiérarchie, qui, dans la majorité des cas, confirmera la position de l'inspecteur.

• Mais si l'entreprise et le salarié aboutissent à proposer une rupture conventionnelle, l'inspecteur est souvent en difficulté : d'un côté, il peut comprendre l'intérêt du salarié de quitter l'entreprise dans des conditions financières plus ou moins acceptables. Mais de l'autre, il s'agit d'un contournement de la loi, le salarié délégué ayant fini par céder à l'usure. On trouve à nouveau ici les dilemmes qui résultent de la double mission de faire respecter l'ordre social, et de protéger les intérêts des salariés.

Avec l'évolution de la législation sur la représentativité, des salariés qui étaient délégués syndicaux peuvent perdre cette qualité à la suite d'élections ne débouchant pas sur 10 % des voix pour leur syndicat : ils perdent alors leur protection.

Lorsque la décision soumise à l'inspecteur concerne une entreprise suivie par un contrôleur, l'inspecteur peut choisir d'associer le contrôleur à l'enquête. Ceci nécessitera une bonne coordination sur la gestion des suites, les suites administratives relevant de l'inspecteur, mais le suivi de l'entreprise du contrôleur.

8 - Les formes de coût et le plaisir des victoires

Nous venons de décrire l'activité des agents de contrôle comme une tentative d'obtenir, sur le long terme, une amélioration de la prise en compte du droit dans les entreprises dont ils ont la charge, en combinant des formes de présence et de pression sans sanction, et le recours aux sanctions.

Nous décrivons ici des événements qui sont source de satisfaction pour les agents, et les formes de coût pour eux que génère cette activité.

8.1 - Les victoires

Les agents font état d'événements qu'ils considèrent comme des résultats positifs de leur activité.

- Certains résultats sont satisfaisants à tout point de vue, comme la régularisation massive d'heures supplémentaires qui n'étaient pas payées : l'ordre social et l'intérêt des salariés sont restaurés, sans conflit entre ces deux critères.
- Les améliorations en matière d'hygiène et sécurité sont aussi des « gains nets », même si l'agent de contrôle est souvent bien conscient de l'ampleur de ce qui reste à obtenir.
- La création d'IRP, et un début de fonctionnement de celles-ci instaurent dans l'entreprise un relais de l'inspection du travail en matière d'application du droit.
- Le fait qu'un procès-verbal débouche sur une condamnation est une victoire rare mais importante, compte tenu du travail et de l'investissement personnel que sa rédaction a représentés. De même, la confirmation par la hiérarchie d'une décision administrative ayant fait l'objet d'un recours est une source de satisfaction.

- En amont de cela, l'émission d'un procès-verbal, validé par la hiérarchie sans modification majeure, est une source de satisfaction pour l'agent.
- Plus généralement, toute avancée de la prise en compte du droit dans l'entreprise, suite à l'intervention de l'inspection, est perçue par l'agent comme une reconnaissance de son activité.
- Les cas où un jugement obtenu par un agent sur un terrain difficile et mouvant contribue à une évolution de la jurisprudence dans un sens favorable aux salariés sont évidemment une source de satisfaction.

Comme nous l'avons dit précédemment, certains événements sont évalués de façon plus nuancée, l'ordre social et l'intérêt individuel des salariés n'étant pas toujours convergents.

8.2 Les sources de coût pour les agents

8.2.1 Les coûts liés à la pratique des entreprises

Bien évidemment, une partie des difficultés de l'exercice du métier d'agent de contrôle réside dans les stratégies que leur opposent les employeurs pour pouvoir continuer à contourner la loi. La violence, les outrages en sont la forme la plus significative, mais des stratégies d'usure sont aussi mentionnées (absence de réponse, réponses dilatoires...).

D'autres difficultés sont liées aux dilemmes découlant du fait que « l'application du droit » et « la défense de l'intérêt des salariés » ne cohabitent pas toujours de façon harmonieuse.

Cependant, ces difficultés sont perçues par les agents comme constitutives du cœur de métier : le problème n'est pas qu'elles surviennent (les médecins ne peuvent se plaindre que les patients soient malades), mais bien l'isolement dans lequel l'agent se trouve souvent subjectivement seul pour y faire face. Les rares cas où une stratégie de réponse a pu être élaborée avec un collègue sont perçus beaucoup moins douloureusement que ceux où l'agent s'est trouvé seul pour jouer le coup suivant d'une partie difficile.

On peut considérer que les difficultés liées aux pratiques des entreprises ont des effets sur l'agent surtout dans la mesure où elles ne deviennent pas une affaire collective de l'inspection.

8.2.2 - Les coûts liés au fonctionnement de l'inspection

Dans l'expression des agents, apparaissent différentes difficultés liées au fonctionnement de l'inspection, dans lesquelles ils se cognent pour réaliser leurs missions :

- 1) Certaines sont de l'ordre de la logistique et de l'accès à l'information :
 - le système d'information ne permet pas d'identifier rapidement l'agent en charge d'un établissement d'une entreprise dans un autre département ou l'inspecteur du siège. Les agents indiquent qu'ils doivent souvent passer par le même cheminement qu'un usager de base.
 - il n'est pas aisé d'accéder aux procédures en cours contre une entreprise dans d'autres sections, ou à la mémoire des actions vis-à-vis d'une entreprise donnée. De nombreux agents utilisent Cap Sitere à cette fin (et considèrent que c'est le seul intérêt de ce logiciel pour eux). Ils peuvent par exemple, lorsqu'ils font un arrêt de chantier, expliquer à l'entreprise que c'est le nième qui lui est imposé. Mais la base de données de Cap Sitere est très lacunaire, notamment semble-t-il, pour des raisons juridiques (attente que les procédures aient l'autorité de la chose jugée).
 - il est très difficile d'obtenir des informations sur une entreprise étrangère.
 - chacun bricole sa propre documentation avec des documents (de l'INRS, de la CARSAT...), qu'il trouve pédagogiques et qu'il utilise dans les entreprises.

- 2) La diminution des moyens de secrétariat, et, pour certaines (IT, le mauvais entretien des locaux sont non seulement une source de difficultés pratiques, mais perçus comme un signe de mépris de l'administration vis-à-vis de l'activité de l'inspection. Les problèmes de secrétariat sont particulièrement mentionnés, le passage d'un secrétariat par section à des secrétariats mutualisés se traduisant non seulement par une diminution de la ressource secrétariat pour chaque section, donc une augmentation des temps administratifs des agents, mais aussi par des conflits de pilotage, des difficultés d'arbitrage. De plus, la perception par les agents que, à certains moments, « *le téléphone sonne dans le vide, il n'y a personne pour répondre, il n'y a pas de répondeur, et tout le monde s'en fiche* » alimente leur sentiment de dégradation de la qualité du service public. La présente recherche n'a pas permis d'en évaluer l'effet sur les secrétaires elles-mêmes.
- 3) Mais la principale difficulté exprimée réside dans l'écart entre la réalité de la pratique des fonctions d'agent de contrôle, et le modèle qui en est véhiculé par les directives hiérarchiques, Cap Sitere, et le processus d'évaluation : élaboration de « parties » difficiles, dans la durée, avec les entreprises, d'un côté, et mesure des « coups » pris isolément de l'autre. L'absence d'intérêt de la hiérarchie pour les épisodes successifs de l'histoire de la relation avec une entreprise est probablement au cœur des difficultés perçues. Compte tenu de l'écart entre ce que Cap Sitere mesure et ce qui apparaît important aux agents, le temps administratif consacré à Cap Sitere est largement perçu comme les détournant de leurs véritables missions.

9 - Autonomie et interactions au sein de la section

9.1 Les différences CT/IT

La pratique généralisée est que les IT suivent les entreprises de 50 salariés ou plus (environ 100 par IT) et les contrôleurs celles de moins de 50 (environ 1000 par CT). Les chantiers sont suivis par des IT et des CT selon les moments et les sections. Cette répartition est traditionnelle, mais n'est imposée par aucun texte légal. Dans les faits, et de façon marginale, des contrôleurs suivent parfois des entreprises de plus de 50 salariés.

Les observations montrent que, si un certain nombre de stratégies et de dilemmes sont communs aux inspecteurs et aux contrôleurs, l'activité est de fait assez différente :

- Les CT sont confrontés à une multitude de petites entreprises. Pour beaucoup d'entre elles, l'application du droit est assez nettement en écart à la norme, soit par une volonté délibérée de l'employeur, soit, plus souvent semble-t-il, par méconnaissance de la loi et négligence.
- Les CT sont notamment témoins d'un niveau grave d'écart en matière d'hygiène-sécurité que les inspecteurs ne rencontrent que sur les gros chantiers.
- Les CT sont plus souvent amenés à entrer dans des problèmes techniques précis, alors que des grandes entreprises peuvent avoir des compétences internes qui limitent cet abord par la technique pour les inspecteurs.
- Les CT sont probablement plus souvent confrontés à la violence de relations sociales brutales, voire à la violence de l'employeur à leur égard. Les IT ont plus souvent affaire à des professionnels des relations sociales, voire des professionnels du droit social (dont les formes de résistance sont beaucoup plus policées).
- La forme de contrainte temporelle qui s'exerce sur les IT est notamment liée aux délais qu'ils doivent respecter pour prononcer les décisions administratives. La contrainte temporelle des CT est plus liée à la multiplicité des entreprises dont ils ont la charge. L'urgence des réactions aux accidents du travail s'impose aux deux catégories d'agents.
- Sauf exception, les CT reçoivent lors de leurs permanence plus de signalements relatifs aux risques psycho-organisationnels, au harcèlement, etc.
- Il semble que nombre d'entre eux aient été eux-mêmes plus souvent confrontés personnellement au mépris social dans leur parcours professionnel. Enfin ils disposent d'une formation juridique plus réduite que les IT.

- Pour toutes ces raisons, ils paraissent plus sollicités émotionnellement dans leur activité que les inspecteurs..
- Si les contacts avec les DP⁽¹⁾ peuvent concerner les CT, les IT ont plus souvent affaire aux CHSCT (ou à leur absence). La probabilité de présence d'un délégué syndical, et de représentants du personnel formés est plus importante quand la taille de l'entreprise croît.
- Les décisions administratives confrontent les IT à des dilemmes entre intérêt du salarié et ordre social, que nous avons déjà décrits (par exemple s'opposer à la rupture conventionnelle concernant un salarié protégé, qui est lui-même d'accord). La part importante de l'activité des IT consacrée aux décisions administratives semble parfois mal connue des CT.

Dans les contacts que nous avons eus, les contrôleurs ont dans l'ensemble plus insisté sur leur souci de la relation avec l'employeur et sur la fonction de conseil, alors que les inspecteurs, là aussi dans l'ensemble, mettaient plus nettement en avant la fonction répressive⁽²⁾. Cette différence ne tient pas à une différence d'essence entre les uns et les autres : ils parlent simplement de situations différentes.

Pour les inspecteurs, le travail de la relation évoque plutôt le comportement des responsables RH qui s'efforcent de faire sortir l'agent de son rôle formel pour l'entraîner dans des discussions juridiques générales à caractère mondain, alors qu'ils sont déjà largement équipés en conseil juridique. Au contraire, les contrôleurs décrivent plutôt des petits employeurs ignorants du droit, et partiellement démunis par rapport à la masse d'exigences qu'ils doivent satisfaire.

Les contrôleurs que nous avons eu l'occasion d'interroger sont unanimes, les employeurs « voyous » ne sont qu'une petite minorité. Dans la très grande majorité des cas . plus de 95 % disent-ils, l'employeur est de bonne foi, même s'il ne manifeste qu'un enthousiasme très modéré face aux injonctions de l'agent de contrôle.

Il n'est pas possible de ramener à un même critère d'évaluation l'intervention d'un inspecteur au siège d'une grande entreprise face à des acteurs stratégiques dotés de conseils juridiques, dans un contexte où les infractions sont soigneusement dissimulées, et la situation de l'agent, dans l'entreprise de métallurgie que nous avons évoquée, où tout est dégradé . conditions de travail, respect des formalismes administratifs, situation économique, relations sociales, et jusqu'à la santé de l'employeur et où la question est de savoir par où aborder ce désastre pour espérer un minimum d'efficacité.

Il s'agit là de cas extrêmes mais qui montrent que l'on ne peut pas parler de l'action des agents dans la généralité. Développer le métier impose de discuter de l'action en référence à des situations précisément définies.

9.2 - Les relations aux agents expérimentés ou experts

Les agents évoquent positivement le fait de pouvoir se tourner vers un collègue expérimenté dans un domaine, ou formellement désigné comme expert ressource par la hiérarchie ; ils soulignent aussi l'intérêt de pouvoir rendre ce service eux-mêmes dans leur domaine de compétences. Cette coopération prend différentes formes :

- L'accompagnement d'un agent-élève ou des premiers mois d'un nouvel arrivant ;
- Le recours à un collègue venu des Transports ou de l'Agriculture pour aborder des questions spécifiques de ces secteurs ;
- La sollicitation d'un collègue dont on sait qu'il a déjà travaillé sur une question, etc.

(1) DP : délégué du personnel.

(2) La note du 8 mars 2011 indique la part des PV réalisés par les CT et les IT. Il apparaît une grande diversité de situation entre les secteurs parisiens, et surtout ces données sont difficiles à exploiter, dans la mesure où le nombre d'IT et de CT concernés n'est pas mentionné.

Lorsqu'ils évoquent ces **coopérations basées sur la compétence**, les agents font peu la distinction entre IT et CT. Un IT peut par exemple expliquer que c'est un CT qui l'a formé à son arrivée dans la section.

La coopération de proximité, au sein de sections voisines, semble plus naturelle que le recours à des experts ressources. Elle se heurte au caractère aléatoire de la disponibilité des compétences (il n'y a pas un ancien des Transports partout), mais aussi à la charge de travail de chacun, et à la numérisation de l'évaluation du travail via Cap Sitere.

9.3 - Les relations CT/IT

Au sens de la convention 81 de l'OIT, les CT français remplissent les missions et disposent des droits et de l'autonomie des « *inspecteurs du travail* », ce qui est confirmé par l'article L8113 du Code du travail, qui dans ses différentes sections, utilise toujours la formule « *inspecteurs et contrôleurs du travail* » pour décrire les droits de ceux-ci. L'article L8112-5 du Code du travail indique lui que « *Les contrôleurs du travail chargés de contrôles, d'enquêtes et de missions dans le cadre de l'inspection du travail exercent leur compétence sous l'autorité de l'inspecteur du travail.* » Cette contradiction dans les textes définissant le statut est évidemment à l'origine de tensions constantes.

Il y a dans une section un inspecteur et un à trois contrôleurs. Chacun de ces agents a la responsabilité d'un certain nombre d'entreprises. La section comportait traditionnellement un secrétariat, cette fonction est maintenant en général mutualisée entre plusieurs sections.

La fonction d'encadrant de l'inspecteur du travail est très diversement perçue aussi bien parmi les inspecteurs que parmi les contrôleurs.

- Certains inspecteurs considèrent que le(s) contrôleur(s) de la section sont parfaitement compétents et autonomes, et se refusent à exercer une fonction hiérarchique de contrôle de leur activité (pas de contrôle des « chronos »), tout en s'essayant de se rendre disponibles pour des discussions « entre collègues » sur les difficultés rencontrées.
- Certains ont mis en place une animation formalisée de la section (réunions hebdomadaires fixes pour faire le point), notamment du fait que les contrôleurs sont débutants.
- Certains consultent les « chronos » des contrôleurs, et provoquent des discussions à partir de cette trace de l'activité.
- Du côté des contrôleurs, le souhait est souvent exprimé que l'inspecteur puisse être une ressource, disponible en cas de difficulté. Beaucoup regrettent la faible présence, disponibilité ou ouverture à la discussion de leur inspecteur : cette indisponibilité est, suivant les cas, attribuée à la charge de travail ou à une stratégie de mise en retrait de l'inspecteur. L'idée qu'il ait un rôle de contrôle de l'activité du contrôleur est diversement évaluée.

La note de la DGT en date du 13 décembre 2010 « Ligne hiérarchique de l'inspection du travail » a fait l'objet d'une réaction extrêmement virulente d'un grand nombre d'agents, tant inspecteurs que contrôleurs. Cette note fixe à l'inspecteur des missions :

- De contribution à la politique du travail « *dans sa dimension application du droit* » : veille sur l'état d'application du droit dans le tissu économique suivi par la section, élaboration de priorités ; définition d'un plan annuel d'action de la section ;
- D'animation de la section, notamment la responsabilité de l'équilibre entre les contrôles et les autres missions incombant à l'inspection, le soutien et l'appui aux contrôleurs ;
- De gestion des ressources humaines, de développement des compétences.

La fonction de contrôle de l'activité des contrôleurs est définie comme suit :

222 Inscription de l'action dans l'action d'intervention définis par la hiérarchie

Le responsable de la section inscrit le fonctionnement de la section dans les règles définies par la ligne hiérarchique de l'inspection du travail : participation aux réunions de services régionales

ou infrarégionales, aux groupes de travail organisés aux niveaux régional, interdépartemental ou territorial, respect des instructions sur le rendu compte de l'activité (circulaire du 19 mai 2008), respect de la charte de saisie sur Cap Sitere, participation aux initiatives prises pour valoriser l'action de l'inspection du travail.

Au sein de la section, il veille à la qualité des interventions et des actes des agents placés sous son autorité. Il s'implique dans la consultation des chronos, le suivi des instances, la cohérence de la répartition entre visites et contre visites. Il veille au respect du caractère généraliste de l'activité (interventions équilibrées sur les 4 axes de la politique du travail). Il échange régulièrement avec les agents sur le contenu de leur activité et sur le suivi du plan d'action de la section, dans une dimension articulant éléments chiffrés et appréciations sur le fond.

Cette note a donné lieu à de nombreuses réactions syndicales, dont voici un exemple (Tract intersyndical SUD-CGT-SNÜTEF) :

« La lecture du « document de travail » du 13 décembre 2010 sur la ligne hiérarchique et sa fiche sur la section d'inspection est édifiante et sa mise en œuvre constitue un pas supplémentaire vers l'instrumentalisation de l'inspection du travail, et l'encadrement de son action dans un système de pilotage central.

Cette instrumentalisation se fait par l'orientation de l'action de l'inspection, non en fonction de la demande sociale ni des besoins réels du terrain, mais en fonction de domaines et d'objectifs décidés par le ministère et ses relais régionaux. Ainsi, l'inspecteur chargé d'une section d'inspection devient le « responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique régionale du travail. »

En ce qui concerne le rôle d'encadrement des inspecteurs du travail, cette note sanctifie un véritable « dialogue de gestion » ; dans lequel le responsable de section fait des plans d'action validés par la hiérarchie, « veille » et « rend compte » (12 occurrences en 5 pages !!) en permanence.

Au-delà de la sémantique, c'est un nouveau positionnement que cette note vise à formaliser : l'inspecteur du travail devient LE relais de la politique ministérielle.

A ce titre, il doit, en plus des remontées d'informations habituelles, déjà dénoncées comme chronophages (cap sitere, tableaux...), réaliser un diagnostic, un plan d'action et un bilan synthétique de l'action de sa section, ce qui laisse encore moins de temps pour contrôler les entreprises.

Mais surtout, les « responsables de section » inspecteront en priorité... les contrôleurs de leur section ! C'est la fin de la concertation au sein de la section, le rôle de l'inspecteur se réduisant à celui d'un super-flic-chef de service chargé de relayer les politiques ministérielles et de contrôler leur mise en œuvre.

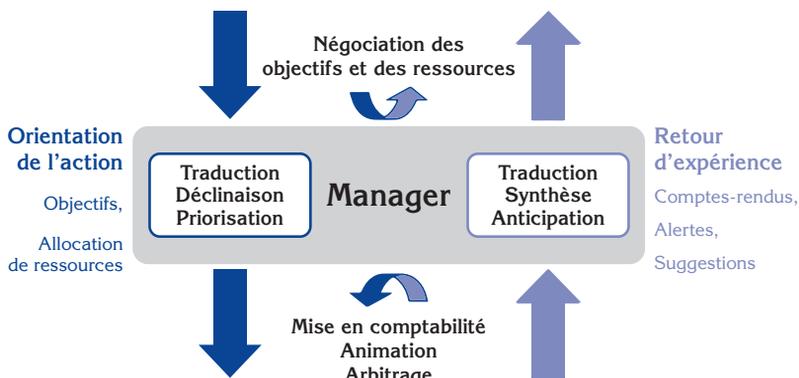
Dans la note, les missions du responsable sont les suivantes : valider et suivre les pratiques de contrôle de la section, veiller à la qualité des interventions, s'impliquer dans la consultation des chronos, des instances, du courrier arrivé ; examiner avec les agents les différentes sollicitations dont ils font l'objet et prendre une part déterminante dans les choix qui s'imposent dans leur traitement.

Cette vision de la « ligne hiérarchique » signifie surtout une grande perte d'autonomie pour les contrôleurs du travail, qui sont alors totalement infantilisés. Elle culpabilise des agents qui croulent déjà sous la charge de travail et la demande sociale mais qui doivent aussi effectuer les plans d'actions nationaux, régionaux ou locaux, et les campagnes de contrôle européennes ou nationales. »

A la première lecture, les missions fixées par la note aux inspecteurs du travail sont un simple reflet de la fonction habituelle d'un manager, telle qu'elle est définie dans l'industrie ou de nombreuses administrations. Dans une version « théorique »⁽¹⁾, la fonction du manager industriel se situe à l'articulation du « descendant » et du « remontant », traduisant dans son service les

(1) Version théorique, car dans bien des entreprises, en réalité, la composante « descendante » (flèche bleue) de l'activité du manager est survalorisée par rapport à la composante « remontante » (flèche bleu clair).

orientations générales de l'entreprise, et alimentant en retour celle-ci par une synthèse des informations émanant du terrain :



La fonction du manager dans l'industrie

C'est clairement ce modèle industriel que valorise la note, et qui est largement rejeté à l'inspection du travail. Plusieurs raisons permettent d'interpréter ce rejet :

- 1) L'idée même que leur fonction serait *d'appliquer la politique du travail* (c'est-à-dire celle du ministère) est en contradiction, nous l'avons dit, avec la perception de l'autonomie et de l'indépendance attachées à leur statut. L'usage de ce vocabulaire est en soi un chiffon rouge. Les agents sont attachés à piloter leur activité principalement en réponse à la demande sociale et à leur connaissance du tissu économique de leur secteur.
- 2) La fonction de manager dans l'industrie est une fonction en soi, le manager a la responsabilité d'un nombre significatif de salariés, et ne réalise pas les mêmes fonctions opérationnelles que ceux-ci. Or l'inspecteur du travail :
 - n'encadre qu'un à trois contrôleurs ;
 - a lui-même sa propre activité de contrôle et de décisions administratives, qui n'est en rien allégée par les exigences émises sur son rôle hiérarchique ;
 - est lui-même évalué sur sa propre activité d'agent de contrôle, avant de l'être sur celle de manager.
- 3) L'inspecteur est fréquemment court-circuité par sa propre hiérarchie, qui intervient directement auprès des contrôleurs sans passer par lui.
- 4) L'inspecteur du travail n'a aucune prise sur les ressources permettant de réaliser les missions de la section : les moyens, par exemple de secrétariat, s'imposent à lui, sans qu'il ait de marge pour les négocier. Il doit, avec ses homologues des autres sections, gérer la pénurie de moyens, sans pouvoir agir dessus, ni directement, ni le plus souvent par l'intermédiaire des alertes adressées à sa hiérarchie.

Le modèle du manager industriel est donc en complet décalage avec la réalité de l'activité de l'inspecteur et des contrôleurs qu'il encadre, et avec le fonctionnement réel de l'unité territoriale.

10 - Perceptions et attentes vis-à-vis de la hiérarchie

Pour un observateur extérieur, la vigueur des critiques adressées à la hiérarchie de l'inspection du travail par ses agents peut paraître étonnante, les directeurs-adjoints et directeurs d'UT étant en général d'anciens agents de contrôle. Mais elle ne peut pas être interprétée sans que l'on s'intéresse aussi aux activités de la hiérarchie qui sont valorisées positivement par les agents.

A de nombreuses reprises, les contributions de directeurs-adjoints sont mentionnées positivement : ce qui est valorisé est l'expertise juridique permettant d'éclairer un dossier difficile, mais aussi plus largement la possibilité de discuter de la conduite à tenir. La figure du chef « expert » n'est pas mise en cause, même si elle est tempérée par le fait que les évolutions de la législation peuvent, avec le temps, affaiblir cette expertise.

Les attentes vis-à-vis de la hiérarchie comportent au moins quatre aspects :

- L'attente d'un soutien juridique et stratégique par rapport aux dossiers difficiles ;
- L'attente que les priorités énoncées reflètent les problèmes émergents signalés à partir des constats de terrain ;
- Le fait que les moyens fournis (notamment en termes de secrétariat, d'accès à l'information, mais aussi de locaux, de véhicules) soient cohérents avec les objectifs fixés ;
- Et surtout, le fait que l'évaluation des agents soit basée sur une représentation juste de leur activité : une évaluation basée sur un nombre de contrôles ne dit rien ni sur la difficulté de chacun, ni sur la gestion des suites de ces contrôles, ni sur l'amélioration à terme du respect du droit dans les entreprises concernées.

La forme d'exercice hiérarchique qui fait l'objet d'un large rejet est celle qui véhiculerait les messages suivants : la hiérarchie sait mieux que les agents ce qui se passe sur le terrain, et peut donc définir en quoi doit consister leur activité ; ce qu'il y a à faire est simple, il suffit d'appliquer la politique régionale du travail et de faire appliquer la loi ; les agents ne sont pas bons, on va leur expliquer comment ils doivent s'y prendre ; il est facile d'évaluer le travail des agents à partir d'indicateurs de gestion basés sur le nombre de contrôles, de PV, etc.

Bien évidemment, les membres de la hiérarchie sont aussi des travailleurs, dont l'activité et les difficultés propres n'ont pas été analysées au cours de cette recherche. Il n'est donc nullement question d'attribuer aux personnes des cadres supérieurs la responsabilité des difficultés organisationnelles qui viennent d'être évoquées. Mais, au cœur de cet affrontement, se situent probablement des visions différentes de « l'efficacité de l'inspection ».

10.1 - Quelles visions de l'efficacité du travail d'inspection ?

Les textes hiérarchiques mettent très souvent en avant la notion « *d'application de la politique du travail* ». Cette notion d'application vient heurter de front plusieurs caractéristiques du travail vivant des agents de contrôle.

- 1) Elle est perçue comme contraire aux textes de l'OIT définissant l'indépendance des agents de contrôle.
- 2) Elle reflète une vision du travail de contrôle en entreprise calquée sur l'activité de policiers contrôlant la vitesse des véhicules le long d'une route : l'infraction est recherchée, constatée, et sanctionnée. Le contrôle, le constat, la sanction se situent dans ce cas dans une même unité de temps et de lieu⁽¹⁾, et le policier ne reverra jamais le délinquant. L'interaction de l'agent de contrôle ne présente pas du tout ces caractéristiques : l'agent ne « flashe » pas les infractions. Son action s'inscrit dans la durée, et vise à faire progresser l'effectivité du droit dans l'entreprise. Un exemple mentionné, celui de la journée « arrêts de chantiers » dans un département, illustre parfaitement la vision du travail des agents qui est évoquée ici.

(1) Nous ne prétendons évidemment pas que l'ensemble de l'activité des policiers relève d'un schéma aussi simple.

- 3) Elle suppose que la hiérarchie « sait » ce qui se passe dans les entreprises et la réponse que l'inspection doit apporter, les cadres supérieurs étant en général d'anciens inspecteurs. Les agents insistent sur les évolutions profondes à la fois du droit, des entreprises, et des problèmes rencontrés. Leur fonction est aussi d'être des capteurs de la réalité sociale actualisée. Mais cette dimension remontante de leur activité est peu valorisée, le mécanisme recommandé étant d'utiliser « l'Aperçu » (publication dédiée à cet effet) : or écrire à l'Aperçu a souvent les caractéristiques d'une bouteille à la mer, l'agent n'ayant pas de retour sur les questions qu'il a signalées.
- 4) La hiérarchie semble supposer qu'il y aurait une évidence de l'infraction, du « problème de droit » qui doit être pris en charge par l'agent de contrôle. Or, en général, lors d'un contrôle, l'agent est confronté à une multiplicité d'écarts au droit qu'il n'est pas possible de traiter tous. La situation de l'agent est celle du « praticien » décrite par Schön (1983) : ce que le praticien rencontre sur le terrain n'est pas un « problème », mais un « vaste bazar » (mess dans le texte anglais). Extraire le « problème » du « bazar » est la première tâche du praticien : il n'y a pas une seule manière possible de le faire, et le praticien s'engage dans un « dialogue avec la situation » : il imagine des actions possibles et les conséquences de ces actions, et la situation lui répond : *« si je fais ceci, cela aura peut-être tel effet, mais il risque d'y avoir tel effet secondaire »*. On est loin de l'idée d'application d'une conduite prédéfinie.
- 5) La vision hiérarchique fait l'hypothèse d'une possible « exhaustivité » de la réponse de l'inspection aux manquements constatés. Or les agents passent leur temps à trier, à faire des priorités, à laisser des questions de côté pour se concentrer sur d'autres. *« Il est impossible de discuter avec la hiérarchie du choix de ce qu'on ne fera pas »*.
- 6) Le « problème initial » que l'agent va traiter est donc mal défini. Mais « l'état final » auquel il veut parvenir n'est pas non plus connu : l'idée qu'à l'issue d'un contrôle l'ensemble des pratiques de l'entreprise devrait être en parfaite harmonie avec l'ensemble des dispositions du Code du travail est pure fiction. L'agent va se fixer des objectifs beaucoup plus limités, et se satisfera provisoirement d'avancées significatives sur le ou les thèmes qu'il a choisis comme porte d'entrée. L'état final n'est pas évalué en termes de conformité complète à une norme prédéfinie, mais comme « satisfaisant », « acceptable ». État initial mal défini, état final non connu, pas de procédure unique pour passer de l'un à l'autre, évaluation de l'état final en termes d'acceptabilité : ces critères sont ceux qui, en psychologie cognitive, définissent une activité de conception. L'activité d'un agent de contrôle est plus proche de celle d'un concepteur que de celle de l'application d'une gamme de travail définie par d'autres⁽¹⁾.

Mais cet écart entre les textes hiérarchiques et la réalité de la pratique conduit à une autre question. Que serait, du point de vue de la hiérarchie, une inspection du travail efficace ? La persistance du discours managérial sur « l'application de la politique du travail » conduit les agents à penser que la « productivité » attendue n'est pas la progression de l'effectivité du droit dans les entreprises. L'enjeu de la hiérarchie est perçu comme un enjeu d'affichage, de production d'indicateurs, justifiant vis-à-vis du ministre et de l'OIT l'intense activité de l'inspection, en particulier dans les domaines prioritaires. Par exemple, de nombreux commentaires négatifs sont émis par la hiérarchie sur le faible nombre de PV produits, mais le fait que les PV existants aboutissent effectivement à des jugements n'apparaît nullement une priorité de la hiérarchie, alors que les agents ont une immense attente à son égard sur ce point.

Les agents mettent constamment en doute la volonté réelle du ministre, de la DGT, et de la hiérarchie supérieure de voir le droit du travail mieux appliqué dans les entreprises. La hiérarchie est soupçonnée d'organiser le système, consciemment ou non, pour qu'il déploie une intense activité virtuelle, produise de nombreux indicateurs rutilants (et déconnectés de la réalité), mais

(1) L'ergonomie montre que, même dans le cas du travail à la chaîne, si les opérateurs se contentaient d'appliquer la gamme de travail, aucune production ne sortirait, car les variabilités qui surviennent ne seraient pas compensées.

ne vienne pas, au fond, entraver la liberté des entrepreneurs de prendre des libertés avec la loi. « *Ce que la hiérarchie veut par-dessus tout, c'est qu'on ne fasse pas de vagues.* » A la différence de ce qui peut s'observer dans une entreprise de production de biens, il n'est pas certain qu'il y ait un accord entre la hiérarchie et les agents sur ce en quoi consiste la production.

10.2 -Les questions mises en avant par les organisations syndicales

Nous avons analysé le contenu de 25 tracts syndicaux qui nous sont parvenus entre février 2010 et mai 2011. Les publications que nous avons reçues ne sont pas forcément significatives (tri préalable par nos correspondants, choix, représentativité...), mais peuvent permettre de pointer quelques éléments de débat.

Les publications sur cette période sont très marquées par la création des DIRECCTE et ses conséquences, notamment en termes de transferts de personnel des autres Ministères, d'affectations, de changements d'organisation, d'incertitudes, etc. Beaucoup de « technique sociale » est en jeu : affectations, recrutements, information, nominations... Il y a une insistance sur l'absence de « dialogue social », sur les questions de statut et de grille statutaire. Le raisonnement sous-jacent semble être : agent de contrôle = indépendance = service public = statut = avantages acquis liés. Toute remise en question de ces derniers revient à remettre en question les autres termes. La question du « service public » est très présente mais sa mise en cause est peu illustrée par des exemples.

Une grande importance accordée aux formalismes, pour le personnel (affectations, nominations) et pour les IRP (fonctionnement des CAP/CTP, information).

Le travail des agents de contrôle est évoqué en termes très généraux : « sens du travail », « souffrance », « qualité », « transparence », « dégradation », etc. Mais peu (ou pas) d'exemples concrets issus des réalités du travail en section sont évoqués. Le rôle de l'inspection du travail est considéré comme « politique », comme un rempart face aux évolutions de la société.

L'argumentation de défense est donc très politique : RGPP, politique travail du gouvernement, OIT, situation économique, politique des entreprises. Il est fait référence au secteur privé pour ses « méthodes » que l'administration emprunte. Les déterminants du travail sont décrits avant tout comme externes, ce qui éloigne les lieux possibles de négociation. La question du travail apparaît de façon un peu plus concrète dans deux tracts.

La question des moyens, et en particulier de la réduction des moyens de secrétariat, est fréquemment évoquée avec une insistance sur ce que devrait être la structure cible d'une section..

La question des objectifs chiffrés et de l'évaluation individuelle apparaît comme centrale. Les tracts s'opposent à une approche quantitative, en des termes très généraux, sans exemples détaillés. La question des PV n'est jamais évoquée dans les tracts consultés.

La question de l'indépendance (OIT vs gouvernement) apparaît comme leitmotiv et grille de lecture absolue. L'indépendance est revendiquée comme possibilité de refuser des actions que la hiérarchie ou le Ministère souhaiteraient voir mener. Mais d'une certaine manière l'indépendance, indispensable politiquement, se retrouve de fait en opposition avec l'idée d'un travail collectif au sein de l'inspection. La hiérarchie (avec parfois une légère distinction entre « haute » et « intermédiaire ») est essentiellement vue comme une courroie de transmission des politiques et décisions ministérielles. Comme indiqué précédemment, l'idée que la mission des agents de contrôle serait la « mise en œuvre » ou « l'application » de la politique ministérielle est rejetée.

Les agents qui ont lu en octobre 2010 les paragraphes ci-dessus ont signalé avoir constaté un nouveau développement du thème du *travail* dans les documents syndicaux après le suicide de Luc Béal-Rainaldy, inspecteur du travail et secrétaire national du Snutefe-FSU, le 4 mai 2011.

11 - Le déficit de partage, débats et transmission

A l'issue de cette recherche, les principaux constats sont la diversité des stratégies déployées individuellement pour faire avancer dans la durée le droit dans les entreprises, la solitude dans laquelle chaque agent se débrouille avec les entreprises de son secteur, l'absence de partage, débats et transmission sur ces pratiques, et l'absence de communication avec la hiérarchie sur le travail vivant. Comme l'indique Douillet (2000) : « *Le rapport entre l'inspecteur et la réalité se résume à des expériences individuelles, de fait peu partagées, peu débattues.* »

La formation initiale est décrite comme centrée sur la réalisation des « coups » (du constat de l'infraction à la sanction correspondante), et portant très peu sur la construction de la stratégie dans la durée. Les formations continues juridiques et techniques sont nécessaires et appréciées. Mais la situation des agents appelle la mise en place des espaces de discussion nécessaires au développement du métier d'agent de contrôle dans l'articulation de ses différentes dimensions. Il apparaît en effet qu'à eux tous, les agents disposent d'une très large palette de savoir-faire, mais que chacun n'a accès qu'à une petite partie de celle-ci. L'essentiel de l'intelligence déployée par chaque agent pour concevoir une réponse pertinente à une situation spécifique est perdue pour le collectif.

L'enjeu est double : il ne s'agit pas seulement de mettre à la disposition de tous les trouvailles de chacun. Il importe aussi de favoriser les controverses, qui permettent à chacun de découvrir que, si l'autre ne fait pas comme lui, il a des raisons et des arguments qui méritent d'être compris, et qui peuvent servir à poser autrement le problème dans certaines situations.

Les histoires de stratégie d'un agent, qui sont présentées dans ce document, ont fait l'objet, de la part des autres agents de nombreuses réactions du type « *Normalement, je ne m'y prends pas comme ça. Mais je note l'idée, ça doit pouvoir me servir dans certaines situations.* »

Dans l'état actuel, ouvrir ces espaces de discussion imposerait des précautions et des garanties pour les agents susceptibles de les investir. En effet, discuter sur les règles techniques et juridiques mobilisables à chaque étape est peu dangereux. C'est déjà largement pratiqué, soit formellement dans des réunions, soit dans les conversations informelles entre agents. Il n'y a pas matière à affrontement à ce niveau. En revanche, discuter de la stratégie développée sur le long terme dans une entreprise donnée touche à des dimensions passionnelles et expose à des mouvements de rejet et de condamnation qui contribuent à renvoyer chaque agent à sa solitude face à la tâche. Ce que l'on sait des conditions de réussite de tels débats de métier conduit à souligner ceci :

- Un tel travail est basé sur des groupes de pairs, qui acceptent d'exposer mutuellement leurs pratiques, et donc de s'exposer personnellement, dans un cadre où doivent se gagner à la fois le respect mutuel et le goût de la controverse professionnelle.
- Une telle situation impose certainement une animation de la réflexion et de la discussion par des professionnels qui ne soient parties prenantes ni des différentes stratégies possibles, ni de l'évaluation des agents.
- Cette animation pourrait être structurée autour de familles de problèmes très concrets, qui sont coûteux pour de nombreux agents, et pour lesquels la réponse ne se trouve pas complètement dans le Code du travail.
- Le matériau de base est des « cas » qui doivent être préparés par leurs auteurs avant présentation au groupe, pour que l'échange porte non seulement sur le dernier « coup » joué par l'agent de contrôle, mais sur toute l'histoire de la partie.
- Pour que ce travail collectif contribue au développement des ressources de chacun, il est nécessaire que les « cas » mis en débat ne soient pas (seulement) de merveilleuses « histoires de chasse » couronnées d'une fin glorieuse. Ce sont les cas difficiles qui suscitent le mieux la réflexion collective et la confrontation.
- Les acquis construits dans un groupe peuvent ensuite être mis à la disposition de communautés plus larges d'agents de contrôle. Ils peuvent être ensuite élaborés, formalisés de sorte à remonter vers la hiérarchie favorisant ainsi la prise en compte par cette dernière des réalités du terrain.

12 - Conclusion

Les difficultés que connaît l'inspection du travail se traduisent par des tensions sociales récurrentes, mais aussi par de très grandes difficultés vécues par certains agents. Si ceux qui se sont portés volontaires pour participer à cette recherche ne sont pas représentatifs de cette situation, les cas précis de collègues qui « coulent » ont été évoqués à de nombreuses reprises. Le fait de perdre pied se traduit alors par une baisse de l'investissement dans le travail et/ou des atteintes à la santé.

En parallèle de ces effets sur les agents, il existe un risque de dégradation du service public de l'inspection du travail, notamment dans sa capacité à répondre aux sollicitations des salariés (par exemple, selon les agents, de plus en plus de téléphones sonnent dans le vide du fait de la diminution des moyens en secrétariat).

La discussion, entre hiérarchie et représentants du personnel, de perspectives organisationnelles nous semblerait gagner à intégrer les points suivants :

- Les conflits ne peuvent que perdurer, si la mission des agents est décrite comme étant purement « l'application » ou « la mise en œuvre » d'une politique définie au niveau supérieur. Les agents de contrôle sont des capteurs de la réalité de l'application du droit dans les entreprises et des évolutions de celle-ci, des détecteurs de questions toujours vives et de questions émergentes dans l'application du Code du travail, et des concepteurs de stratégies pertinentes pour faire avancer le droit. La dimension « remontante » de l'élaboration de la politique du travail existe déjà bien évidemment, mais la valorisation, dans les textes hiérarchiques, de la notion de « mise en œuvre » vient heurter de plein fouet le statut spécifique et l'identité des agents de contrôle.
- Bien entendu, si la définition des actions à entreprendre était entièrement laissée à l'initiative de chaque agent, chacun privilégiant ce qu'il sait faire le mieux, il pourrait se développer des pans entiers de l'activité économique qui échapperaient à leur contrôle. Le fait que, chaque année, soient définies des actions prioritaires vise à éviter ce risque. Ces campagnes ne posent pas problème, quand les agents ont le sentiment qu'elles reflètent de vrais problèmes d'application du droit (ayant une réalité dans leur secteur), et quand elles gardent, dans l'activité, une place raisonnable par rapport aux actions répondant à la demande sociale ou aux initiatives propres de l'agent.
- Il est donc essentiel de développer la fonction « remontante » de la ligne hiérarchique, de façon à capitaliser collectivement à chaque niveau les questions vives, les difficultés pour les traiter, et à influencer la définition des priorités et l'attribution des moyens.
- La prise en compte de la continuité de la relation dans la durée de l'inspection du travail avec une entreprise est essentielle. Les évolutions organisationnelles devraient sauvegarder cette continuité généraliste de la dynamique d'amélioration de la prise en compte du droit du travail dans l'entreprise. Bien entendu, l'agent généraliste peut être appuyé par des compétences spécialisées dans tel ou tel domaine, ce qui est déjà le cas et particulièrement apprécié, notamment en ce qui concerne les ingénieurs des cellules pluridisciplinaires.
- Les modalités d'évaluation des agents doivent refléter la réalité de ce travail de gestion d'histoires d'entreprises dans la durée. Le caractère caricatural de la numérisation de l'activité par Cap Site, et de la notion élémentaire de « contrôle » sur laquelle elle est basée ne favorisent pas la reconnaissance par la hiérarchie du travail réalisé, ni l'identification des difficultés rencontrées et des réponses qui devraient pouvoir être apportées. La reconnaissance du travail des agents passe par le fait que leur hiérarchie s'intéresse à leurs efforts pour faire progresser l'effectivité du droit, aux difficultés de l'exercice, aux victoires obtenues et aux déceptions éprouvées.
- De la même façon, les formations initiales et continues pourraient évoluer d'une focalisation sur la gestion des infractions spécifiques à une focalisation sur la dynamique temporelle de la présence du droit dans l'entreprise.
- On ne peut pas ne pas citer ce qui est l'objet d'une critique voire d'un ressentiment très fort des CT et IT, à savoir la faiblesse du nombre d'agents de contrôle au regard du nombre d'entreprises



à suivre d'une part, et de la plus grande complexité de la tâche (et donc du temps à y consacrer) d'autre part. Tout se passe comme si l'augmentation des effectifs de l'inspection, à partir de 2006, avait été au moins neutralisée par la diminution des moyens de secrétariat et par l'augmentation des tâches administratives, qui résultent à la fois de ce déficit en secrétariat et du déploiement de Cap Site et des indicateurs associés. Cette situation contribue à donner l'impression aux agents que les objectifs et les valeurs affichés par l'administration témoignent moins d'une réelle volonté de renforcer le contrôle social dans le champ du travail, que d'une volonté d'affichage, sans en tirer les conséquences en termes de moyens nécessaires pour les rendre opérationnels.

- L'organisation de la ligne hiérarchique devrait permettre le renforcement de la prise en compte de l'information remontant du terrain, l'accompagnement des agents dans le traitement des difficultés, et l'attribution des moyens nécessaires (et/ou la diminution des tâches sans valeur ajoutée). L'amélioration du rapport des agents à leur hiérarchie passe par le fait que leur hiérarchie s'intéresse à leurs efforts pour faire progresser l'effectivité du droit, aux difficultés de l'exercice, aux victoires obtenues et aux déceptions éprouvées, et s'emploie à leur donner les moyens de faire un travail de qualité, selon leurs critères de métier.

- Mais cette évolution ne peut pas résulter de la seule décision hiérarchique. Le plus grand enjeu est l'émergence d'une activité collective entre pairs, basée sur des débats de métier, qui, tout en respectant l'indépendance de décision de chaque agent, lui permettent de bénéficier des savoir-faire déployés par ses collègues, et de prendre part à des controverses professionnelles. La mutualisation des compétences passe par la confrontation des formes de pratique individuelles. Nous avons évoqué les difficultés d'une mise en place de tels débats, mais aussi son importance, tant pour la santé des agents que pour l'efficacité du service.

Références bibliographiques

- Bessières, J., (2011), L'activité de l'inspection du travail dans un contexte de fortes évolutions, *Droit social*, n° 11 pp 1021-1030.
- Dodier, N., (1988), Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction. *Sciences sociales et santé*, VI, 1, 7-28.
- Dodier N. (1989) Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité. In Boltanski L. et Thevenot L. *Justice et Justice dans le travail*, Cahiers du CEE. Paris : Puf.
- Douillet P. (2002) *La prescription interrogée par le prescrit*. Actes des journées de Bordeaux sur la pratique de l'ergonomie, Editions Université Victor Segalen, Bordeaux. pp-39-46.
- Falzon, P. (Ed.) (2004), *Ergonomie*, ouvrage collectif, PUF, Paris.
- Filoche G. (2004) *On achève bien les inspecteurs du travail*. Collection Coup de gueule. Editions J.C Gawsewitch.
- Gollac M., Volkoff S. (2007) *Les conditions de travail*. Collection Repères. Editions La Découverte.
- Haubry, X., (2010), *Le contrôle de l'inspection du travail et ses suites*, 242 pages, L'Harmattan.
- Kapp T. ; Ramackers P.; Terrier J-P (2010) *Le système d'inspection du travail en France : Missions, statut, moyens et fonctionnement*. Editions Liaisons. Paris.
- Leplat J. (2000) *L'analyse psychologique de l'activité en ergonomie. Aperçu sur son évolution, ses modèles et ses méthodes*. Editions Octarès. Toulouse.
- Ramackers P., Vilboeuf L. (1997) *L'inspection du travail*. Collection Que sais-je. Editions Puf.
- Silhol, B., (2000), L'inspection du travail et le choix de l'action pénale, *Droit social*, n° 11, 959-963.
- Terssac de G. (1992) *Autonomie dans le travail*. Paris, PUF. Collections Sociologie d'aujourd'hui.
- Théry, L. (2006). *Le travail intenable*. La Découverte.
- Tiano V. (2002) *Les inspecteurs du travail et l'évaluation des risques*. In « les évolutions du champ de la prescription » Actes du XXIVth Congrès de la SELF. Aix en Provence.
- Tiano V. (2003) Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques. *Revue Travail et Emploi* N° 96 - Octobre 2003.
- Tiano V. (2005) *Le déficit des régulations des inspecteurs du travail - Une entrave à la refondation de la légitimité d'une profession en difficulté*. Colloque « Action publique et légitimité professionnelle », Aix en Provence, 21 janvier 2005.



Rencontre avec les agents, réunions de restitution dans les Unités Territoriales

Nicolas Sandret et Bernard Simonin



VERBATIM



Analyse de l'activité des agents de contrôle

Le cahier des charges de la recherche action sur l'activité réelle des agents de contrôle de l'inspection du travail prévoyait des restitutions auprès de tous les agents de contrôle de la région. C'est ainsi que, suite à la remise du rapport final, quatre réunions interdépartementales ont été organisées qui ont permis à l'équipe de F. Daniellou associée à Ph. Davezies de présenter et discuter les résultats avec les agents de contrôle. Ces réunions se sont tenues au cours de l'hiver 2012-2013 et le texte qui suit, rédigé par Nicolas Sandret et Bernard Simonin en restitue les échanges.

1^{re} présentation pour les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise (A : agents de contrôle - E : équipes de chercheurs)

A : la différence entre appliquer la politique du travail et le droit du travail est en effet un point qui reste sensible au moment de l'entretien d'évaluation

E : c'est le mot application qui pose problème pour la politique du travail

A : Les échanges au sein de la section ont existé ; la question est pourquoi ils ne se font plus ?

A : Il n'y a plus ces échanges car on sent des tensions dans les réunions qui bloquent l'apport du savoir professionnel, on redoute une forme de jugement de la part des collègues

E : c'est un très gros enjeu d'arriver à exposer ses difficultés

A : la section pourrait être le cadre de ces échanges or elle ne semble pas l'être : pas assez de confiance entre agents ?

E : effectivement dans nos ateliers on a eu un seul exemple de section qui se réunissait toutes les semaines ; il ne semble pas y avoir de référence pour l'animation d'une section ; il n'y a pas d'endroits où il y a des partages sur ce thème

A : le déjeuner est quand même le moment qui permet d'échanger sur beaucoup de sujets de manière informelle

E : Quand on a passé toute la journée à ne pas exprimer ses doutes dans la relation avec l'entreprise, il est difficile ensuite d'exprimer ses doutes avec les collègues

E : dans les échanges, il est essentiel de ne pas partager seulement les problèmes mais aussi les ressources

A : par rapport à la question du rôle de management « enfer pavé de bonnes intentions », je dirais que pour moi un bon chef de service doit être inexistant quand on n'a pas besoin de lui et disponible et compétent quand on le sollicite

A : Un chef de service doit aussi défendre son service et filtrer les priorités

A : l'entretien individuel avec des objectifs numériques a corrompu l'échange naturel chacun se situant alors dans son « rôle » au sein d'un rapport hiérarchique

A : un autre paradoxe : l'Etat nous confie des pouvoirs énormes mais nous sommes infantilisés par le contrôle qu'on veut avoir sur nous et ce paradoxe est très contreproductif

A : Vous évoquez des discours plus clivés que les pratiques des agents, pourquoi cette différence ?

E : Elle est symptomatique des métiers où l'on ne peut pas faire tout ce que l'on a à faire ; il y a en plus persistance de formulations et de clichés qui datent d'il y a vingt ans, tels que « la hiérarchie ne veut pas de PV » ; le débat n'avance pas, il faut remettre des objets communs pour dépasser les formulations d'hier

A : Il y a autour du PV tout un travail satellite qui ne relève pas de nos fonctions mais que nous devons faire : résumés, etc. On aurait besoin d'outils d'appui qui existaient mais qui ont été détruits avec la mise place de « Cap Misère » (ou « CAP sous terre ») qui a été essentiellement conçu pour quantifier l'activité des agents en vue de peser sur leur évaluation et leur rémunération

A : on a quand même des ARM et des possibilités de transférer des outils via SITERE

E : il faudrait plus d'échanges entre l'inspection et les parquets

2^e présentation pour les départements de Seine-et-Marne, de l'Essonne et du Val-de-Marne

A : avez-vous creusé la question du peu de débats entre nous ?

E : cela s'inscrit dans une tendance lourde de la période ; les agents sont partout confrontés à l'obligation de se débrouiller seuls dans leurs choix

E : il y a une distance énorme entre ce qui se fait, sa richesse et la pauvreté des discours qui circulent au sein de l'inspection ; cela doit se retrouver aussi, par exemple, chez les médecins du travail car nous ne sommes pas très fiers de ce que nous faisons : la mise en lumière des pratiques personnelles est vécue comme très dangereuse

A : c'est une situation non dite ; on passe sa vie à fermer les yeux sur ce qui ne se fait pas dans l'entreprise et devrait se faire ; c'est difficile à partager avec d'autres, c'est inavouable ; mais peut-être que pour bien contrôler il faut un peu d'obscurité

E : on pourrait imaginer que tout le monde soit d'accord sur le fait qu'on est obligé de fermer les yeux et que ça ne bloque pas les échanges

E : En plus, dans le contrôle vous devez afficher de la certitude et c'est difficile de discuter en interne sur vos incertitudes ; pourtant, chacun ne peut pas se débrouiller avec ses seules ressources

A : quand même les choses circulent ,,,

E : effectivement il y a des échanges sur les coups mais beaucoup moins sur la stratégie

A : pour que ces échanges puissent se faire, faut-il être d'accord sur ce qu'est le métier ?

E : non, il faut seulement être prêt à accepter des points de vue différents des collègues

A : CAP SITERE bloque tout

E : sur CAP SITERE on peut avoir des discussions idéologiques sans fin, alors que les mêmes personnes à propos de séquences d'activité précises peuvent discuter sur des espaces de choix plus réduits et c'est l'occasion de découvrir toute la compétence des collègues ; parler sur des affaires concrètes provoque beaucoup moins d'affrontements même si des désaccords persistent

A : les seuls vrais moments de discussion c'est lors de périodes de formation type INTEFP avec des collègues d'ailleurs, mais ensuite on ne le fait pas entre nous et jamais dans un cadre institutionnel où on a toujours l'impression d'être jugé, alors que le besoin est ressenti par l'ensemble des agents

E : c'est vrai qu'il faut des espaces propres d'échanges, se doter de dispositifs et parfois d'accompagnateurs ; il faut le faire dans un premier temps sans la hiérarchie en travaillant sur des cas concrets ; au début un animateur doit être garant du fonctionnement du groupe

A : le public n'est pas le même entre contrôleurs et inspecteurs, il est difficile de discuter

A : il y a quelque chose qui n'est pas abordé dans le rapport, c'est la violence qu'on voit et l'engagement physique que requiert notre métier, d'où fatigue, mauvais rêves, on a mal

E : notre dispositif n'était pas équipé pour le voir

A : nous sommes obligés d'être des caméléons

E : le corps et l'émotion ce n'est pas très loin et il faut pouvoir en parler, il faut partager l'insupportable

A : on est censé être sans émotion

E : ce poids est aussi lié au fait qu'on n'y arrive pas

A : oui, en collectif, on ne se sentirait pas démunis ; deux choses épuisent : ne pas aboutir et ce qu'on ne traite pas ; il y en a toujours parmi nous qui dépriment, tout le monde est pareil, on le voit aux repas

- E** : dans ce contexte, il est essentiel que la hiérarchie filtre les priorités
- A** : c'est extrêmement mal vu de travailler à deux, y compris par les collègues, c'est un paradoxe ; il y a une vraie réflexion à avoir sur la constitution des unités : quand la plupart n'ont pas d'expérience, comment fait-on ?
- E** : on a pourtant vu des agents travailler beaucoup à deux ou à trois, le travail à deux signifie qu'on admet que c'est compliqué
- A** : j'ai remarqué que depuis 10 ans la cohorte d'agents affectés quittait la section beaucoup plus vite, c'est un signe qu'on ne tient plus ; est-ce que vous l'avez observé ?
- E** : le turn-over est un indicateur statistique précieus ; c'est vrai qu'il y a beaucoup de jeunes et qui, de plus disent ne pas être au niveau en droit
- E** : un autre problème doit être mis en avant : celui de la (du) secrétaire qui n'est plus dans une équipe de section
- A** : comment organiser des échanges entre sections ? Il faut des réunions régulières et reconnues comme telles ; il est très important que ce soit reconnu par la hiérarchie, que ce ne soit pas à la sauvette
- E** : Il faut en effet que la hiérarchie ne voit pas ces échanges comme une action « contre elle »
- A** : c'est en effet difficile pour la hiérarchie de se positionner par rapport à ça car le DA n'a pas de « métier », il n'a pas de définition de poste
- E** : au sein de la hiérarchie par rapport à l'acceptation de ce type d'échanges il peut y avoir un phénomène de niveau : une direction loin du terrain et ouverte et des échelons intermédiaires peut-être moins ouverts car il faut faire fonctionner l'UT au jour le jour
- A** : la question cruciale est celle du temps pour le faire, par exemple beaucoup de collègues nous avaient dit qu'ils viendraient à cette réunion or ils ne sont pas venus faute de temps
- A** : oui mais le problème se pose aussi pour les IT qui sont aussi la hiérarchie/CT
- E** : suivant les endroits il peut être pertinent de séparer ou non IT et CT pour ces échanges
- A** : vous insister sur la formation d'animateurs pour ces échanges, mais qui peut demander l'organisation de ces formations ?
- E** : il y a aussi l'acteur syndical, il n'est pas simple pour les organisations syndicales de prendre position là-dessus

3^e présentation pour les départements de Paris et de Seine-Saint-Denis

- A** : deux observations sur le rapport : vous n'avez pas traité l'impact de la fusion travail/agriculture/transport, or on a fait du bricolage et beaucoup de collègues sont aujourd'hui confrontés à des règles complexes qu'ils ne connaissaient pas. Il y a d'autre part une complexification et une instabilité de la réglementation ; il suffit de comparer un code du travail de 1990 et l'actuel pour le voir
- E** : ce point sort beaucoup dans les discussions, certains agents sont très bons mais sur certains thèmes. Les problèmes majeurs semblent se situer sur le temps de travail, l'intérim, la sous-traitance. D'ailleurs les avocats en droit social sont beaucoup plus spécialisés qu'avant ; ils ne prétendent plus tout couvrir, seulement certains champs.
- A** : vous avez raison de souligner le problème du contrôle de l'entreprise dans la durée (« la partie »), ça influe effectivement sur nos pratiques entre partenariat et contrôle, ce n'est pas simple à gérer. Est-ce que pour vous la métaphore du coup et de la partie peut se traduire par « on n'est plus des agents de contrôle » ? En début de carrière je contrôlais tous les ans sur l'ensemble des champs du contrôle « la totalité du coup » et là on est devenu des juges d'instruction pour traiter le cas de « madame X ». Il y a eu une rupture dans nos pratiques et la hiérarchie est restée sur « le coup » car c'est vrai qu'avant on contrôlait le tout régulièrement. Le contrôle de A à Z n'existe plus, ça n'a plus de sens

- A :** je suis une nouvelle inspectrice et je ne me reconnais pas dans l'histoire du coup et de la partie ; lorsque je fais un contrôle je ne me projette pas dans l'avenir, je fais un contrôle, point !
- A :** les techniques de contrôle étaient plus globales il y a 20 ans ; donc effectivement aujourd'hui on est au coup par coup
- A :** est-ce que l'évolution des territoires avec une industrie qui n'existe plus et de nouveaux types d'entreprises beaucoup plus complexes ne rend pas notre métier beaucoup plus difficile : plus de RPS, moins de machines nous rend beaucoup plus démunis ; il est plus simple de vérifier qu'une fraiseuse a ses protections
- A :** votre rapport est intéressant, je m'interroge depuis dix ans sur la vraie volonté de la hiérarchie de voir appliquer le code du travail car il n'y a pas de suivi des PV, pas d'appel, pas de restitution aux agents. Ca m'interroge.
- E :** c'est très habituel dans chaque niveau de la hiérarchie d'avoir cette incompréhension vis-à-vis des autres niveaux car la hiérarchie doit aussi trier dans ses priorités et le suivi des PV ne passe pas nécessairement en première priorité pour les DA
- A :** sur les suites pénales, il y a un suivi, oui, mais quelles suites ? L'observatoire des suites pénales garde un grand silence sur toutes les procédures qui se perdent en route, et là on a des taux de non traitement d'affaires énormes d'où un sentiment très amer et ça rétroagit sur la manière dont on contrôle : on hésite plus à mettre des PV car 9 fois sur 10 ça passe à la trappe
- E :** cette absence d'information nous surprend beaucoup, ce n'est pas un chantier énorme d'avoir un système d'informations performant sur les suites
- A :** la justice ne donne pas l'information, mais la procédure pénale prend peut être trop de place dans nos réflexions ; c'est « l'œuvre d'art de l'inspection ». Il y a d'autres voies, notre action ne se réduit pas à ça pour faire appliquer le droit.
- A :** pour moi le PV est la raison d'être de l'inspection car avec les lettres d'observation on n'avance pas. Autre « arme » pour faire avancer la sécurité : l'arrêt des travaux dans certains domaines. Mais je m'interroge sur nos réels pouvoirs, c'est vrai qu'on a aussi l'opportunité de pouvoir mettre des amendes et d'être là sur de la perspective de moyen terme.
- E :** typiquement, dans la réalité, les agents combinent ces différentes formes d'actions. Il faut revenir à la question : qu'est-ce qui a des chances de faire bouger l'entreprise ? Nous n'avons pas, nous, l'impression d'une inspection inefficace.
- A :** pouvez-vous préciser ce que vous entendez par le manque de dialogues ?
- E :** il semble très rare de trouver des réunions d'équipe portant sur ce qui remonte des problèmes de terrain inextricables. Or il y a un très gros enjeu de développer ces formes de discussion professionnelle. Il faut un cadre où l'on peut dire que l'on n'est pas sûr, que l'on a des doutes, alors que vis-à-vis de l'entreprise vous devez afficher des certitudes.
- A :** j'ai eu la chance de travailler dans des sections où on échangeait beaucoup. Mais c'est vrai que ce dialogue qui était la base dans les sections s'est amenuisé. Quand on ne sait pas il vaut mieux « la fermer », c'est plus difficile aujourd'hui de dire qu'on ne sait pas.
- A :** Vous insister sur la nécessité de remettre du débat, c'est au sein de la section ou à une autre échelle ?
- E :** Dans certains moments il peut être mieux que ce soit entre CT, puis IT/CT. 2ème condition : dans un premier temps, il vaut mieux sans la hiérarchie, mais ça ne peut pas marcher en libre service, il faut un animateur, il faudrait des agents formés à ce type d'animation. Il faut également travailler sur des cas concrets bien racontés dans le détail, il ne faut pas baser les échanges sur des questions abstraites. Il faut aussi qu'en sortie il y ait quelque chose -> qu'est ce qu'on peut transmettre ? 3ème point indispensable : cet espace de discussion doit permettre de dire qu'on ne sait pas, qu'on s'est trompé, etc.

- A :** effectivement, un débat entre pairs peut être violent et stérile.
- A :** pour ce qui est du dialogue IT/CT, comment concilier le double statut de juge et de pair ?
- A :** Mais un dossier est très difficile à partager car il faut beaucoup de temps pour le faire et on est face à un manque de temps. Il peut y avoir des bonnes idées dans le rapport qui se heurtent au manque de temps pour les mettre en œuvre, à de fortes contraintes organisationnelles.
- E :** il est effectivement indispensable de dégager du temps. Votre charge de travail est infinie donc problème essentiel de priorisation, il est nécessaire que la hiérarchie puisse servir de filtre là-dessus, que des échanges soient engagés sur ce qui ne sera pas fait, ça change complètement les termes de l'évaluation.
- E :** les espaces d'échanges ne doivent pas être conçus pour parler d'abord de la souffrance au travail mais pour évoquer le travail concret, les ressources existantes pour surmonter les difficultés
- A :** Il y a aussi la crainte de travailler ensemble : il existe une tradition d'individualisme et on a surtout peur du jugement des autres car on n'est pas la figure de l'agent idéal qu'on a intériorisée.
- E :** il faut absolument essayer de transformer les problèmes individuels qui sont les vôtres en problèmes collectifs : partager une stratégie pour mieux gérer les demandes individuelles. La figure de l'agent de contrôle idéal « ça tue », il faut sortir de ça. Il faut se dire que chacun fait ce qu'il peut « en honnête travailleur ». Le problème est que vous travaillez à la fois sous les yeux des collègues, de la hiérarchie, des employeurs et des salariés. Or, même par rapport aux salariés, vous ne pouvez pas juger que le critère de satisfaction du salarié est un bon critère pour juger de votre travail.
- A :** Capitalisation dans le temps : Quand on reprend une section ou peut reprendre un dossier laissé par un prédécesseur mais CAP SITERE est mauvais pour constituer un dossier d'entreprise.
- A :** le secrétariat a un rôle fondamental, notamment dans cette capitalisation.
- A :** Pour beaucoup de collègues il faut forcément traiter la demande sociale et ça rend très difficile de travailler sur ce qu'on ne fera pas : dire à M. X qu'on ne traitera pas son dossier. C'est la demande dans les permanences qui gonfle et qu'on n'arrive pas à gérer qui nous rend mal. Quand un salarié nous dit « à quoi vous servez ? » c'est terrible !
- A :** vous avez parlé à plusieurs reprises de désaccords historiques dans la conception du métier, etc. Sommes-nous une exception par rapport aux autres métiers ?
- E :** Quand des métiers sont en difficulté ils inventent des explications collectives, par exemple les médecins généralistes qui font remonter l'origine de leurs difficultés à une plus grande exigence des patients. Or quand on creuse ce n'est pas ça. Le problème est que quand les explications qui circulent ne sont pas les bonnes, ça empêche d'avancer.

4^e présentation pour les départements de Paris et des Hauts de Seine

- A :** à propos de l'inadaptation de CAP SITERE pour avoir des informations globales sur une entreprise et pas seulement sur les établissements de sa section, il faut rappeler qu'il existe aujourd'hui des verrous à l'accès à l'information qui n'existaient pas initialement afin de permettre des échanges, des récupérations d'informations par tous sur telle ou telle entreprise. Ces verrous ont été mis à la demande des agents qui craignaient un « big brother »
- A :** félicitations pour ce travail mais il manque quelque chose : le rappel qu'autrefois le travail d'équipe existait mais il n'existe plus aujourd'hui, du fait d'un individualisme incroyable.
- E :** il y a quelques sections où le dialogue a lieu, mais un seul des agents avec qui nous avons travaillé avait une réunion de section hebdomadaire fixée tous les vendredis après-midi. Effectivement, le collectif est devenu rare.

- E :** le travail s'est compliqué, les règles, etc. Les exigences ont beaucoup augmenté. Quand on commence à discuter avec des agents, il est très fréquent qu'ils commencent par ce qui était facile auparavant (chantier BTP...). De plus certains agents avouent ne pas avoir les compétences ; et puis il y a eu un afflux de jeunes importants récemment.
- A :** tout à fait d'accord sur la distinction stratégie/coup. Très souvent on réitère l'échec avec l'entreprise. Beaucoup d'entre nous n'ont pas envie d'entrer dans la stratégie car c'est lourd, compliqué. Finalement, les objectifs chiffrés avec le nombre de visites à réaliser, c'est plus facile et ça suffit pour notre hiérarchie. L'aboutissement de l'action, en tant qu'elle fait évoluer la situation dans l'entreprise n'intéresse pas vraiment la hiérarchie mais aussi beaucoup d'agents qui ont intégré l'évaluation chiffrée bien qu'ils la critiquent.
- A :** on nous demande de faire remonter les choses importantes que nous observons. On peut ainsi faire remonter des problèmes généraux tels que celui des mandataires salariés, par exemple, mais ce n'est pas pour cela qu'ensuite les choses avancent. Il est de même très difficile de faire un contrôle sur la durée du travail compte tenu de la réglementation ; on a le sentiment que c'est su au ministère mais que rien ne bouge et que c'est voulu comme cela. Par rapport à ça, le « beau coup » nous permet quand même de tenir. Ce n'est pas là où on prend le plus de risques qu'on va être reconnu.
- E :** une activité où on a l'impression de ne pas changer la réalité, c'est dangereux. Tout « beau coup » suppose en fait un énorme travail or la manière dont ils se construisent n'est pas discutée et pourtant les nouveaux en auraient absolument besoin.
- E :** autre problème : beaucoup d'agents ont estimé être trop faibles juridiquement.
- A :** A propos de la formation à l'INTEFP, je me souviens qu'à quelques jours du jury final, nous étions inquiets, en tant que futurs inspecteurs, de devenir chefs de service : qu'attendait le jury là-dessus ? Or notre formateur n'avait pas la moindre idée sur ce point, sa réponse était : « tu ordonnes, tu imposes, tu exiges ». C'est terrible. Moi j'avais l'expérience en tant qu'ancien CT, mais pas les jeunes collègues. En réalité, en plus, on n'a aucune prise sur rien (part de primes des CT de la section, avancement...). On ne sait pas ce qu'on attend de nous en tant que chef de service. Je ne me sentais pas légitime d'encadrer des contrôleurs. Effectivement il n'y a pas de réunions de section. L'encadrant souffre donc. Le passage de témoin entre vieux et jeunes se fait un peu mais très informellement et certains collègues n'ont personne à qui parler. Ainsi, un collègue part du contrôle aujourd'hui et c'est un échec terrible pour lui.
- A :** le rapport a-t-il été remis au ministre, dans le contexte des annonces qu'il vient de faire
- E :** Il y a un très gros enjeu que les discussions qui vont s'entamer portent sur votre travail et pas sur des questions d'organigramme.
- E :** Ceci dit, le discours du ministre n'a pas la même tonalité que des textes antérieurs de la DGT.
- A :** j'ai une critique marginale sur votre travail, que la hiérarchie n'ait pas été interrogée. Très souvent l'agent de contrôle est en situation de « désobéissance » mais quid des DA dans leurs rapports à la politique du travail et à son application ? Le déni de réalité de la hiérarchie dans la mise en œuvre de la politique du travail est très grave car l'impact sur les actions mêmes des agents est de diminuer encore leur inscription dans la durée, car seront valorisés les coups immédiatement payants.
- A :** il y a des formations actuellement où une partie de la commande faite aux formateurs est qu'on rappelle aux agents les arrêts du Conseil d'Etat sur la responsabilité pénale de l'agent s'il n'agit pas dans le cadre des plans d'action définis par la hiérarchie.
- E :** moyennant quoi la hiérarchie dit aussi que ce type de système d'évaluation n'a pas de sens mais qu'il faut bien rendre compte or on ne sait pas faire autre chose que du quantitatif pour le rendu compte. Cette pollution de l'action publique par un système d'évaluation inadapté est un problème très général qui concerne aussi, par exemple, la recherche.

- A :** il manque dans votre intervention deux points très importants : les conséquences du renforcement du régional et la question des secrétariats ; il y a aussi des interrogations fortes à avoir pour ce qui est des procédures de licenciement collectif
- A :** le contexte actuel est très incertain, on sent une certaine ouverture politique mais aussi des freins à la DGT et à la DAGEMO. Comment dans ce contexte faire émerger des groupes de discussion de pairs ? D'autre part la référence à l'obligation sur CAP SITERE dans le discours du ministre a été très mal perçue et la question de l'amélioration de cet outil devrait être mise en avant.
- A :** il est vrai que dans les tracts des organisations syndicales on parle peu du contenu du travail mais il n'y a pas non plus de chantier du gouvernement sur les conditions de travail des agents.
- A :** lors des assises il y a eu des revendications fortes d'espaces de discussion sur le travail. Or on nous vend l'entretien d'évaluation comme une discussion sur le travail, ce qui est faux. L'échange collectif doit être autre.
- A :** Il est vrai qu'il faudrait dépasser les « coups » mais malgré cela, il n'est pas sûr qu'une stratégie dans la durée aboutisse. Parfois obtenir un PV même si ça ne change rien immédiatement dans l'entreprise, c'est utile dans le cadre d'une stratégie plus générale.
- E :** Ce qui fait du bien à l'agent de contrôle dans une entreprise c'est quand la représentation du personnel progresse
- E :** Si dans l'entretien d'évaluation on peut parler d'histoires d'entreprises ça décalerait beaucoup par rapport à un échange sur le numérique.
- A :** sur cette question d'évaluation numérique et de ses effets négatifs, j'ai un problème car dès le début de ma carrière on était noté sur le nombre de contrôles. CAP SITERE n'a pas changé grand-chose. Mais en effet dans l'entretien d'évaluation on parle surtout du quantitatif et c'est là où ça pêche.
- E :** manifestement dans l'état pas très bon de votre institution, des agents sont en déshérence or ce n'est pas en « tapant » par l'évaluation sur ces agents qu'on fait avancer les organisations. On progresse en reconstituant les milieux de travail.
- A :** la collaboration avec la hiérarchie pour résoudre des cas compliqués qu'on ne sait pas résoudre seuls pourrait donner des effets positifs (exemples cités).
- A :** d'accord aussi avec le rapport sur l'inorganisation de la documentation bien qu'internet soit une ressource importante. Le secrétariat ne fonctionne pas non plus et on est bloqué avec une sorte de fatalisme.
- A :** On a un discours à double facette du ministère. On nous parle de travail collectif pour les sièges, mais on n'a pas d'outils pour localiser l'ensemble des établissements. On nous parle de visibilité de l'action de l'inspection mais dans des cas concrets on n'est ni valorisé ni même couvert par la hiérarchie. Nous réclamons la réaffirmation de la légitimité de l'inspection par le ministre mais ça ne se fait pas. On parle PV et on nous demande d'en faire plus mais derrière cela ne suit pas et tout ça est très inquiétant, vers un sentiment d'absurde.
- A :** Il faudrait que quelqu'un présente le rapport à Paris dans chacun des immeubles de l'inspection. Les collègues étaient présents sur les cahiers de doléance et les dialogues entre pairs y étaient déjà ressortis, hors évaluation. Ce principe est accepté par notre hiérarchie à Paris. Auparavant non, car existait une forte volonté de contrôle. Il nous faut cela car il y a un gros problème de défiance vis-à-vis de la hiérarchie qui est difficile à dépasser. On ne peut pas accepter une hiérarchie managériale ne connaissant pas bien le terrain et le droit. Auparavant à la DD de Paris on avait des DA référents par thème, maintenant on n'a plus de réponses.
- E :** plus généralement, si les managers ne viennent plus du métier il est indispensable de recréer un collectif sur les questions de terrain. Comment réélabore-t-on le point de vue du métier ?



Ces verbatim des échanges sur le rendu de la recherche sur « le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail » illustrent la richesse des débats qui ont eu lieu.

L'équipe de chercheurs qui avait été sélectionnée lors de l'appel d'offre en 2009 a su apporter des pistes de travail et de réflexions pour nous permettre une meilleure appréhension de ce qui fait la difficulté dans le cadre du « travailler » des agents de contrôle, difficultés exogènes avec la complexification de la demande sociale, de l'organisation des entreprises et de l'environnement juridique, mais aussi endogènes avec la mise en place d'une politique du travail, d'une culture de l'évaluation, d'une prescription quantitative au détriment parfois de reconnaissance qualitative.

Ce rapport issu de ce travail de recherche a été « validé » par le Codir et soumis au CTR.

C'est donc un objet commun qui est la propriété de tous les agents. Il devrait prochainement être diffusé en version papier à tous les agents de contrôle avec le rappel de la genèse de ce travail de recherche, le rapport lui-même et les verbatim des échanges lors des séances de restitutions.

Nous espérons que les pistes développées par le rapport seront discutées, débattues et mises en œuvre collectivement.

Rappelons que l'un des points forts du rapport est la mise en visibilité que le travail des agents de contrôle n'est pas réductible à des « coups » aussi séduisants soient-ils mais au développement d'une stratégie pour amener l'entreprise à être la moins éloignée du droit. Dans le cadre de cette stratégie les coups sont multiples, conseil, lettre d'observation, procès-verbal etc...

Il ressort également qu'aucun agent de contrôle ne peut répondre à toutes les priorités et qu'il convient de faire des choix partagés. La difficulté d'assumer la contradiction entre l'affichage à l'extérieur de celui qui sait et représente l'État et l'image de soi qui est traversée par le doute, l'émotion, la violence. Enfin, l'affirmation qu'il y a plus de postures idéologiques que de réelles différences dans les pratiques des agents qui renvoie chacun à cacher sa pratique.

L'une des préconisations des chercheurs, pour affronter les difficultés et contradictions auxquelles chaque agent de contrôle est confronté, est que soit mise en œuvre entre « pairs » des échanges sur les pratiques réelles à partir de cas concrets pour remettre de la « dispute professionnelle » au sein du corps des agents de contrôle. C'est cette dispute professionnelle qui permettra l'élaboration de règles de métier qui est la base de tout collectif .



Annexes

- La proposition technique de l'équipe de recherche
- Note préalable au lancement de l'appel d'offres 2008 : rentrer dans le travail vivant de l'inspection du travail

La proposition technique de l'équipe de recherche

Projet de recherche

Les pratiques des agents de contrôle de l'inspection du travail : des contradictions de terrain aux débats de métier.

K. Chassaing, F. Daniellou, Ph. Davezies, B. Dugué, J. Petit

1 - Éléments de contexte

Outre les éléments de contexte recensés dans le Cahier des Clauses Particulières (CCP), il convient de noter que l'étude se déroulera sur fond :

- de fusion des corps d'inspection ;
- de Révision Générale des Politiques Publiques, avec la mise en place des DIRECCTE (Directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi), la réorganisation des sections et des directeurs adjoints ;
- de mise en place des Budgets opérationnels de programme, avec la nécessité pour les sections d'avoir 50 % d'actions programmées sur les actions collectives, ce qui peut entrer en contradiction avec l'augmentation des demandes individuelles qui résultent de la crise économique.

Ces modifications de structure, et les conséquences sur l'emploi et les relations sociales de la crise économique, sont susceptibles d'ajouter aux sources de tension déjà décrites dans le CCP.

2 - Hypothèses

Concernant l'activité des agents et les difficultés rencontrées

- 1) Le CCP décrit la tension qui existe entre les composantes de contrôle, de conseil, et de médiation de la fonction des agents de contrôle. Il est connu que l'accent à mettre sur l'une ou l'autre des missions divise les organisations d'agents de contrôle, la primauté de la mission de contrôle constituant par exemple l'objet de l'association L611-10.

Pour autant, nous faisons l'hypothèse que tous les agents de contrôle, quelle que soit leur sensibilité, sont dans la pratique confrontés à la gestion au quotidien des contradictions qui peuvent exister entre ces missions. Aucun agent, dans la pratique, ne se situe à un seul des pôles cités, tous ont à gérer la tension entre ceux-ci.

- 2) Si la Loi est la référence commune, elle n'est pas la seule source de prescription de l'activité des agents de contrôle. La situation économique des entreprises, l'histoire de la relation avec elles, les priorités du moment de l'État et de la hiérarchie, et les limites du budget-temps sont des contraintes que les agents de contrôle intègrent certainement dans la décision de ne pas traiter certaines questions, d'en traiter certaines, et sur les modalités choisies pour le faire. Ce qui ressort de la **pratique n'est pas la Loi, mais « la Loi en actes »**, résultat de compromis complexes et non toujours conscients.

Cette situation a par exemple été étudiée dans la pratique du Code des Marchés Publics par les Maîtrises d'ouvrage publiques, certaines dispositions étant très peu mises en œuvre parce qu'elles sont en contradiction avec d'autres contraintes des acteurs.

- 3) L'un des enjeux de l'étude est d'identifier les compétences que les agents de contrôle développent pour faire ces choix, et la façon dont celles-ci peuvent être mises en patrimoine collectif et transmises. L'idée de « métier » renvoie à l'élaboration collective de règles pour faire face aux situations dont la solution n'est pas donnée par l'organisation officielle du travail. Il y a une difficulté particulière dans l'élaboration du « métier » des agents de contrôle, dans la mesure où il est difficile pour eux de mettre en mots et en lumière une compétence de pratique de la « Loi en actes » qui, par nature, n'est pas semblable en tout point à la Loi.
- 4) Les agents de contrôle sont amenés à rendre des comptes de leur activité sous forme d'indicateurs de gestion et de tableaux de bord. Il est connu que ce type d'indicateurs, lorsqu'il constitue la principale forme d'évaluation de l'activité des agents, a tendance à écraser la complexité des compromis qui doivent être mis en œuvre pour obtenir la performance. Le « travail bien fait » vu par les agents n'est pas forcément de même nature que ce que les indicateurs mesurent. La possibilité ou non d'en débattre avec la hiérarchie est un enjeu de santé au travail important.

Concernant l'orientation de l'intervention et les issues

L'enjeu de la recherche n'est pas uniquement de mettre à la disposition de la hiérarchie une description de l'activité des agents de contrôle qui permette une meilleure gestion des difficultés rencontrées.

Il s'agit surtout de contribuer au développement du métier, en enclenchant une dynamique collective susceptible d'aider les agents de contrôle à penser leur activité, à en débattre, et à constituer les capacités individuelles et collectives permettant d'en discuter avec leur hiérarchie.

La constitution de groupes d'agents de contrôle volontaires, au sein duquel sera animé ce débat de métier à partir de la compréhension de leur activité, est l'élément essentiel de la démarche. Dans un premier temps, fonctionneraient deux groupes distincts, l'un pour les contrôleurs du travail, l'autre pour les inspecteurs. Il est en effet nécessaire de permettre la constitution d'un point de vue propre dans chacun des métiers.

Dans un deuxième temps, les deux groupes seraient réunis, pour élaborer une réflexion commune sur le travail d'inspection.

3 - Principes méthodologiques

Une élaboration collective et progressive dans la durée

Les groupes d'agents de contrôle ne sont pas destinés à entendre a posteriori l'analyse faite par les chercheurs, aux fins de la valider. La proposition consiste à leur proposer une élaboration collective dans la durée, alimentée par les constats sur les pratiques qu'apporteront progressivement les chercheurs, et par les interrogations de ceux-ci.

Il s'agit de constituer deux groupes de recherche-action, collectif de chercheurs et d'un collectif d'agents de contrôle.

Intérêts et limites de l'observation

L'observation de journées d'agents de contrôle est nécessaire pour identifier la diversité des lieux et formes de l'activité : rendez-vous en section, visites programmées en entreprise, participations à des CHSCT, gestion d'urgences, réunions de coordination, etc. Elle permettra aussi de comprendre les contraintes liées à la gestion, dans le cadre de l'agenda quotidien, des différentes priorités.

Cependant, si l'accompagnement des agents de contrôle ne pose pas de problème dans de

nombreuses situations, la présence des chercheurs lors des visites en entreprise ne va pas de soi. En effet, le droit qu'a l'inspecteur d'y entrer ne vaut pas pour ses accompagnateurs. La nécessité d'informer l'employeur et de solliciter son accord ne posera pas de problème dans de nombreuses entreprises. Mais dans les situations les plus tendues, cette obligation est susceptible de mettre l'agent de contrôle en position de demandeur, voire d'obligé, par rapport à l'employeur.

Deux types d'observations sont proposés :

- pendant les trois premiers mois de l'intervention, il s'agira d'observations exploratoires ouvertes, permettant de comprendre les différentes composantes du travail des agents de contrôle et leurs articulations ;
- dans un deuxième temps, des observations plus ciblées auront lieu sur des activités précises (permanence, visite en entreprise...).

Par ailleurs, l'interaction entre l'agent de contrôle et une entreprise s'inscrit dans la longue durée, et ne peut être saisie par la seule observation d'une visite donnée.

Des méthodes complémentaires doivent donc être mises en place pour construire une compréhension de cette interaction.

L'entretien réflexif rétrospectif basé sur les traces dans une entreprise

Pour reconstituer la dimension diachronique de l'activité d'un agent de contrôle par rapport à une entreprise, on procédera à des entretiens rétrospectifs basés sur les pièces du dossier.

Cette méthode permet de reconstituer la séquence des différentes actions mises en place vis-à-vis d'une entreprise, et de remettre en perspective l'action observée actuellement. Les entretiens porteront donc sur les mêmes entreprises que celles qui auront fait l'objet de l'observation.

Il sera ainsi possible de reconstituer la façon dont les agents de contrôle dosent leur action sur la durée, par exemple l'usage qu'ils font d'un délai donné à l'entreprise pour se mettre en conformité.

Cette méthode a aussi l'avantage de moins fragiliser l'agent de contrôle observé par rapport aux limites éventuelles de ce qui s'est passé en temps réel dans l'entreprise : c'est dans la durée que la relation avec l'entreprise porte ses fruits, non sur une visite unique.

L'entretien au sosie

La technique de l'entretien au sosie sera limitée à des cas particuliers, où il serait nécessaire d'explorer une dimension spécifique de l'activité sans pouvoir l'observer.

Cette technique est basée sur la consigne suivante « imaginons que je sois votre sosie, cela ne suffirait pas pour que les acteurs me prennent pour vous si je tenais votre rôle, car vous avez votre propre style. Expliquez-moi comment je devrais m'y prendre dans ce cas pour que les acteurs ne s'aperçoivent pas de la substitution ... ».

Elle permet d'analyser notamment comment l'agent de contrôle se prépare avant une intervention.

Lien entre approches du travail par les chercheurs et animation du Groupe

Lors de la première réunion des groupes de recherche-action, la méthodologie et l'échéancier seront discutés.

Lors des rencontres suivantes, la discussion sera alimentée par le résultat des observations et entretiens conduits par les chercheurs. Il s'agit, autour de situations particulières réelles, que les membres du groupe puissent à la fois exprimer qu'ils ne s'y seraient pas pris de la même manière que le collègue observé, et reconnaître que celui-ci avait de bonnes raisons de s'y prendre

ainsi. La palette des réactions possibles face aux situations s'enrichit ainsi progressivement, en développant la ressource disponible pour chacun.

Les restitutions intermédiaires au comité de suivi seront faites conjointement par les chercheurs et par les membres des groupes de recherche-action.

Aucun élément résultant des observations ou entretiens ne sera mis en circulation sans l'accord du groupe de recherche-action. Une première version du rapport final sera discutée par ce groupe, avant remise de la version définitive.

4 - Propositions de méthodes

Mise en place du groupe d'agents de contrôle

Les deux groupes de recherche-action seront constitués respectivement de 5 à 8 contrôleurs et 5 à 8 inspecteurs volontaires. Leur recrutement sera organisé par le comité de suivi à partir de la réunion de lancement initial, sur la base d'une information sur la méthode, fournie par l'équipe de recherche.

Les volontaires doivent bénéficier d'une disponibilité de 10 demi-journées, réparties suivant l'échéancier présenté plus loin, pour mener à bien ce travail. Leur hiérarchie sera informée en conséquence.

Cinq membres de chaque groupe pourront faire l'objet d'observations de leur activité et d'entretiens rétrospectifs. Les autres participeront à la discussion et à la construction collective des réponses possibles aux situations observées.

Déroulement de la démarche

La démarche proposée repose sur trois phases :

1 - le recrutement d'inspecteurs et de contrôleurs du travail volontaires (décembre 2009)

Lors de cette phase, il s'agit de lancer le projet avec la constitution d'un comité de suivi puis de procéder à la recherche de volontaires sur la région Ile de France.

2 - Compréhension du travail des agents et mise en débat de leur pratique (janv. sept. 2010)

Cette phase se compose de trois temps :

- un premier temps d'observations ouvertes de l'activité des contrôleurs et des inspecteurs du travail afin d'avoir une vision globale de leur travail ;
- un second temps d'observations plus « ciblées » suivies d'entretiens réflexifs rétrospectifs basés sur des traces dans une entreprise ;
- un troisième temps de discussions collectives entre les contrôleurs puis entre les inspecteurs à partir des éléments recueillis lors des observations et des entretiens.

3- Mise en débat des pratiques entre les contrôleurs et les inspecteurs (oct.-mars 2011)

Cette dernière phase consiste à organiser des réunions intergroupes pour discuter collectivement du travail des inspecteurs et des contrôleurs.

A cette occasion, la rédaction du rapport sera amorcée. La version définitive sera diffusée à tous les agents de contrôle de la Région Ile-de-France.

5 - Composition de l'équipe et références

L'équipe de recherche

Cette recherche sera assurée par :

- une équipe de chercheurs du département d'ergonomie de l'Ecole Nationale Supérieure de Cognitiques, Institut Polytechnique de Bordeaux, composée de :
 - François Daniellou, professeur des universités en ergonomie
 - Bernard Dugué, docteur en sociologie, chercheur au département
 - Johann Petit, maître de conférences en ergonomie
 - Karine Chassaing, maître de conférences en ergonomie
- Philippe Davezies, médecin du travail, enseignant-chercheur à l'UMRETTE, Unité mixte de Recherche Epidémiologique Transport, Travail, Environnement : unité commune à l'INRETS, l'INVS et l'Université Claude Bernard Lyon 1.

Des expériences partagées

Le présent projet s'inscrit, d'un point de vue méthodologique, dans la lignée de plusieurs recherches réalisées par l'équipe.

Des recherches-actions menées auprès de responsables syndicaux de la CFDT et de la CGT ont été l'occasion de mettre en place un cadre méthodologique comme proposé ci-dessus, afin de favoriser le développement des pratiques syndicales. Les syndicalistes sont acteurs de ce développement, il résulte d'une co-construction entre deux collectifs : celui des syndicalistes et celui des chercheurs. Les syndicalistes fournissent eux-mêmes des éléments issus du travail pour les mettre en débat au sein du collectif de syndicalistes et de chercheurs. Les membres du collectif des syndicalistes participent autant que les chercheurs aux réactions, à la constitution de réponses.

Une autre expérience partagée par les chercheurs de l'équipe alimente la méthodologie du présent projet. Il s'agit d'une recherche sur la pratique des médecins du travail dans la prévention des TMS (recherche ANR). Ici aussi les pratiques des médecins sont mises en débat dans les collectifs de médecins pour en favoriser le développement. Des autoconfrontations croisées ont été mises en place.

Elles consistent après validation individuelle avec les personnes observées, en un dispositif d'échange sur les pratiques croisant les regards entre pairs. Ensuite une restitution collective est organisée pour que le résultat d'analyse des autoconfrontations croisées soit présenté à l'ensemble de l'équipe de médecin du travail concerné pour une validation collective de ce qui est produit. Dans le cadre de cette recherche, d'autres méthodologies sont mises à l'épreuve lors des entretiens individuels avec notamment l'entretien réflexif rétrospectif basé sur les traces dans une entreprise.

On peut aussi citer la recherche menée par Philippe Davezies et François Daniellou sur l'épuisement professionnel des médecins généralistes, à la demande de l'URML Poitou-Charentes. La compréhension des contradictions que les médecins doivent gérer au cours des consultations s'est faite à travers une combinaison d'observations de consultations et d'entretiens. Les résultats ont ensuite été mis en débat au sein de l'URML.

Références

- Clot, Y. (1999). *La fonction psychologique du travail*. Paris: PUF.
- Clot, Y. ; Faïta, D. ; Fernandez, G. ; Scheller, L. (2000). Entretiens en auto confrontation croisée : une méthode en clinique de l'activité. *PISTES*. 2, 1.
- Clot, Y. (2008). *Travail et pouvoir d'agir*. Le Travail Humain. Paris: PUF.
- Théry, L. (2006). *Le travail intenable*. La Découverte.
- Dugué, B. (2006). La folie du changement, in Thery Laurence (dir.), *Le travail intenable*, Paris : La Découverte (pp. 95-118).
- Daniellou, F., 2006, Les mondes du travail. In L. Théry, *Le travail intenable*. Résister collectivement contre l'intensification du travail, Paris : La découverte (pp. 19-80).
- Daniellou, F. et Davezies, P., 2004, L'épuisement professionnel des médecins généralistes. Une étude compréhensive en Poitou-Charentes., Union Régionale des Médecins Libéraux de Poitou Charentes (URML).
- Davezies Ph. 2006, Une question personnelle ? In L. Théry *Le travail intenable*. La Découverte, Paris, 2006.
- Davezies Ph. L'approche de risques psychosociaux dans les services de santé au travail : principes, impasses, perspectives. Conférence au Colloque du Groupe de Recherche en Psychologie du Travail, GREPSYT, Grenoble, 12 mars 2009. Prévu pour publication avec les autres contributions, en principe dans *Le travail humain*.
- Davezies Ph. Modes d'approche de la souffrance psychique au travail. Conférence au séminaire de sociologie «Objectiver la souffrance», Ecole Normale Supérieure, Paris, le 8 avril 2009.
- Davezies Ph. Pouvoir d'agir, travail, santé mentale (Clinique médicale du travail). Conférence semi plénière au Congrès de l'Association Française de Sociologie, Paris, 17 avril 2009.
- Davezies Ph. La prise en charge de la souffrance au travail : de la plainte individuelle à la discussion collective. Congrès du Groupement des Infirmières du Travail. Grenoble, 11 juin 2009.
- Davezies Ph. Transformations du travail et santé mentale. Conférence au Colloque international Travail, Identités, Métier : quelles métamorphoses ? Collège de France, 24 juin.

Note préalable au lancement de l'appel d'offres 2008 : rentrer dans le travail vivant de l'inspection du travail

Nov. 2008

Origine de la demande

Cette note rédigée conjointement par le SEPES et RTST fait suite à un questionnement du CTRI souhaitant mieux connaître et surtout faire mieux comprendre l'activité de l'inspection du travail au delà de la quantification.

Cette note propose une démarche pour mieux comprendre ce qui se joue dans le travail de l'inspection du travail.

Les travaux de N. DODIER dans les années 1980 (sociologue du travail, CNRS) sur le travail d'accommodation des inspecteurs du travail par rapport à la réglementation du travail ont initié une réflexion sur cette activité complexe de l'inspection. Il s'agit d'approfondir cette démarche de compréhension, en fonction d'un contexte renouvelé.

Les référents de ce projet sont Nicolas Sandret, Bernard Simonin, Vincent Ruprich et Laurence Théry.

Projet d'analyse qualitative de l'activité des agents de contrôle

Nous proposons la mise en place d'un dispositif d'étude fondé sur une analyse qualitative de l'activité des agents de contrôle, compte tenu notamment, des évolutions que connaît l'environnement de travail de ces agents.

Cela s'inscrit dans un contexte où l'ensemble des acteurs sociaux (organisations syndicales, entreprises, médecins du travail...) dans le champ du travail, engagent des réflexions sur leur place, leur rôle et leurs missions. L'inspection du travail a tout intérêt à affiner son analyse sur ce qui a été modifié dans son métier au regard des évolutions du contexte et en particulier des modifications des relations et des organisations du travail qu'elle contrôle.

Par ailleurs, le choix d'une étude qualitative est guidé par le fait que les aspects quantitatifs de l'activité produisent des grandes masses et des généralités, qu'il faut compléter pour pouvoir entrer sur les difficultés réelles de cette activité comme sur ce qui la rend efficace et qui reste mal identifié, afin de construire des pistes de transformation avec les agents eux-mêmes.

Le contexte de cette démarche

L'environnement dans lequel évolue l'action de l'inspection du travail est en forte transformation, voire mutation. De nouvelles contraintes sont apparues, et doivent être prises en compte.

La demande de terrain s'est transformée. A la demande syndicale et donc plutôt collective, s'ajoute une demande individuelle des salariés eux-mêmes, ne trouvant plus, la plupart du temps les relais dans l'entreprise. Les agents doivent faire face à cette montée en charge de la demande individuelle, avec la double contrainte de répondre à la demande sans en avoir toujours les prérogatives ou les moyens.

Par ailleurs, le cœur de métier, à savoir le contrôle, se complexifie au même rythme que les entreprises. De ce fait, la charge de travail, liée au contrôle proprement dit, s'est possiblement transformée.

L'environnement juridique s'est également beaucoup modifié. A commencer par la mise en cause de plus en plus fréquente des agents de contrôle par les employeurs eux-mêmes, par des corps intermédiaires (association de victimes, par exemple) ou encore par des individus. Même si cela reste marginal, on ne peut pas ignorer les contraintes que cela fait peser sur l'activité des agents. C'est donc de nature à transformer ou à tout le moins modifier cette activité.

Enfin, la mise en place d'une politique du travail et d'une culture de l'évaluation et du résultat est également susceptible d'influer sur l'activité. D'une part parce qu'elle génère une prescription supplémentaire en terme quantitatif ; or, il est impossible de réduire l'activité du travail au nombre d'intervention. Et a contrario la nécessité de cette quantification parce qu'elle valorise l'activité de l'inspection du travail et donc la reconnaissance de l'utilité sociale de ce métier.

Il est possible que le contexte s'étant transformé, le métier aussi ait évolué. Il est probable que ces évolutions subies individuellement, avec un bas niveau de régulation et sans espace de réflexion collective, soient source de difficultés pour les agents.

C'est pour comprendre ces évolutions et ce que cela implique pour les agents de travailler dans ce contexte renouvelé que nous proposons une démarche d'analyse de l'activité réelle de quelques agents de contrôle, en prenant en compte à la fois les contraintes liées à l'appel au volontariat et le respect de la représentativité des sections en matière socio-économique.

Les principes de cette démarche

Cette analyse de l'activité a pour but de mettre en évidence la pluralité des pratiques en fonction de la réalité du terrain, des contradictions auxquelles les agents de contrôle doivent faire face au quotidien et les éléments mobilisés pour y faire face (savoir faire, réglementation, recours d'experts, négociation, pratique individuelle etc...).

Cette mise en visibilité de l'activité réelle des agents de contrôle, de la pluralité de celle-ci pourrait faciliter les échanges en donnant quelques points de repère sur les principales lignes de force qui traversent ce métier.

Cette mise en visibilité et cet apport de la connaissance sur le travail réel des agents ne sont pas sans conséquences sur les pratiques du métier. Les agents peuvent s'en saisir pour étayer leur positionnement dans le métier, et étayer éventuellement des demandes en terme de moyen pour faire un travail de « qualité », au regard de ce qui fonde à leurs yeux le travail en question. Il est clair que cette connaissance sera aussi partagée avec l'administration pour qui les fondements et les objectifs du métier sont peut être différents (voir à ce sujet les positions différentes des uns et des autres sur le « quantitatif »).

Mais cette mise en visibilité devrait enrichir les termes du débat entre les acteurs du système d'inspection du travail, pour que celui-ci soit le moins entaché possible d'à priori.

Cependant, ce travail d'analyse ne peut prétendre à cerner tous les aspects d'une activité aussi complexe que celle des agents de contrôle et donc elle ne sera au mieux qu'une pierre de plus à apporter au débat.

Malgré tout pour éviter que cette analyse ne puisse se retourner contre les agents qui se seraient engagés dans cette recherche, toutes les hypothèses seront discutées (c'est ce qui fait l'originalité de ce type de recherche) entre les chercheurs et les agents eux même. De même, les agents seront les premiers destinataires des résultats de la recherche et aucun élément de celle-ci ne sera mis à visibilité externe sans l'accord des agents concernés. Il s'agit d'une démarche qui vise à aller jusqu'au bout du questionnement avec les chercheurs, et dans l'échange. Il ne saurait s'agir de censure.

Formalisation de la démarche

a) L'objectif du projet

L'objectif du projet est essentiellement la production de connaissances et d'éléments de compréhension.

b) Les enjeux de la démarche

- 1) Engager une réflexion collective sur ce qui fait un travail de qualité pour les agents, et pour leur administration, incluant l'identification et la formalisation de savoir faire pour en assurer une transmission et une valorisation.
- 2) Améliorer l'appui apporté aux agents de contrôle en identifiant notamment les difficultés du métier, renforcées par les évolutions nouvelles, et en proposant aux agents un travail d'aide à la décision.
- 3) Produire un meilleur service en lien avec les demandes des usagers (organisations syndicales, salariés et entreprises), tout en améliorant les conditions de travail des agents.

c) Les chercheurs

Nous proposons l'intervention d'un ergonome ou d'un sociologue du travail ou d'un psychologue/psychodynamicien du travail sur 6 ou 8 sections volontaires et en même temps significatives du point de vue de leurs caractéristiques socio-économiques.

La démarche s'inscrira dans le temps, et sera basée sur de l'observation, avec la garantie que les premières restitutions s'adresseront aux agents eux-mêmes, afin qu'ils enrichissent et co-construisent les analyses. Aucun résultat ne sera diffusé sans l'accord des agents volontaires.

Rentrer dans le travail réel d'un agent de contrôle signifie un accompagnement de la part du chercheur, sur l'ensemble des missions de l'agent, y compris celles qui se déroulent en entreprise (dans la mesure où l'agent l'accepte et/ou en fonction de ce que le contexte permet).

Il faut prévoir une intervention d'un an (incluant l'analyse de la demande, les observations, les restitutions et le rapport final

Cadre de l'analyse et suivi

Avant le démarrage de la démarche, il est indispensable de recueillir l'aval des organisations syndicales et du CTRI. Une présentation du dispositif sera faite au CTPR et au CTRI.

Mais au-delà de ces instances institutionnelles, c'est l'accord des agents eux-mêmes qui est indispensable, à travers une validation et un suivi par eux même de la démarche. A cette fin nous proposons la mise en place d'un comité de pilotage comprenant des agents de contrôle, des représentants de la DR (RTST, SEPES), quelques directeurs adjoints travail en DD et les chercheurs/experts, partie prenantes de la démarche.

Ce comité de pilotage aura pour objet de conduire et ajuster la démarche, de son lancement jusqu'à son terme.

Comprendre ce qui fait le métier - Travailler c'est quoi ?

Dans cette étude, nous essayerons de cerner ce que nous voulons comprendre de l'activité des agents. Qu'entendons nous par activité et travail réel ?

Travailler c'est bien plus que répondre à des consignes ou à des prescriptions, qu'elles viennent de la hiérarchie ou du public. Pour qu'il y ait production, il faut quelque chose en plus, à savoir le travail de l'agent. Ce quelque chose ne se réduit pas à la mise en œuvre d'instructions ou de connaissances (juridiques par exemple). Bref, ce quelque chose est bien plus que de l'exécution, sur le mode « il n'y a qu'à ».

Quand on travaille, on articule des exigences, voire des contraintes plus ou moins contradictoires avec ce que l'on est en mesure de faire. Cette articulation suppose de trancher, de faire des choix, de privilégier des options par rapport à d'autres. Ces arbitrages ne sont pas aussi clairs et simples, ils impliquent des compromis que les agents font entre les différentes perspectives ou options. Ces compromis, engagés par les agents dans leur activité quotidienne renvoient à une expérience du travail dont il faut percevoir la dimension énigmatique et invisible, y compris parfois même pour celui qui travaille. Sait on comment chaque agent, en fonction de l'ensemble des contraintes qui pèsent sur le métier, décide de s'orienter vers telle ou telle solution ?

Il le fait parce que cela a du sens pour lui et qu'en plus il a acquis une intelligence de son travail qui le dirige et l'oriente sur telle action plutôt que sur telle autre. Il fait sans cesse des estimations entre ce qu'il estime utile, le temps que cela prend, les ressources dont ils disposent, son propre savoir faire...pour engager son action. Le travail ne se réduit pas à la gestion de contraintes (qui bien souvent sont des discours normatifs sur ce que devrait être le travail des agents), il se confronte à la réalité. C'est là que le travail réel se distingue du travail théorique, car la réalité résiste aux transformations que l'agent veut lui imposer. L'objet à transformer résiste, les outils aussi, et enfin le travailleur lui-même a ses caractéristiques propres qui fait que Paul ne fait pas exactement le même travail que Marie, bien que faisant le même métier et ayant les mêmes fonctions. Il ne suffit jamais de faire comme on a dit, d'appliquer les consignes, il faut apprécier, évaluer interpréter, improviser, ajuster, ruser...On voit bien que chacun travaille avec ce qu'il est lui-même, son expérience, son histoire, sa sensibilité...avec sa personnalité, son intelligence pratique, celle qui est intériorisée, et dont il est difficile de parler, tant elle est profonde.

Dans cette perspective, travailler c'est toujours tenir d'un côté la prescription, le calcul, le concept, le discours en somme, et de l'autre ce qui résiste. Si le discours sur le travail met en exergue ce qui est maîtrisé, l'intelligence du travail est, elle, focalisée sur ce secteur de l'expérience ou le discours défaille, là où il ne s'agit plus de parler mais de faire.

Comment l'agent de contrôle gère le contrôle de l'application de la réglementation et la sanction en fonction des situations de terrains (N. DODIER parle des compromis techniques, économiques, disciplinaires, écoute de la parole des salariés), de son expérience, de la connaissance du terrain etc. ?

Comment l'agent de contrôle intègre, s'appuie, utilise ou ne prend pas en compte les directions, les actions prioritaires, les outils méthodologiques dans sa section et pourquoi ?

Quelle impression « d'utilité » ont les agents de contrôle sur l'efficacité de leur travail dans le domaine de la prévention, qu'est ce qui « construit » leur action ? Quels sont leurs appuis, leurs référents etc ?

Comment se construisent les « règles de métiers », les échanges avec les autres agents de contrôle, l'encadrement etc ?

On voit alors que travailler, c'est résoudre en permanence des dilemmes, des conflits, et qu'il s'agit d'inventer au quotidien des solutions. Pour une part, travailler c'est faire l'expérience de l'impuissance, concrètement, je ne sais comment faire, je n'ai pas tout en main pour faire ce que je voudrais faire. Pour une autre part, je vais faire quand même avec ce que j'ai et ce que je suis.



Il y a une dimension tragique dans le travail : je dois faire face. Et en même temps une dimension positive et de plaisir : j'y arrive. Et cela me permet de développer mes capacités d'action, de m'enrichir professionnellement et personnellement, de me construire. Le « comment » est obscur, épais, dense...

C'est dans ce « comment », que nous proposons de rentrer par une démarche qui est celle de l'analyse de l'activité réelle de quelques agents de contrôle.