



Ministère du travail, de l'emploi, de la formation
professionnelle et du dialogue social

Expertise à la demande du CHSCT Ministériel

Sur le projet « Ministère fort »

Rapport

Cécile Briec, Christine Castejon et Malika Litim

18 avril 2014

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont accepté entretiens et/ou observations du travail. Ils ont permis cette analyse dont nous conservons bien sûr l'entière responsabilité.

L'équipe d'analystes du travail.

Sommaire

1	La demande et les conditions de l'expertise.....	6
1.1	La demande d'expertise	6
1.2	Le contenu du cahier des charges	6
1.2.1	L'objet de l'expertise	6
1.2.2	Sa méthodologie	7
1.2.3	Ses résultats	8
1.2.4	Sa durée	8
1.3	Une réponse volontairement décalée	8
1.3.1	L'approche par l'analyse du travail	8
1.3.2	La réponse d'Alternatives ergonomiques au cahier des charges	10
1.3.3	La réponse au-delà de l'expertise	11
2	La conception de l'expertise et son déroulement	12
2.1	Des fondements théoriques.....	12
2.1.1	L'activité et son rapport à la santé.....	12
2.1.2	L'écart entre prescrit et réel.....	13
2.1.3	L'activité et la prescription.....	13
2.1.4	L'activité et le collectif.....	14
2.1.5	L'analyse de l'activité comme un moyen de comprendre	14
2.2	Déroulement de la mission	15
2.2.1	Une première phase déroutante.....	16
2.2.2	Un contexte défavorable à la réalisation de l'expertise	17
2.2.3	Une centration supplémentaire	17
2.2.4	Midi-Pyrénées et Paris : des conditions d'intervention différentes	18
2.3	Une expertise forcément partielle.....	20
3	Les motifs du projet.....	21
3.1	Sur les sources du projet	21
3.2	Des éléments de diagnostic.....	22
3.2.1	Le rapport de l'IGAS 2011	22
3.2.2	Le rapport de recherche « Le travail vivant »	26
3.2.3	Le support aux échanges produit par la DGT	28
3.2.4	La synthèse des restitutions des expressions régionales des agents des DIRECCTE et des DIECCTE.....	30

3.3	Conclusion	32
4	Les analyses de terrain	33
4.1	Pour la partie SIT	34
4.1.1	L'agent de contrôle dans l'étendue de ses missions.....	35
4.1.2	Le secrétariat : un poste clé dans la section	40
4.2	La partie Emploi.....	43
4.2.1	Un avenir incertain et inquiétant	44
4.2.2	Des fragilités nombreuses	45
4.2.3	Le cas des Chargés de Mission Animation Territoriale	47
4.2.4	Les inquiétudes des contrôleurs du travail	47
5	Le collectif : pour prolonger la réflexion	48
5.1	Un collectif à géométrie variable	48
5.1.1	La section d'inspection : une première forme de collectif	48
5.1.2	Les multiples formes de collectifs.....	50
5.2	Le sens du travail en question ?	51
5.2.1	« A quoi je sers » ?.....	51
5.2.2	« Vers quoi veut-on nous entraîner ? ».....	52
5.2.3	Comment faire entendre le malaise ?.....	52
6	Des points d'alerte.....	54
6.1	L'état d'esprit des contrôleurs du travail	54
6.2	Le sentiment de déqualification gagne du terrain	56
6.3	Ce qui risque de peser sur les Responsables des Unités de Contrôle	56
6.4	Les silences du projet.....	57
6.4.1	Le malaise des encadrants.....	57
6.4.2	Des services qui se sentent délaissés	58
6.4.3	La question classique et incontournable de la reconnaissance	58
6.4.4	Les aménagements des locaux	58
6.5	Le rapport à l'autonomie : un débat à reprendre.....	59
6.6	La phase transitoire : un casse-tête	60
6.7	L'INTEFP	61
6.8	Le dialogue social suppose une conception du dialogue.....	61
7	Pistes de travail	63
7.1	Développer des projets permettant la discussion des agents sur la réalité du travail.....	64
7.2	A court terme, diffuser et mettre en discussion le rapport d'expertise.	64

7.3	Confirmer et concrétiser l'orientation d'une évaluation des risques en rapport avec le travail réel.	65
7.4	Organiser le recensement de l'existant et des demandes, en matière d'appui au travail.	65
7.5	Répondre point par point aux points d'alertes contenus dans ce rapport.....	65
Annexes :		66
	Composition du Comité de pilotage	66
	Liste des principales personnes rencontrées lors de la première phase de l'expertise	66

2 La demande et les conditions de l'expertise

2.1 La demande d'expertise

En date du 21 novembre 2013, les représentants des organisations syndicales au CHSCT ont voté le recours à l'unanimité à un expert agréé au titre de l'article L. 4614-12 du Code du travail pour évaluer les conséquences du projet « Ministère fort » sur les conditions de travail et la santé des agents des DIRECCTE et des DIECCTE.

Ce vote fait suite à l'engagement par le ministre Michel Sapin, alors ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, d'un projet de réorganisation intitulé « Ministère fort ». Celui-ci comporte deux chantiers qui concernent respectivement :

- le système d'inspection du travail
- l'action pour l'emploi et la formation professionnelle.

Conformément aux règles spécifiques à la fonction publique, un cahier des charges a été rédigé en vue d'un appel d'offres auprès des experts agréés pour la réalisation des expertises auprès des CHSCT.

2.2 Le contenu du cahier des charges

Il est attendu de l'expertise une analyse des conséquences du projet et des préconisations de mesures de prévention permettant de limiter l'ensemble des risques professionnels dont ceux retenus dans l'accord-cadre de 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique.

2.2.1 L'objet de l'expertise

Dans le cahier des clauses particulières (CCP) proprement dit, après une présentation succincte de l'organisation du ministère, sont décrits les « objectifs et les enjeux du projet » :

- Concernant le système d'inspection du travail, son évolution est présentée en quatre points :
 - Le plan de transformation d'emploi des contrôleurs du travail en inspecteurs du travail ;
 - Le regroupement des sections en Unité de Contrôle, la création d'une unité régionale d'appui et de contrôle du travail illégal et d'un réseau d'appui et de contrôle des risques particuliers, la mise en place à la DGT d'un groupe national d'appui, de veille et de contrôle ;
 - Un travail plus collectif sur des priorités mieux définies ;
 - Le renforcement des pouvoirs du système d'inspection.
- Concernant l'action pour l'emploi et la formation professionnelle, il est demandé aux Direccte :
 - la définition d'une stratégie d'intervention régionale territoriale ;

- l'optimisation des ressources par la mise en place d'organisations intégrées.

Il est indiqué que la conduite du projet a comporté trois temps :

- le premier consacré à des séminaires interrégionaux de l'encadrement au second semestre 2012,
- un deuxième dédié aux discussions des premières orientations issues des séminaires interrégionaux avec les agents des Direccte au cours du premier semestre 2013,
- et un troisième consacré à la « formalisation des propositions et des décisions concrètes » durant le second semestre 2013.

A l'issue du troisième temps, chaque Direccte devait proposer un schéma régional pour janvier 2014 qui ferait l'objet d'une présentation aux instances de dialogue social régionales.

Il est précisé dans le CCP que ce projet a fait l'objet de discussion avec les organisations syndicales au travers des réunions du Comité Technique Ministériel (CTM) et du CHSCT Ministériel. Un détail des résultats des votes, suite aux différents avis demandés aux organisations syndicales (projet d'instruction du ministre, contrôle de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dispositions législatives relatives au renforcement des pouvoirs de l'inspection du travail et à son organisation), est dressé. Les organisations syndicales se partagent entre vote défavorable (majoritaire) et abstention. Il est également fait allusion aux deux mouvements sociaux d'octobre 2013 suite à l'annonce par le ministre du projet Ministère fort.

2.2.2 Sa méthodologie

Puis le CCP détaille le déroulement méthodologique attendu de la mission :

- Trois phases sont identifiées : la phase exploratoire, le travail de terrain et l'élaboration d'un rapport final ;
- Trois DIRECCTE de tailles variées (Ile de France, Midi-Pyrénées et Picardie) et 2 à 3 UT par Direccte sont retenues pour la réalisation de la deuxième phase ;
- Une liste des agents à entendre lors de la deuxième phase est dressée :
 - Pour le volet de la réforme du système d'inspection du travail :
 - les secrétaires de section devenant assistant(e)s de contrôle,
 - les contrôleurs du travail,
 - les inspecteurs du travail,
 - les directeurs adjoints du travail devenant RUC,
 - les agents exerçant des fonctions appui ressources-méthodes,
 - les agents des services de renseignement,
 - les agents de la section centrale travail.
 - pour le volet Emploi de la réforme :
 - les chargés de mission animation territoriale,
 - les agents chargés du contrôle de la formation professionnelle,
 - les gestionnaires de dispositifs.

- les fonctions support, et plus spécifiquement les services de gestion des ressources humaines.

Chaque phase du travail est ponctuée par des réunions d'un comité de pilotage dont la composition est pré-définie.

2.2.3 Ses résultats

Les objectifs visés par l'expertise sont précisés en ces termes : « L'expert s'attachera de façon globale à

- Analyser les effets du projet sur l'organisation du travail au regard de la modification des collectifs et des relations de travail (au sein des pôles, entre les pôles, entre le niveau territorial et le niveau régional, avec des partenaires externes), et au regard des modifications de la structuration de l'encadrement intermédiaire ;
- Analyser les conséquences du projet sur les conditions de travail des agents : identification des changements induits sur les métiers des agents et identification des dispositifs d'accompagnement individuel [...].

L'expert mesurera en particulier les impacts sur les conditions de travail des agents dans les trois domaines suivants :

- Pour le système d'inspection du travail : la nouvelle cartographie des unités de contrôle des régions, l'organisation de l'appui régional et territorial ; la création d'un corps de contrôle unique ; les modalités d'affectation des agents et des cadres dans les unités de contrôle et les groupes d'appui.
- Pour le volet Emploi : l'évolution des missions de l'Etat, des métiers et des fonctions ; l'évolution du lien entre les services du travail et de l'emploi.
- Pour les fonctions support, l'impact en termes d'organisation, de moyens et de compétences.

L'expert s'attachera à examiner les modalités de la concertation locale : réunions du CT régional et du CHSCT régional, réunions d'information, communication aux agents... ».

2.2.4 Sa durée

Le CCP indique en outre que l'expertise devra se dérouler dans un délai maximum d'un mois et demi, conformément à l'article L. 4614-12 du Code du travail, et que le ministère évalue son volume à hauteur de 50 à 60 jours/consultant.

2.3 Une réponse volontairement décalée

2.3.1 L'approche par l'analyse du travail

Ce cahier des charges, comme cela a été écrit dans la réponse, aurait pu empêcher Alternatives ergonomiques d'y répondre pour plusieurs raisons cumulées :

- L'ampleur du champ : les éléments du CCP donnent à voir que ce projet fait l'objet de réflexions depuis plus d'un an et demi, qu'il concerne l'ensemble des Direccte et des Dieccte tant sur le volet Inspection du travail que sur le volet Emploi ;
- Un dialogue social difficile : si le dialogue social fait partie du processus, les résultats des votes lors des demandes d'avis des organisations syndicales laissent supposer qu'il n'est pas fructueux ;
- Des attendus vis-à-vis de l'expertise démesurés : elle doit couvrir l'ensemble du champ du projet et donner des préconisations sur l'ensemble des risques professionnels y compris les risques psychosociaux ;
- Des contraintes fixées a priori : le CCP donne un cadre précis à la réalisation de l'expertise sur les aspects méthodologiques (trois phases ponctuées par des réunions du comité de pilotage, nombre d'UT retenues pour l'analyse), sur le délai fixé à six semaines et sur son coût.

Comment mettre en œuvre dans ces conditions l'approche que notre cabinet développe relativement à l'expertise CHSCT¹ ? Cette approche, qui s'inscrit dans la tradition de l'analyse du travail, pourrait être résumée en quatre points :

- Evaluer les conséquences d'un projet sur la santé et les conditions de travail des agents nécessite d'analyser la manière dont les agents vivent leurs situations de travail actuelles. Cette analyse cherche à éclairer les ressources que les agents mobilisent dans leur travail quotidien et les difficultés qu'ils rencontrent. Sur cette base, il est alors possible d'identifier dans quelle mesure le projet répond aux difficultés et préserve les ressources ;
- Appréhender la manière dont les situations de travail sont vécues suppose d'engager les professionnels concernés dans une analyse de leur activité (ou, dans un autre vocabulaire, de leur travail réel²). Les intervenants, par l'usage de différents outils (entretiens individuels et collectifs, observations), amènent les professionnels à mettre en mots l'épaisseur (la complexité) de leur activité, les dilemmes³ qui la traversent. Cette épaisseur n'est pas dicible à l'occasion d'un premier échange, elle suppose de réfléchir à ce que l'on fait, à ce que les collègues (les « pairs ») en disent...

¹ Il convient de rappeler que les cabinets d'Experts auprès des CHSCT sont agréés par le Ministère du travail sur la base d'un dossier décrivant leurs principes d'intervention et leur méthodologie. Ceux-ci sont extrêmement divers d'une structure à l'autre, avec des dominantes plus ou moins marquées. Alternatives ergonomiques est clairement une équipe qui pratique l'analyse du travail, en expertise comme dans ses activités de conseil.

² Il est désormais assez connu que le travail tel qu'il est effectivement réalisé est toujours différent du travail tel qu'il est prescrit. Les ergonomes parlent d'une différence entre la tâche (le travail prescrit) et l'activité (le travail réel). L'existence de cet écart mis à jour depuis plusieurs décennies par l'ergonomie et la psychologie du travail reste de l'ordre d'un savoir abstrait qui n'a pas de conséquence concrète dans la conduite des organisations. Le choix d'un cabinet d'expertise, ou de conseil, qui pratique l'analyse du travail n'est donc pas anodin.

³ La notion de dilemme, empruntée à la psychologie du travail, cherche à rendre compte du fait que dans l'activité, le sujet est toujours tiraillé entre plusieurs buts, qu'il fait sans arrêt des choix, choix qui ont un poids psychologique.

- Cette manière d'entrer dans le micro des activités individuelles sert ensuite de moyen pour construire une analyse plus macro de l'activité. Les groupes de « pairs » sont un des instruments privilégiés de ce passage du (des) micro(s) au macro. L'engagement de dialogues entre eux permet de dégager ce qui est commun, non pas dans les manières de faire, mais dans ce que l'exercice du métier mobilise chez chacun des professionnels. Autrement dit, l'analyse du travail cherche ici des objets représentatifs des transformations que le projet va entraîner sur le travail réel ;
- L'analyse ainsi construite par les experts n'a de sens que si elle est discutée au niveau de l'instance CHSCT, c'est-à-dire si elle permet de nourrir ses débats.

2.3.2 La réponse d'Alternatives ergonomiques au cahier des charges

La réponse a donc été construite de manière décalée.

En termes de méthodes, plusieurs éléments de la réponse cherchaient à satisfaire aux exigences méthodologiques de l'analyse du travail :

- Une première proposition consistait à limiter le nombre d'unités territoriales dans lesquelles les analyses seraient réalisées. Au lieu des 6 à 9 UT appartenant à 3 Direccte prévues dans le CCP, la réduction à 2 UT dans 2 Direccte devait permettre d'approcher l'activité des agents pour le versant Inspection du travail et pour le versant Emploi en s'appuyant sur des entretiens et des observations.

Pour assurer le passage des analyses « micro » au « macro », des groupes de « pairs »⁴ étaient prévus et devaient se réunir sur une journée entière pour avoir le temps d'un véritable échange sur le travail.

- Une autre proposition concernait la première phase de l'intervention. Initialement prévue comme une phase d'analyse de documents, nous l'avons enrichie d'entretiens avec différents interlocuteurs tant du côté des organisations syndicales que du côté des représentants du ministère susceptibles d'éclairer le projet « Ministère fort ». La combinaison des entretiens et de l'analyse des documents permet de donner du relief au projet, car il est le résultat de toutes sortes de compromis qui ne s'écrivent que rarement mais qui pourtant participent de sa réception.
- Enfin, une dernière proposition concernait la composition du comité de pilotage. Outre la participation des représentants du personnel et des représentants de la direction des ressources humaines du ministère, il a été suggéré de l'élargir à des représentants du ministère impliqués dans la construction et la mise en œuvre du projet « Ministère fort » (DGT, DGEFP, Direccte...).

En termes de délai : compte-tenu de l'ampleur des problématiques à investiguer, la proposition était de desserrer les contraintes temporelles pour laisser des temps de réflexion aux interlocuteurs avec lesquels les experts allaient engager les analyses (au niveau des UT,

⁴ Dans la réponse au CCP, étaient envisagés des groupes de pairs pour les agents de contrôle en section d'inspection et pour les secrétaires de section ; pour le pôle 3^E, un groupe était prévu mais sans précisément savoir quelle fonction pourrait y participer.

des Directe, du comité de pilotage...). Un programme prévisionnel de travail sur 12 semaines avait été établi.

2.3.3 La réponse au-delà de l'expertise

Une expertise CHSCT est réalisée pour apporter aux membres du CHSCT un point de vue spécifique, ici celui d'un expert en santé au travail, sur le contenu d'un projet. Lorsqu'une expertise est demandée, c'est parce que des questions se posent ou que des doutes s'expriment dont on a la trace dans la délibération du CHSCT. A partir de là, l'expert rencontre les représentants du personnel et ceux de la direction pour élaborer une lettre de mission. C'est une étape que les cabinets d'expert appellent « l'analyse de la demande » et qui conditionne le contenu de la réponse et le programme de la mission.

Un appel d'offres comme celui-ci contrevient à toutes ces conditions :

- Le texte du cahier des charges ne fait pas état des questions des représentants du personnel ;
- L'expert doit proposer un programme de travail sans analyse de la demande ;
- Les cadres temporels et surtout financiers sont fixés unilatéralement.

Il y a donc un risque méthodologique important pour l'expert qui s'engage dans la réalisation d'une mission bordée de cette façon.

L'équipe avait pourtant choisi de répondre avec au moins trois motivations :

- A plusieurs reprises, elle n'avait pas répondu à des appels d'offre du ministère et souhaitait saisir l'occasion d'expliquer les obstacles qu'ils contiennent pour déployer une méthodologie d'analyse du travail. Répondre à l'appel d'offres était aussi une façon de conduire le CHSCT-M à ce débat : comment construire les appels d'offres permettant l'exercice du droit à expertise ?
- Ayant participé, en appui méthodologique à la commission d'enquête mise en place après le suicide d'un inspecteur du travail, l'équipe restait en interrogation sur l'impossibilité de dépasser les désaccords qui s'étaient exprimés entre les représentants de l'administration et les représentants du personnel et sur les ressorts du métier d'inspecteur du travail ;
- Dans l'exercice de notre métier, les inspecteurs du travail sont des interlocuteurs. Cette expertise était l'occasion de mieux appréhender les conditions d'exercice de leur activité.

Il se trouve qu'Alternatives ergonomiques a été le seul cabinet à répondre à l'appel d'offres dans le délai et que les représentants du personnel ont majoritairement considéré sa proposition comme répondant à leurs critères de choix. Le ministère a donc accepté de desserrer un peu les contraintes : une phase de négociation s'est engagée à l'issue de laquelle des compromis ont été réalisés : 3 UT appartenant à 2 Direccte ont été retenues pour participer aux analyses et le délai de déploiement de l'expertise a été porté à 10 semaines.

3 La conception de l'expertise et son déroulement

Une expertise CHSCT n'est jamais un exercice simple : le recours à l'expert témoigne fréquemment d'une difficulté à intégrer les conséquences sur le travail et sur la santé des professionnels des projets de réorganisation. Mais le déroulement concret de chaque expertise dépend des conditions plus générales du dialogue social tel qu'il existe. En l'occurrence, le cahier des charges annonçait implicitement une difficulté : alors que le ministère invoque le dialogue social comme « clef de voûte » de sa méthode, les organisations syndicales, et singulièrement les membres du CHSCT-M dénoncent soit l'absence de dialogue, soit des conditions dégradées.

Cette difficulté, Alternatives ergonomiques a pris le risque de l'affronter en faisant de la méthodologie d'analyse du travail son point d'appui. L'objectif poursuivi par les experts est que les analyses produites à partir du travail réel ouvrent un espace de débat différent de celui qui conduit habituellement à des situations de blocage. L'expérience dira si cet objectif a été atteint et les conséquences qui méritent d'être tirées.

En tout état de cause, si l'expertise n'est pas l'occasion d'amorcer un mouvement qui donne une place au travail réel, cette expérience ne ferait que re-produire la promesse d'engager le débat sans jamais le faire.

C'est un point de vue fort que défend ainsi Alternatives ergonomiques dans sa conception de l'expertise. Il s'appuie sur des fondements théoriques et il assume certaines limites qui lui garantissent une zone de pertinence. Le déroulement de la mission s'inscrit dans ces bornes.

3.1 Des fondements théoriques

La tradition d'analyse du travail s'est constituée à partir de fondements théoriques qui relèvent de différentes disciplines (psychologie, physiologie, sociologie, ergonomie...) mais qui ont pour point commun de s'intéresser à l'*activité humaine*⁵ dans le cadre du travail.

3.1.1 L'activité et son rapport à la santé

L'activité revêt ici un sens particulier. L'activité cherche à désigner ce que chaque sujet mobilise, investit de lui dans un cadre réglé (contraint) qui est celui du travail. Au travail, chaque sujet dispose d'une prescription qui se décline en de multiples aspects : le contrat de travail, le lieu de travail, les principes d'organisation de l'entreprise ou de l'institution, la répartition du travail entre les professionnels, la tâche à effectuer, le poste de travail, les outils et les moyens mis à disposition... Chaque sujet va se mobiliser pour réaliser les objectifs. Cette mobilisation est de fait singulière : elle est colorée par la physiologie, par l'expérience de vie du sujet, par ses valeurs... Il n'y a donc pas une *manière de faire* unique pour ce qui est à faire mais *des* manières de faire qui répondent à la diversité des sujets. Mais ces manières de faire sont incorporées chez les sujets. Les raisons qui conduisent le sujet à faire de telle ou

⁵ L'équipe d'intervention comprend trois personnes. L'une est ergonomiste et psychologue du travail, une autre est psychologue du travail et maître de conférences. La notion d'activité humaine soutient aussi la création d'une perspective philosophique dite « ergologie », dont se réclame la troisième, analyste du travail.

telle manière sont « dissoutes » dans l'expérience, elles ne sont plus présentes immédiatement à la conscience, elles sont comme sédimentées.

Dans cette perspective, le sujet au travail est considéré comme un être qui ne se contente pas de subir sa propre situation de travail. Il dispose d'une capacité d'agir. C'est même une des conditions de sa santé⁶. Le travail est de ce point de vue considéré comme un lieu où on peut construire sa santé : il permet d'apprendre, de tisser du lien social, de produire du social, en même temps que le sujet se produit lui-même.

Cette conception s'oppose aux approches hygiénistes des risques qui considèrent le sujet comme passif face à son environnement, et qui cherchent à le préserver de tous risques. Il existe bien des sources de danger dont il faut préserver le sujet mais en s'intéressant au savoir-faire de prudence que celui-ci développe et à ce qui les met en échec.

Les raisons de cet échec sont à rechercher dans l'impossibilité d'agir du sujet. Le sujet ne peut plus développer son activité, elle est empêchée, entravée. Dans les nouvelles pathologies étiquetées sous l'item « risques psychosociaux », cette idée est souvent évoquée sous l'angle de l'impossibilité de construire du sens à son travail⁷.

3.1.2 L'écart entre prescrit et réel

Nous ne reviendrons pas ici sur ce qui est acquis depuis longtemps : il y a toujours un écart entre la tâche et l'activité, entre ce qui est prévu et ce qui est fait, ce qu'il est possible de faire étant donné le contexte particulier. Non pas que les objectifs soient changés, mais les moyens de les atteindre dépendent d'abord de la situation.

3.1.3 L'activité et la prescription

Les travaux sur les dits « risques psychosociaux » convergent vers l'idée d'un rapport entre les évolutions des organisations du travail et l'atteinte à la santé. Certains précisent le rôle de la prescription quand elle se fait urgente, contradictoire, sans laisser de « marges de manœuvre » ou encore allant à l'encontre des « valeurs », pour ne prendre que ces exemples.

Cela signifie que quand des problèmes de santé émergent, il faut comprendre ce qui dans les organisations empêche le pouvoir d'agir. Et seul un travail minutieux pour comprendre l'écart entre le prescrit et le réel permet de saisir ce qui, dans la prescription, n'est plus qu'enserrement.

La caractéristique première de la prescription est d'être ressource *du fait même qu'elle contraint* : elle donne un cadre commun, elle oriente le travail de chacun, elle fixe des lignes d'horizon.

Lorsqu'elle n'est pas « opérante », soit les professionnels reconstruisent collectivement de nouveaux repères, soit ils se les fixent personnellement. Car on ne peut pas travailler sans prescription. Les prescriptions issues de l'organisation doivent pouvoir être cette ressource

⁶ La santé est ici entendue comme la possibilité pour le sujet de construire des rapports avec le monde qui l'entoure. Cette conception de la santé est issue du travail du philosophe G. Canguilhem.

⁷ Pour plus de précisions, on pourra se référer aux travaux développés en Clinique de l'activité (Clot, 2011).

dont les professionnels ont besoin, et cela n'est possible que si elle les « outille » de telle sorte qu'ils puissent faire face au réel. Pour cela, elles doivent être vivantes, c'est-à-dire qu'elles doivent être modifiables au regard de la réalité du travail.

3.1.4 L'activité et le collectif

Cependant, si des atteintes à la santé surgissent, c'est qu'un autre élément dysfonctionne : le collectif n'est plus une ressource.

Pour qu'un professionnel puisse travailler, c'est-à-dire atteindre les objectifs fixés tout en s'écartant de la prescription lorsque cela est nécessaire, il doit pouvoir user des ressources collectives. C'est en effet la condition pour lui de savoir que ce qu'il fait a un sens partagé par d'autres.

Ces ressources collectives constituent le « patrimoine collectif », dans lequel chacun va venir puiser les ressources de son activité individuelle. C'est pourquoi on peut affirmer que même en situation d'isolement, on a « le collectif en soi » : on sait ce que d'autres feraient à notre place, on leur emprunte alors leurs « trucs », on les fait à notre main... on est riche du travail du collectif.

Ce patrimoine se développe, se modifie, s'ajuste aux nécessités du travail réel, par un véritable travail collectif.

Il ne s'agit donc pas de constituer une équipe pour qu'elle forme un collectif. C'est parce que ceux qui constituent l'équipe, non seulement vivent les mêmes événements, mais collectivisent (au sens de confronter, tirer des « leçons », c'est-à-dire des manières de dire et de faire dans telle ou telle situation) leurs expériences individuelles qu'ils construisent du même coup un collectif de travail.

Les modalités du travail collectif sont multiples : c'est pouvoir se confier, dire ses doutes, ses erreurs, ses impossibilités... cela se fait souvent d'abord dans la confiance, car il faut avoir confiance dans les capacités de l'autre à entendre les difficultés, à les placer sur la scène professionnelle, à en chercher les voies de résolution, etc. C'est aussi reconnaître les contributions individuelles dans le processus de « civilisation » du réel : interpeller tel collègue parce qu'on sait qu'il est particulièrement compétent sur ce sujet, raconter sa journée à tel autre parce qu'il a une écoute particulièrement bienveillante, etc... Le travail collectif ne se prescrit pas : il se crée et se recrée sans cesse, au gré des nécessités. Le collectif est de fait toujours à géométrie variable.

3.1.5 L'analyse de l'activité comme un moyen de comprendre

Qu'est-ce qui fait obstacle dans la réalisation du travail et qui atteint la santé ? Nous l'avons dit précédemment, il n'est pas possible d'obtenir une réponse immédiate à cette question.

Il est nécessaire d'installer un cadre dans lequel l'activité de travail va être mise en mots à plusieurs reprises. C'est l'objectif de l'analyse du travail. Les premières formulations sur ce qui est fait sont souvent proches de la tâche (ou de la mission) telle qu'elle est définie par l'entreprise ou l'institution, ou alors elles sont souvent le fruit de raisonnements, de

rationalisations, qui ne sont plus pensés, réévalués. Puis au gré des questions posées par l'analyste du travail émergent des précisions, des arguments qui expliquent pourquoi on s'y prend de telle ou telle manière. Ces arguments sédimentés avec le temps et l'expérience refont surface et permettent de rendre conscients les manières de faire son métier et de les remettre en question.

Un groupe de travail entre « pairs » permet de démultiplier les arguments et de les confronter entre professionnels. Il est l'occasion de détacher ce qui est singulier de ce qui doit être l'objet de débats collectifs.

Ces débats instrumentés sur l'activité permettent alors de saisir les obstacles à la réalisation de l'activité.

3.2 Déroutement de la mission

Un délai très court s'est écoulé entre le moment où Alternatives ergonomiques a eu la réponse officielle de sa nomination et le démarrage de l'expertise. Entretemps, l'équipe qui réaliserait la mission s'est constituée.

L'expertise a commencé le 10 février 2014 par une première réunion du comité de pilotage au cours de laquelle les 2 Direccte et les UT retenues pour l'analyse ont été sélectionnées. Elles l'ont été par vote (des représentants du personnel), une unanimité n'arrivant pas à se dégager. La Direccte Midi-Pyrénées et la Direccte Ile de France ont été choisies, et plus précisément les UT du Tarn et Garonne, de la Haute-Garonne et de Paris. Ce choix permettait de disposer, selon les membres du comité de pilotage, d'une diversité de taille d'UT, représentative de celle existant au sein du ministère.

Comme il avait été envisagé, l'expertise s'est déroulée autour de trois phases :

- Une première phase a consisté, par la réalisation d'entretiens et une analyse documentaire, à prendre connaissance du contenu et des objectifs du projet « Ministère fort ». Ont été notamment rencontrés le chef de projet Ministère fort, des conseillers du cabinet du Ministre, des représentants de l'administration (DGT, DGEFP, DRH, plus tard l'INTEFP) et les organisations syndicales en deux groupes (opposées à la réforme/ non opposées à la réforme⁸). Il s'agissait de mieux cerner les enjeux du projet et ainsi orienter les objets sur lesquels l'analyse allait se concentrer.
- Une deuxième phase a été consacrée à la réalisation des analyses du travail au sein des 3 UT. La première étape consistait à rencontrer quelques interlocuteurs situés au niveau de la Direccte afin de cerner la manière dont le projet régional y a été conduit. La seconde étape concernait les UT. Il s'agissait de déployer les analyses du travail au sein des pôles travail et 3^E. La troisième étape visait l'élargissement des analyses effectuées par leur mise en débat au sein de groupes de « pairs ».

⁸ Le groupe désigné ici « non opposé » a exprimé dans ses votes et tout au long de l'expertise des réserves sur certains aspects. Nous renvoyons le lecteur aux nombreuses prises de position des organisations syndicales sur le sujet « Ministère fort » à ses différentes étapes.

- La troisième phase était dédiée à l'écriture du rapport, et à sa présentation fixée au 29 avril lors d'une réunion du CHSCT-Ministériel.

Outre la réunion du 10 février marquant le démarrage de l'expertise, le comité de pilotage s'est retrouvé à deux reprises, à l'issue de la première phase (le 26 février) et à la quasi-fin de la deuxième phase (le 1^{er} avril). Sur la base de notes de travail rédigées par les expertes, il s'agissait de discuter des premiers éléments d'analyse et de prendre des décisions relativement à la conduite de l'expertise.

Comme dans toutes interventions, il a fallu procéder à des ajustements par rapport à ce qui avait été prévu à l'issue de la phase de négociation. Ces ajustements révèlent des particularités de l'institution et font partie de l'analyse.

3.2.1 Une première phase déroutante

Dans le cadre d'une expertise relative à un projet, il est habituel de commencer par prendre connaissance du projet. Ce premier temps est important pour la conduite de l'expertise car il permet d'identifier les problématiques qui vont faire l'objet des analyses du travail. Il permet de faire émerger les principales évolutions (modifications) que le projet pourrait entraîner sur les conditions de réalisation du travail et ses incidences sur la santé.

Fréquemment, les projets font l'objet d'un document de synthèse (servant de base à la consultation des représentants du personnel) dans lequel sont retracés l'état de la situation actuelle (ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas), le projet et ce qui en est attendu en termes de bénéfices et de coûts dans différents domaines (économique, humain...)⁹.

En l'occurrence, cette première phase s'est concrétisée par la réalisation de plusieurs entretiens et l'analyse de nombreux documents dont la combinaison a permis de dessiner une vue d'ensemble du projet. Elle a conduit au constat qu'il n'existait pas un document de synthèse tel que nous venons de l'évoquer ce qui n'était pas sans conséquences : si les principaux principes du projet étaient connus, ce qui les motivait était sujet à diverses analyses.

Il en ressortira cependant trois idées assez claires :

- Le fait que pour la plupart des interlocuteurs, le principal enjeu du projet (voire le seul) concerne le système d'inspection du travail ;
- Un point commun quasi général du côté des représentants du ministère : une attente forte d'un « travail plus collectif » à différents niveaux ;
- La confirmation d'un état très dégradé du dialogue entre représentants du ministère et les organisations syndicales, voire entre organisations syndicales.

⁹ Signalons que ce n'est pas si habituel qu'on le souhaiterait. Il n'est pas rare que la direction présente en CHSCT le même document qui a été présenté en Comité d'Entreprise sans extension sur la question des conditions de travail. Mais l'un des rôles de l'expert est de faire progresser l'entreprise sur la façon de conduire les consultations.

Il en sortira aussi un embarras concernant la partie Emploi pour déterminer quels pourraient être les objets de l'analyse du travail, et cet embarras ne sera pas levé lors de la première réunion du comité de pilotage.

Cette situation a amené les experts à proposer la participation au comité de pilotage de représentants de la DGT et la DGEFP, dès sa deuxième réunion. Des débats ont eu aussi lieu pour intégrer des représentants des deux Direccte retenues pour les analyses mais un consensus ne s'est pas dégagé.

3.2.2 Un contexte défavorable à la réalisation de l'expertise

Dans les entreprises du secteur privé, la réalisation d'une expertise sur un projet est (en principe) suspensive¹⁰. Ici, le processus de mise en œuvre de la réforme s'est poursuivi parallèlement au déploiement de l'expertise ce qui n'a pas été sans effet sur celle-ci, ponctué d'événements inattendus. Les experts étaient sur le terrain lorsque s'est produit le refus par une majorité du Sénat, le 20 février, de voter la partie Inspection du travail dans le projet de réforme de la Formation professionnelle. Ils ont perçu le flottement de quelques jours qui s'en est suivi et la réassurance qu'a constitué pour l'encadrement le courrier du Ministre confirmant la poursuite de la réforme. Le décret relatif à l'organisation de l'Inspection du travail est ensuite paru le 21 mars. Au niveau des Direccte, les réunions sur le découpage des secteurs se sont engagées avant la fin de l'expertise.

Ces différents événements ont alimenté scepticisme et méfiance à l'égard de l'expertise, déjà accueillie sans illusion. A plusieurs reprises, les expertes ont été interpellées par les agents sur l'utilité de l'expertise et sur sa fonction (devait-elle servir à accompagner la mise en œuvre du projet ?). Il était difficile d'argumenter sur l'intérêt que pouvait y accorder l'administration, d'autant plus que les délais de réalisation de la mission étaient contraints. Cette situation a conforté le point de vue des agents qui considèrent que, depuis le début de ce projet, le ministère avance en dépit de toutes les critiques.

Du point de vue de la conduite de l'expertise, il a fallu trouver des moyens de solliciter la participation des agents, moyens qui ont pris des formes différentes selon les UT. Néanmoins, le temps contraint n'a pas permis d'engager un dialogue avec les plus sceptiques.

Cette situation mérite de devenir un objet de réflexion : cette expertise n'a pas été envisagée comme un moyen de prendre le temps de regarder autrement les désaccords qui ont pu s'exprimer face à cette réforme ni même les demandes de ceux qui ne s'y opposent pas mais veulent son déploiement dans de bonnes conditions.

3.2.3 Une centration supplémentaire

- *Une centration des analyses sur les métiers de l'inspection du travail et du pôle 3E*

¹⁰ La direction de l'entreprise risque d'être attaquée pour délit d'entrave si elle n'attend pas la fin de la consultation des instances. Dans les faits, l'effectivité du droit est fragile.

A l'issue de la première phase de l'expertise, les expertes ont proposé de centrer l'expertise sur les métiers de l'inspection du travail et du pôle 3^E et donc de ne pas retenir dans le périmètre les analyses pour les fonctions support, malgré les effets du projet sur ces dernières.

- ***Des groupes de « pairs » par Direccte***

Au moment de la réponse au CCP, il était envisagé de mettre en place des groupes de travail inter-directe. Mais la manière dont se sont déployées les analyses a conduit à estimer que l'objectif était trop ambitieux dans le délai imparti et compte tenu du climat évoqué. Avec l'aval du comité de pilotage consulté par courriel, les groupes de « pairs » ont été organisés au niveau des Direccte et sur une demi-journée au lieu d'une journée entière (6 réunions d'une demi-journée au lieu de 3 réunions d'une journée).

- ***Un renoncement à réaliser des groupes de pairs pour le pôle 3E***

La difficulté rencontrée pour définir des fonctions particulièrement impactées par le projet Ministère fort au niveau des pôles 3^E des UT a conduit à modifier la manière de déployer les analyses. Il s'est confirmé au fur et à mesure de l'avancée des analyses qu'il n'y avait pas de pertinence à mettre en place un groupe de « pairs » pour le pôle 3^E, notamment du fait de la diversité des missions qui leur sont confiées. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas d'intérêt à les réunir mais, à ce stade de l'expertise, l'objectif des groupes était de discuter du travail réel. Or pour ces équipes, le travail réel est très hétérogène.

- ***La suspension des analyses complémentaires***

Il était prévu de procéder à des analyses complémentaires sur une ou deux questions à l'issue des groupes de « pairs » et d'une discussion avec le comité de pilotage autour des premiers éléments d'analyse. Compte-tenu de la matière importante que chaque analyste avait accumulée sans avoir eu le temps de la mettre complètement en partage (les intervenantes se sont réparties les analyses sur le terrain), il a été proposé de prendre ce temps pour rédiger le rapport.

3.2.4 Midi-Pyrénées et Paris : des conditions d'intervention différentes

Le scepticisme a marqué le déroulement de l'expertise quelle que soit l'UT. Cependant, la manière dont s'est déroulée l'expertise a été adaptée aux spécificités des UT, parmi lesquelles on soulignera leurs tailles différentes. D'une manière générale, l'encadrement, à tous niveaux, a laissé totale liberté d'organisation à l'expertise et a très bien soutenu le calendrier. Les élus des CHSCT ont été un relai précieux pour réaliser les observations et les entretiens.

- ***Les premières rencontres au niveau des Direccte***

Ces rencontres se sont organisées de manière assez similaire entre les deux Direccte. Ont été sollicités les directeurs régionaux, les chefs de pôle 3^E, les chefs de pôle Politique du travail, les secrétaires généraux ainsi que les membres des CHSCT. Une des particularités pour l'intervention en Ile de France est d'avoir rencontré les membres du CHSCT de l'UT 75 et seulement une partie des organisations syndicales siégeant au niveau régional.

- ***Les rencontres au niveau des UT***

Les entretiens réalisés ont été plus nombreux en Ile de France du fait notamment d'un nombre d'encadrants proportionnel à la taille de l'UT. A titre d'exemple, les 3 responsables des 4 secteurs (l'un d'entre eux assure l'intérim d'un secteur) qui regroupent les 161 sections d'inspection ont été rencontrés ainsi que leur directeur.

- ***L'information des agents***

En Midi-Pyrénées, les responsables d'UT ont suggéré, lors de la première journée de rencontre au niveau de la Direccte, d'organiser une réunion générale des agents dans chaque UT pour présenter l'expertise. Cette modalité leur paraissait la plus efficace pour informer les agents. Ils ont accepté de l'organiser dans un délai record et alors que démarraient les congés de la zone. Dans ce contexte, ont pu être rencontrés, lors de ces réunions, des agents de la plupart des services. En Tarn et Garonne, la majorité des agents étaient présents lors de cette réunion. En Haute-Garonne, deux réunions successives ont été proposées avec une assez faible participation. Mais dans les deux cas, cette modalité d'information a permis de faciliter la suite du déploiement de l'expertise. L'information a circulé, d'autres réunions se sont progressivement organisées. Dans les deux cas aussi, les services de renseignement ont souhaité être entendus, ce qui a été fait sous forme de réunions collectives.

A Paris, il n'a pas été possible d'organiser une réunion de tous les agents dans les délais impartis pour plusieurs raisons : la taille de l'UT implique un nombre d'agents concernés important, sa répartition sur 4 sites différents (dont 3 pour l'IT), et éloignés les uns des autres constitue un frein. Cependant, une réunion a été organisée pour les agents du Pôle 3^E.

- ***La participation des agents aux observations***

Il était prévu de réaliser des observations du côté Inspection du travail auprès de

- trois inspecteurs du travail (un par UT) sur une journée entière lors de contrôles en entreprises,
- trois contrôleurs du travail (un par UT) sur une journée entière lors de contrôles en entreprises,
- deux secrétaires (sur une demi-journée chacun).

L'idée retenue à l'issue du deuxième comité de pilotage était d'avoir, si possible, des personnes appartenant à des sections différentes.

Une note appelant les agents à se manifester s'ils étaient volontaires pour être observés a été diffusée à Paris ; à Toulouse et à Montauban, les agents avaient été informés lors des réunions de présentation de l'expertise, certains se sont portés d'emblée volontaires, d'autres l'ont fait plus tard et les membres du CHSCT ont recueilli les candidatures.

Dans les 3 UT, le nombre de volontaires a été suffisant pour réaliser les observations (les secrétaires de Montauban ont préféré la forme entretien collectif) et croiser les sections mais il n'y a pas eu d'inscriptions en nombre. Dans le cadre des réunions de « petits collectifs » qui étaient envisagées suite aux observations, les contrôleurs ont répondu positivement à la sollicitation des experts à Toulouse et Montauban.

Du côté Emploi, il était aussi envisagé de réaliser des observations des agents du pôle 3^E sans savoir précisément dans un premier temps quelle fonction retenir. Cela a été possible à Montauban et Toulouse, autour de deux fonctions différentes. Sur Paris, après la réunion de rencontre avec quelques agents, ont été réalisés des entretiens (individuels ou collectifs) dans plusieurs services.

- ***La participation des agents aux groupes de « pairs »***

La proposition retenue à l'issue de la phase d'observations était de constituer des groupes de « pairs » dans chacune des 2 Direccte, soit un groupe d'inspecteurs du travail, un groupe de contrôleurs du travail, un groupe de secrétaires de section.

Une note pour solliciter des volontaires a été adressée par mail aux agents. Le nombre de participants a été quasiment identique dans les deux Direccte. Au total, environ quinze inspecteurs du travail et autant de contrôleurs ont participé aux groupes.

Dans les délais très courts qui étaient donnés (une semaine pour l'Ile de France et deux pour Midi-Pyrénées), on peut estimer que le nombre de participants est honorable. Pour l'Ile de France, les participants appartenaient à différents départements, pour Midi-Pyrénées la majorité des agents (la totalité pour les contrôleurs) était issue des UT retenues pour l'expertise.

En revanche, les groupes de secrétaires ont eu du mal à se constituer : seulement deux secrétaires se sont inscrites dans chaque Direccte. Cette situation est probablement significative des questions qui se posent au sein des secrétariats, l'occasion viendra d'y revenir au moment des analyses.

3.3 Une expertise forcément partielle

Les objectifs visés par le CCP auraient demandé de réaliser plusieurs expertises. Si la réponse faite avait déjà limité le périmètre des analyses, les premiers temps de l'expertise ont conduit à procéder à de nouveaux ajustements.

Il ne faut donc attendre du rapport que des résultats partiels, construits à partir :

- d'une focale, le travail réel et son rapport à la santé,
- d'une série d'arbitrages : les conditions concrètes de l'expertise, le choix des Direccte et des UT retenues pour l'analyse, les options retenues pour déployer les analyses qui éclairent davantage le versant Inspection que le versant Emploi, et dans le versant Inspection, la centration sur les sections d'inspection...
- des personnes que nous avons rencontrées et des agents qui ont accepté de se prêter aux entretiens, aux observations et aux groupes ;
- des analystes elles-mêmes.

Ces différents éléments qui constituent autant de biais dans l'analyse n'est pas problématique en soi. L'enjeu se déplace alors du côté de ce que l'on cherche à faire de cette partie. Du point

de vue des analystes, ce rapport est un objet de dialogue : il cherche à engager des débats, à nourrir la réflexion à partir d'une analyse différente.

Une précision s'impose : on aurait pu s'attendre à ce que la question des nouveaux pouvoirs de l'inspection du travail occupe une place importante dans les échanges, et paradoxalement cela n'a pas été le cas. Les analystes l'attribuent en partie aux aléas du débat législatif au moment de la réalisation de l'expertise.

4 Les motifs du projet

Réaliser une expertise sur un projet nécessite de se l'approprier (du moins en partie) pour éclairer à bon escient les effets qu'il pourrait avoir sur le travail et la santé des agents. Un projet n'est jamais un objet en soi, il prend sa place dans une institution pour répondre à des problèmes identifiés. Cette inscription du projet « Ministère fort » dans l'histoire du ministère, nous avons eu besoin d'en reconstituer quelques bribes.

4.1 Sur les sources du projet

Donner du sens à l'action du ministère est un axe fort du discours du ministre, c'est donc un résultat attendu de la réforme, entraînant la question : comment donne-t-on du sens à une organisation, en particulier si c'est une organisation complexe ?

Dans cette perspective, il est essentiel que les motifs et les objectifs du projet apparaissent clairement. Quelles sont les critiques adressées à l'action du ministère qui impliquent les différents axes de la réorganisation ? Or il n'existe pas *un* document-projet, ce que les analystes ont appelé un diagnostic, dans lequel chacun pourrait trouver cet argumentaire.

Concernant le « système d'inspection du travail », on peut comprendre l'explication qui est donné par la DGT à cet état de fait : il existe tant de textes, tant de documents dans lesquels il est question par exemple des difficultés du métier, des évolutions de l'environnement, ou de la difficulté de piloter l'action, qu'un document de synthèse a pu paraître inutile. L'argument est peut-être moins vrai du côté de l'emploi¹¹, ou peut-être les analystes en ont-ils repéré moins. Cependant d'une façon générale les textes critiques de la situation ne manquent pas.

Pour les analystes cela n'éteint pas la question. La réforme aura des effets sur le travail concrètement réalisé tous les jours. Pour les anticiper, il faut un éclairage sur le travail actuel, point de départ à l'analyse, et comprendre sur quels aspects de ce travail portent les mesures de réorganisation. Comment apprécier si les mesures annoncées sont de nature à résoudre les problèmes soulevés lorsque ceux-ci ne sont pas explicitement listés ? A défaut de ce diagnostic « mis sur la table », on fait comme si tout le monde savait ce qui ne marche pas et comme si tout le monde avait le même point de vue sur ce qu'il faut modifier pour que ça marche, ce qui d'évidence ici n'est pas le cas.

¹¹ Il n'a d'ailleurs pas été utilisé.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, les analystes ne pouvaient pas reconstituer un diagnostic. Elles ont pris comme fil rouge un objectif du projet réaffirmé dans la plupart des propos entendus lors de la première phase : la nécessité d'un travail plus collectif.

La question du collectif traverse en effet plusieurs aspects du projet :

- la création des Unités de contrôle (UC) (qui se veut une réponse à un travail isolé),
- la relation entre travail et emploi...,
- la redéfinition de missions plus tournées vers le partenariat.

Cette question est emblématique d'un diagnostic en creux : on dit que le projet va permettre le travail collectif mais il ne le fera éventuellement que si l'on comprend pourquoi le travail collectif ne fonctionne pas aujourd'hui.

Cela dit le contenu des analyses (chapitre 4) a conduit les expertes à confronter ce qu'elles ont vu et entendu à plusieurs textes dont il leur a été dit qu'on y trouve les éléments de ce fameux diagnostic. Ces textes concernent principalement le système d'inspection du travail.

Quatre textes ont été lus précisément :

- le rapport 2011 de l'IGAS sur les sections,
- le rapport de recherche « Le travail vivant » (2012),
- le document sous format power-point intitulé « Les évolutions du contexte d'intervention du système d'inspection du travail et leurs conséquences sur l'exercice des métiers – Contribution de la DGT à la réflexion collective » qui a servi de base aux discussions inter-régionales,
- la synthèse des expressions régionales qui ont lieu en février et mars 2013.

Beaucoup d'autres ont été parcourus, de façon moins précise il faut le dire, mais dont l'intérêt est pourtant manifeste pour comprendre les sources et les orientations de la réforme.

Les analystes pensent utile de ramener dans la discussion leur lecture de ces quatre textes, même si celle-ci concerne davantage le système d'inspection du travail que la partie Emploi. Il ne s'agit pas d'en produire une synthèse « objective ». Toute lecture, et donc toute synthèse, est orientée par ce qu'on cherche. L'intention de cette présentation est d'encourager à la lecture ou relecture détaillée de ces textes pour y vérifier ce que les analystes en retirent.

4.2 Des éléments de diagnostic

4.2.1 Le rapport de l'IGAS 2011

En mars 2011, l'IGAS rend un rapport portant sur sa mission de contrôle de sections d'inspection du travail, mission menée entre mai et octobre 2010 sur 17 sections.

Nous ne reprendrons pas ici la substance du rapport, mais tirerons quelques réflexions qu'il suscite.

Ce rapport a cet avantage d'être un dialogue en 3 temps : le rapport proprement dit, les réponses de la DGT et moins fréquemment de la DAGEMO et les observations de la mission

qui sont des réactions aux réponses. Avantage parce qu'il renvoie à d'autres dialogues au sein du Ministère, avantage aussi parce qu'il rend compte du traitement du réel.

Dans l'introduction, la mission rappelle que le « contexte est particulier pour l'inspection du travail » : « Depuis 2 ans, plusieurs réformes ont tout particulièrement mobilisé les services et nécessité un engagement fort des agents et de leur hiérarchie » (p. 15). Puis elle détaille ses résultats et analyses dans 3 parties distinctes :

- Le pilotage de l'activité s'est bien structuré mais sans une implication suffisante des sections ;
- La qualité des actes produits par les agents est globalement satisfaisante, mais la mobilisation de l'ensemble des outils juridiques et le suivi de la mise en conformité par les entreprises doivent être améliorés ;
- Après avoir réussi la mise en œuvre du PMDIT, le ministère doit désormais engager de nouvelles réformes d'organisation pour s'adapter aux réductions d'effectifs.

La troisième partie propose des pistes d'amélioration concernant les réorganisations en cours, parmi lesquelles :

- les liens entre l'administration centrale et les services territoriaux ont été renforcés et doivent se prolonger par une réponse plus systématique de la DGT aux questions qui remontent du terrain,
- l'intranet SITERE doit être amélioré,
- la fusion entre les inspections doit continuer à faire l'objet d'un accompagnement,
- les agents doivent être accompagnés dans l'utilisation du système d'information CAP SITERE,
- l'ajustement de l'organisation des fonctions d'appui, des renseignements et des secrétariats est impératif pour faire face aux réductions programmées des effectifs.

Ce dernier point, la réduction des effectifs, est particulièrement sensible tout au long du rapport. Sur ce point comme sur d'autres dans le rapport, la DGT renvoie un certain nombre de questions soulevées à la « mesure 149 de la RGPP2 ». Cette mesure « concerne notamment l'organisation des sections d'inspection du travail, les pratiques professionnelles et l'accès aux droits des usagers »¹². Elle fait suite au CMPP¹³ de juin 2010¹⁴ et le lancement de la réflexion sur cette mesure est annoncé le 24 février 2011.

La DGT est préoccupée par la réalisation de cette mesure, et on peut lire que différents points vont servir la réflexion de l'organisation des sections d'inspection du travail (même si cela n'est pas toujours explicite) :

- Sur les effectifs, par exemple, la DGT indique que « la progression du nombre d'agents de contrôle qu'a induite la PMDIT n'a pas eu son équivalent dans la

¹² L'inspection du travail en France en 2011, Bilans et rapports

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_IT_2011_sans_table.pdf

¹³ Conseil de Modernisation des Politiques Publiques

¹⁴ <http://www.wk-rh.fr/actualites/upload/rgpp-juin-2010.pdf>

progression des agents de secrétariat ; au contraire, sous la double influence de la diminution générale des effectifs de fonctionnaires et d'un plan de transformation d'emplois de catégorie C en catégorie B, le nombre de secrétaires a diminué, affectant très sensiblement l'évolution du ratio « nombre d'agents de secrétariat/nombre d'agents de contrôle ». (...) la mesure 149 de la RGPP2 appelle une réflexion approfondie, puis un plan d'action pour pallier ces difficultés, en jouant simultanément sur le découpage et l'organisation des sections, sur le contenu des missions confiées à chaque catégorie de personnel au sein des sections et sur l'évolution des processus administratifs. » (p. 63).

- Mais on peut aussi entendre en creux cette préoccupation : « un certain nombre de questions soulevées et des propositions formulées tout au long du rapport semble ne pas être suffisamment exigeantes vis-à-vis de la hiérarchie, qui doit être la clé de voute du système¹⁵ » (p. 14) ou encore « la proposition tendant à faire de la section le lieu unique de l'arbitrage, dans une conception si ambitieuse qu'elle nécessiterait « une sensibilisation à la programmation stratégique » doit cependant être examinée avec prudence dans le contexte d'une organisation nationale reposant sur près de 800 sections ; la formation et la modélisation de cet acte de management pour un collectif ne dépassant le plus souvent pas trois agents de contrôle ne sera-t-elle pas porteuse d'une grande déperdition de temps et d'énergie autour du contrôle plus que dans le contrôle ? L'émiettement de la fonction n'impliquera-t-il pas, en outre un risque non maîtrisé de dispersion des critères de choix, et in fine, une inégalité de traitement entre différents points du territoire ? » (p. 27).

Nous n'irons pas plus loin sur cette discussion, mais nous voulons signaler qu'elle amène à un étonnement : les réformes ont déjà beaucoup mobilisé les services, cela est signalé mais n'empêche pas d'annoncer les suivantes.

Ainsi, « la mission retient l'expression, à la fois très forte et largement partagée, d'un besoin de dialogue sur la dimension qualitative de l'activité de contrôle. Les agents de contrôle refusent souvent que le dialogue avec la hiérarchie se limite aux objectifs quantitatifs, alors qu'ils se trouvent de plus en plus face à des situations qui les interpellent dans leurs pratiques et qui, pour eux, nécessitent de réfléchir à l'évolution du métier de contrôle et à ses outils. Il est vrai que les directeurs, au niveau régional comme départemental, sont très sollicités pour gérer les réformes de structures et agissent dans une conjoncture dégradée. La masse des chantiers à conduire leur retire la disponibilité nécessaire, les amenant à concentrer leurs efforts sur le pilotage quantitatif. (...) En outre, cette situation peut se révéler contreproductive et freiner, au bout du compte, l'appropriation par les agents d'une culture du pilotage par objectifs. » (p. 34). Ce à quoi la DGT répond que « l'alerte est particulièrement fondée (...). Le fatalisme qui transparaît sur l'accaparement des directeurs régionaux et territoriaux dans des gestions de réformes de structures, dans un contexte sans cesse dégradé, est particulièrement grave. (...) le cadre de référence, en tout état de cause, est établi par la

¹⁵ la Mission de l'IGAS partage cette préoccupation et s'est particulièrement intéressée au pilotage de l'activité de contrôle (p. 15).

note du 12 mars 2010, étayée par les éléments complémentaires fournis sous forme de fiches techniques en décembre 2010. » (p. 35).

Cet échange nous paraît exemplaire :

- d'abord, on y lit que la demande des agents de contrôle de pouvoir « parler travail » avec leur hiérarchie n'aboutit pas,
- parce qu'elle est trop sollicitée dans une « conjoncture dégradée »,
- et qu'alors ce qui devient prioritaire, c'est le pilotage quantitatif.

A quelles fins ? Le rapport n'en dit rien. Mais il signale la « contre-productivité » d'une telle situation. La DGT prend note de cette alerte mais sa réponse est en-deça du problème posé, renvoyant au « cadre de référence ».

Un autre échange éclaire l'écart entre ce que la mission relève comme difficultés majeures et la réponse normative de la DGT : la mission tente d'apporter des éléments de compréhension des raisons pour lesquelles le procès-verbal est un outil trop peu utilisé. Elle relève que cela touche l'épineuse question de l'effectivité du droit, de ses conséquences sur les agents pour lesquels « en l'absence de suites ou de condamnation, il est alors difficile de revenir dans l'entreprise » et que cela entraîne un « sentiment d'une perte de crédibilité » (p. 40). La réponse de la DGT est surprenante tant elle est en décalage avec les problèmes soulevés : « c'est le procès-verbal et la sanction pénale qui doivent être la clef de voute du dispositif de sanction » (id.). La mission, dans son observation, ne manque pas de relever le hiatus : « la mission partage l'analyse de la DGT (...) Elle a cependant constaté que ce n'était pas le cas dans la pratique, les agents de contrôle hésitant à verbaliser et préférant la lettre d'observations et la relance pour aboutir à la conformité. Il ne suffit pas de souhaiter que le PV soit davantage utilisé pour cela soit le cas. » (id.). On trouve une autre trace ailleurs et tout aussi explicite : « la mission prend note de ces précisions mais rappelle que la DGT a déjà produit un guide d'utilisation du référé disponible sur SITERE, sans que le référé soit davantage utilisé » (p. 53).

La mission invite très explicitement à traiter du réel à plusieurs endroits du rapport. On peut d'ailleurs être sensible à l'effort qui est fait de pointer les problèmes, la diversité des pratiques, des éléments d'explication. Du même coup, on peut être surpris par ce qui peut apparaître comme une résistance au réel de la DGT qui n'a de cesse de renvoyer au « cadre de référence ».

Ce rappel systématique d'un cadre de référence renvoie à la conception que l'on a du travail, et en particulier de la conception du rapport entre la conception et l'exécution¹⁶. Comment lire la réponse suivante de la DGT : « il convient (...) d'être prudent dans la définition des contraintes de formalisation et d'instrumentalisation imposées à chaque niveau. La section est avant tout « l'échelon d'intervention » et il ne convient pas de distraire ses agents, ni même ses 800 responsables disséminés sur le territoire national, de leurs missions essentielles pour en faire des « stratèges », des « diagnostiqueurs » ou des « contrôleurs de gestion » (p. 29) ?

¹⁶ Est-il utile de rappeler les conséquences fâcheuses en terme de santé, d'un modèle où l'on refuse à l'exécutant de penser la conception de sa tâche ?

Cette réponse nous semble mériter un débat qui doit associer ceux qui font et ceux qui conçoivent et orientent.

La mission pointe le réel et ses écarts avec ce qui est prévu, et retire dans le même temps « des conclusions positives en ce qui concerne la motivation des agents de contrôle. Dans leur très grande majorité :

- ils manifestent un investissement professionnel fort et un attachement profond à la mission sociale de leur travail ;
- ils ne sont pas toujours suffisamment sur le terrain mais demandent à pouvoir y être plus ;
- ils abordent de nouveaux champs de contrôle dès lors qu'ils disposent des outils nécessaires pour le faire. » (p. 79).

On pourrait ajouter que l'investissement professionnel est tel que si les moyens donnés par l'organisation ne permettent pas d'atteindre les buts (par exemple, l'usage du PV et la sanction pénale comme clé de voûte du dispositif de sanction), alors d'autres moyens sont trouvés pour les atteindre (cf. les exemples que l'IGAS donne au 2.3.1.5). Or, il semble qu'en matière d'inspection du travail, les moyens (les outils juridiques) sont tout aussi importants que les buts et ne peuvent pas être déliés. Lorsque des outils « prescrits » ne parviennent pas à devenir instrument de l'action, il faut alors prendre le temps d'examiner, dans les situations concrètes, ce qui fait obstacle.

4.2.2 Le rapport de recherche « Le travail vivant »

Le rapport « *Le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail* » (Daniellou et al, 2013¹⁷) a été cité par la plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de l'expertise comme un rapport intéressant car il donne à voir le travail réel des agents et qu'il est un des éléments de diagnostic qui permet d'expliquer les orientations du projet Ministère fort.

Ce rapport retrace le travail réalisé par une équipe de chercheurs auprès de deux petits groupes d'inspecteurs et de contrôleurs du travail d'Ile de France, durant 2 années (2010, 2011).

Le service Etudes prospectives, évaluation et statistiques (SEPES) de la DRTEFP d'Ile de France en est à l'origine : il constate l'émergence d'une certaine inquiétude depuis la création des Direccte qui s'ajoute à des tensions dans l'exercice du métier déjà repérées du fait des évolutions technico économique du travail et du code du travail. Cette étude doit permettre « 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. » (p. 9).

Ce travail a été conduit comme l'indiquent les auteurs dans la perspective « non pas uniquement de proposer une description de l'activité des agents de contrôle à la disposition de

¹⁷ 2013 est la date de publication mais l'étude figure en tête du rapport au BIT 2012 comme premier (chronologiquement) fait marquant de l'année.

la hiérarchie qui permette une meilleure gestion des difficultés rencontrées » mais de « contribuer au développement du métier, à l'enclenchement d'une dynamique collective permettant aux agents de penser leur activité et d'en débattre avec leur hiérarchie. » (p. 11).

Le rapport présente la synthèse des résultats avant les résultats, dans un but précis : que la lecture des résultats soit le moyen de discuter métier, offrant « quelques thèmes sur lesquels de tels débats pourraient s'instaurer » (p. 19). En effet, le rapport pointe comme central le déficit de travail collectif : « 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. » (p. 18-19). Il fait reposer notamment cela sur les « interprétations diverses » de l'indépendance statutaire des agents de contrôle (convention OIT 81, article 6), entraînant des « tensions concernant les positions hiérarchiques, mais aussi la possibilité de débats de métier entre pairs. » (p. 19). La conséquence est lourde : « 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 démobilisation ou d'atteintes graves à la santé qu'implique cette situation. » (id.).

Le corps du rapport est donc constitué de « matériaux » de différentes natures, mais toujours détaillés, au plus près du travail réel.

Il se termine naturellement sur une partie intitulée « Le déficit de partage, débats et transmission », reprenant les mots de P. Douillet (2000)¹⁸ : « Le rapport entre l'inspecteur et la réalité se résume à des expériences individuelles, de fait peu partagées, peu débattues. » (p. 111). Il propose alors de mettre en place des « espaces de discussion » dans lesquels « 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. » (id.). Ces espaces ont des conditions que le rapport énumère, car ils « expose(nt) à des mouvements de rejet et de condamnation qui contribuent à renvoyer chaque agent à sa solitude face à la tâche » (id.).

Le rapport insiste jusqu'à la fin : « Le plus grand enjeu est l'émergence d'une activité collective entre pairs, basée sur des débats de métier » (p. 114).

Au terme de la lecture, au moins deux types d'interrogations surgissent :

- la pratique du métier d'agent de contrôle est qualifiée d'individuelle et solitaire et pourtant le rapport mentionne à plusieurs endroits que les agents de contrôle « interagissent » avec leurs collègues :
 - « Sur ce plan (des points particuliers, de nature technique et juridique), ils semblent trouver assez souvent, dans leur entourage professionnel, les soutiens qu'ils recherchent (conseil d'un collègue ou de la hiérarchie, journées de

¹⁸ Douillet P. (2000). « 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.

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. » (p. 84),

- « 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. » (p. 104),
- « 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 » (p. 102),
- « La coopération de proximité, au sein de sections voisines, semble plus naturelle que le recours à des experts ressources. » (p. 105).

Autrement dit, autant d'occasions pour les agents de « collectiviser », autant de manière de faire collectif, autant de manières de faire circuler les expériences, d'abord individuelles, et qui deviennent au fur et à mesure collectives.

- Ce qui semble plutôt retenir l'attention des auteurs du rapport est la capitalisation de l'ensemble de ses expériences : capitalisation pour les agents en premier lieu, mais aussi capitalisation pour que le travail réel soit à la source de la prescription : « 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 (...). » (p. 114).

4.2.3 Le support aux échanges produit par la DGT

Concernant le système d'inspection du travail, un document a été utilisé en introduction des séminaires régionaux portant le titre « Les évolutions du contexte d'intervention du système d'inspection du travail et leurs conséquences sur l'exercice des métiers » et sous-titre « Contribution de la DGT à la réflexion collective »¹⁹. Il s'agit d'un document sous format power-point (avec l'inconvénient de ce type de forme qui donne la possibilité d'une liste sans liens argumentés) dont il est impossible de reconstituer la façon dont il a été présenté et commenté dans les séminaires inter-régionaux.

Il est indiqué en introduction qu'il a été élaboré « en lien avec la contribution d'experts (universitaires, médecins, sociologues) et de partenaires sociaux ».

Plusieurs remarques :

- Le document fait état, c'est son principe même, d'évolutions majeures et nombreuses dans le « contexte d'intervention ». Face à ces évolutions, de nombreux termes

¹⁹ Il ne nous a pas été remis au démarrage et c'est dans le courant de l'expertise que nous en avons découvert l'existence. Il nous a alors été adressé par la DGT.

évoquent une très grande difficulté d'exercice : impuissance, déstabilisation, complexité, accumulation, empilement sans véritable sens et cohérence, arbitrages lourds... Le texte place en vis-à-vis des « évolutions identifiées » et « impacts identifiés » dont la quantité et la nature mériteraient débat point par point. Du temps et de l'espace sont évidemment nécessaires pour que circulent et se discutent ces éléments d'analyses. Cela fait écho, à n'en pas douter, à ce que les expertes ont entendu de la part des agents.

- Un éclairage manque dans ce descriptif : c'est le rôle de l'Etat dans les évolutions dont il n'est pas un simple spectateur. Lorsque le texte indique (côté évolutions identifiées) « un renversement de la hiérarchie des normes avec le développement de la place de la négociation » puis, comme une évidence, « un renforcement de l'ordre public social qui en découle », il renvoie les analystes à une remarque fréquemment formulée par les agents : le sentiment²⁰ d'un affaiblissement de l'ordre public social. Plus crûment les analystes ont entendu très fortement le fait que les agents de contrôle, fonctionnaires de l'Etat, sentent leur action mise en péril par l'Etat lui-même. Le texte contient ainsi de nombreuses affirmations qu'on ne peut pas considérer comme des constats alors qu'elles relèvent d'analyses de la société.
- Sur la même diapositive sont enchaînés plusieurs « impacts identifiés » : « Le décalage croissant entre la norme et la réalité, malgré une action soutenue, génère un fort sentiment d'impuissance de la part des agents » ; « La multiplicité des règles et leur complexité font porter aux agents le poids d'arbitrages lourds (ce que l'on traite, ce que l'on ne traite pas) : sentiment d'isolement » ; « Les priorités fixées sont contestées : elles ne correspondent pas à ce que les agents identifient comme sujet sur leur territoire » ; « Les priorités fixées sont vécues comme un empilement sans véritable cohérence et sens ». Mais la dernière phrase indique « L'existence d'un véritable travail, individuel mais aussi collectif, en marge des priorités et du pilotage de la ligne hiérarchique ». Comment mettre en rapport l'isolement et l'existence d'un travail à l'abri de la hiérarchie ? La réponse à cette question est l'un des axes de l'analyse qu'on lira plus loin. Mais la question n'est pas posée dans le texte.
- « Les agents doivent être des gardiens des règles, soucieux de régulation sociale, gendarmes quand il le faut, mais aussi pédagogues, médiateurs, animateurs, voire innovateurs ». Et deux lignes plus loin « chaque agent du ministère est un soldat qui défend la justice dans le monde du travail, [...] ». Le risque de s'y perdre tant les rôles sont nombreux ou de produire l'effet d'empilement dont le texte dit par ailleurs qu'il pose problème, est flagrant. Les analystes ne savent pas s'il s'agit d'évolutions du métier puisqu'elles ne le connaissent pas. Mais elles ont entendu à quel point les agents sont soucieux précisément qu'on ne leur donne pas tous les rôles. La réforme semble brouiller les pistes plutôt qu'elle ne clarifie les idées.
- « Les agents doivent continuer à être des vecteurs de transformation sociale, notamment en portant leur attention sur les situations de fragilité et les façons d'y

²⁰ Pour certains agents il s'agit de bien plus que d'un sentiment mais le terme veut désigner ici quelque chose d'assez diffus si on le rapporte au nombre d'agents rencontrés.

répondre ». L'un des premiers points du document suivant c'est que les agents préfèrent l'idée d'être garants du progrès social plutôt qu'agents de la transformation sociale. L'écart est-il anodin ?

4.2.4 La synthèse des restitutions des expressions régionales²¹ des agents des DIRECCTE et des DIECCTE

Ce document est le dernier de ce type produit avant la troisième et dernière étape du projet au cours de laquelle le ministre arrête « les décisions quant [aux] modes de fonctionnement et le cas échéant [les] organisations »²².

Contrairement aux précédents, il comprend la partie emploi. Il restitue sous trois chapitres²³ :

- Les grands principes sur lesquels bâtir un ministère fort,
- L'évolution [du] système d'inspection du travail,
- L'efficacité [des] actions pour l'emploi en les inscrivant dans une stratégie régionale quadripartite sur l'emploi et la formation professionnelles.

Ce document de 94 pages ne comporte pas de plan et comprend de nombreuses redondances ce qui rend sa lecture malaisée. Mais il dresse un tableau d'ensemble de questions très nombreuses. Tout n'est pas clair pour un lecteur peu familier et peut-être les points suivants passent-ils à côté des aspects importants. Mais ce qui est retenu, de nouveau, fait écho à ce qui a été entendu, souvent de façon plus vive, dans les services.

- Des inquiétudes fortes du côté des services emploi sur la place de l'Etat et donc l'avenir des personnes sont exprimées d'un bout à l'autre du texte sous les formes les plus diverses ;
- Le fonctionnement des Direccte est jugé très insatisfaisant. Le texte dit à plusieurs reprises que leur construction « n'est pas aboutie »²⁴ ;
- Une discussion sur la mission des agents de contrôle est effleurée mais souligne les écarts de point de vue (p. 10) ;
- Ce qui était dit plus haut sur l'inquiétude que provoque le renversement de la hiérarchie des normes est bien présent : « la loi doit être confortée par rapport à celle de la négociation collective » (p. 12) ; « l'atteinte à la capacité d'exercer le rôle régalien est particulièrement ressenti dans le renversement de la hiérarchie des normes, laissant place au processus croissant de négociation collective, entraînant pour les agents un risque accru d'individualisation dans les relations sociales. » (p. 7) [...] « Pour les agents il doit y avoir un travail non négociable. La négociation ne peut pas

²¹ Elles ont eu lieu en février et mars 2013.

²² Lettre à tous les agents du 12 septembre 2012.

²³ Qui sont les trois « questions-clés » des « orientations de débat pour un ministère du travail plus fort », document d'une page qui accompagne la lettre du ministre en date du 19 décembre 2012.

²⁴ Par exemple, « La Direccte est une mosaïque avec des services aux cultures différentes, dont la synergie qui n'a pas été préparée, n'est pas aboutie. Ces services n'ont pas la même notion de la notion d'ordre public, voire ne se sentent pas concernés par cette notion, qui peut disparaître derrière la notion d'ordre économique ». (p. 24).

aller « en dessous » des règles posées par le code du travail. Elle ne peut être que plus favorable ». (p. 8) ; « Il faut veiller à conserver les missions de contrôle. Or sur certaines mesures l'Etat n'a plus de contrôle (services à la personne) » (p. 12) ;

- La position des encadrants apparaît comme très difficile, de diverses façons. Les critiques sont plus ou moins explicites mais nombreuses. Le rédacteur a par exemple cette formule prudente « l'expression est utilisée de « repenser le rôle de l'encadrement en faveur d'un savoir faire de manager » » (p. 18). Certains jugements sont très sévères : « Ce rôle sera d'autant plus efficace si le mode de management n'est pas descendant, bureaucratique et cloisonné (à l'image de celui des pôles 3^E qui semblent refléter celui des administrations centrales) » (id.) ;
- Les demandes d'appui traversent également le texte de bout en bout²⁵ ;
- La nécessité de moyens financiers est plusieurs fois évoquée. Dès l'introduction elle est indiquée comme une condition d'un ministère fort. Et, parmi d'autres demandes : « La concentration des moyens au niveau régional au détriment de l'échelon local n'est pas perçue comme une réponse adaptée à la recherche de cohérence régionale » (p. 17) ;
- On trouve l'affirmation d'une « adhésion à la notion de collectif » (p. 34) s'appuyant sur une allusion à « Des expériences de travail collectif [...] évoquées » (p. 35). « Sont particulièrement citées les actions collectives régionales » [et les cellules pluridisciplinaires. Le texte ne contient pas de mise en cause de la section d'inspection comme niveau pertinent. « Le périmètre actuel des sections est jugé cohérent et les agents s'accordent à dire qu'il faut conserver les sections territoriales » ;
- On lit aussi une demande d'évaluation des réorganisations conduites (signe qu'elles n'ont pas eu lieu ou ne sont pas connues). « La cohérence de l'action serait plus lisible si elle s'appuyait sur l'évaluation des politiques et actions déjà menées. Les évolutions successives (fusion des inspections, PMDIT, DIRECCTE) ont entraîné une instabilité, renforcée par l'absence de bilan effectué localement de manière concentrée avec les agents, pour valider les acquis et pointer les marges de progrès. » (p. 36) ;
- A propos des « freins au fonctionnement collectif », on lit « l'utilité de partager l'information est acquise mais le temps et les moyens nécessaires pour communiquer cette information dans des formes adaptées manquent et certaines règles de confidentialité limitent la communication. » ; « Le collectif et la cohérence sont des valeurs fortes et partagées, mais quand la charge de travail croît et que les effectifs baissent, le temps du collectif est souvent sacrifié, chacun se recentrant sur son propre périmètre et son cœur de métier » (p. 38).

De cet ensemble de critiques et de propositions, on voit mal pourquoi il est essentiellement ressorti le projet de transformer les sections en unités de contrôle sous la responsabilité d'un

²⁵ On trouve par exemple une liste (p. 19) : veille juridique, appui à la méthodologie de contrôle, appui technique aux échelons locaux, soutien auprès des institutionnels, aide au déploiement des actions nationales sur le territoire, aide à l'analyse de la remontée des problématiques et des besoins locaux.

hiérarchique là où les demandes sont beaucoup plus de renforcer l'existant, de donner les moyens pour qu'il réponde aux missions attendues, de mettre de la cohérence dans ce qui existe.

Par ailleurs, la tonalité très critique du document, sachant que plusieurs organisations syndicales ont appelé au boycott, interroge le fait que le ministère considère qu'il existe un décalage entre l'état d'esprit qui règne dans les services et le point de vue des organisations syndicales.

4.3 Conclusion

Concernant le système d'inspection du travail, il n'est pas possible de déduire de ces documents la nouvelle organisation telle qu'elle est décrite dans l'instruction du ministre du 29 octobre 2013. Il est tout au plus possible de comprendre que la réforme se concentre sur un objectif : rendre l'action plus collective. La nouvelle organisation est donc présentée comme devant permettre le travail collectif aujourd'hui insuffisant avec cinq évolutions :

- Mise en place des unités de contrôle de huit à douze sections/agents de contrôle sous l'autorité d'un responsable,
- Meilleure intégration du dispositif d'appui,
- Création d'un réseau des risques particuliers,
- Constitution d'une unité régionale d'appui et de contrôle sur le travail illégal,
- Création d'un groupe national de contrôle, d'appui et de veille.

A ces mesures d'organisation, l'instruction ajoute une liste conséquente d'attentes (« ce qui est attendu ») en direction de la DGT (comme de la DGEFP côté emploi), de la DRH et de la DARES.

L'instruction du ministre contient cette formule : « Le système d'inspection est généraliste, organisé territorialement et inscrit dans le cadre des conventions internationales de l'OIT, mais il doit agir de manière plus collective pour renforcer l'efficacité de son action » (p. 2). Derrière l'abstraction du « système d'inspection » qui ne comprend pas que des agents de contrôle, ce sont bien aussi, et peut-être surtout, les agents de contrôle qui sont appelés à « agir de manière plus collective ».

Le « surtout » fera peut-être réagir : on pourrait dire que si l'instruction évoque « le système d'inspection du travail » et non pas « les agents de contrôle », c'est parce que tous les acteurs du système sont concernés. Or c'est précisément ce qui n'est pas clair, faute de diagnostic : si le travail collectif est insuffisant, de quoi cela peut-il provenir ? Sans réponse à cette question, comment obtiendrait-on que la réorganisation produise les effets attendus qui semblent être essentiellement la progression du travail collectif ?

Les expertes ont bien sûr entendu que pour la majorité des organisations syndicales, et pour beaucoup d'agents qu'elles ont rencontrés, l'enjeu du projet n'est nullement le travail collectif. La lecture, même rapide des multiples rapports et débats portant sur l'inspection du travail et son contexte, convainc que des idées de réforme courent depuis longtemps, avec des

objectifs qui s'entrecroisent. Mais l'Expert CHSCT ne saurait comprendre mieux que les acteurs eux-mêmes les objectifs du projet. Ce qu'il cherche, rappelons-le, ce sont ses effets potentiels sur le travail et donc sur la santé. Les lectures (ou plutôt l'utilisation qui en est faite) ont été ici limitées à la question de savoir si, et comment, les différents rapports faisaient état du travail réel. Verre à moitié plein ou à moitié vide, on lit de plus en plus souvent qu'il est nécessaire de se rapprocher de ce fameux travail réel mais c'est une injonction encore sans grand effet²⁶.

Il sera cependant nécessaire de souligner, l'analyse y reviendra, que la situation actuelle, dans les services, est alourdie par la complexité de lecture des enjeux de la réforme. Situation étonnante si l'on considère que l'expertise a lieu après 18 mois de discussions, quoiqu'on pense de la façon dont elles se sont passées. Les analystes ont eu la tentation de reconstituer l'archéologie du projet, pour des raisons qui apparaîtront plus loin. Elles y ont renoncé dans le temps imparti pour l'écriture du rapport tout en considérant que cet exercice aurait de l'intérêt, à condition d'être réalisé de façon très détaillée, tant il y a matière à s'interroger sur la tournure qu'ont pris les débats.

5 Les analyses de terrain

On l'a dit plus haut, il existe beaucoup de textes autour du « travail²⁷ d'inspection » qui évoquent les missions des agents de contrôle, beaucoup de textes aussi qui suggèrent (ou exigent) des évolutions parce que ce qui est appelé depuis quelques années le système d'inspection du travail (SIT) n'est pas suffisamment efficace « face à de nouveaux enjeux ». Des évolutions ont eu lieu, il est souvent dit qu'elles n'ont pas fait l'objet de bilans mais cela n'arrête pas la demande que de nouveaux changements soient mis en œuvre. Pas seulement d'ailleurs parce que des critiques sont adressées au Système mais parce que celui-ci est aussi redevable d'une politique générale de la fonction publique et que celle-ci est également appelée à « évoluer ».

Depuis 10 ans, les agents qui ont au minimum cette ancienneté ont ainsi vécu une succession de changements, de réorganisations, qui en elle-même peut expliquer la lassitude dont les analystes ont plusieurs fois entendu parler²⁸.

Que devient au fil de ces changements le travail concrètement réalisé par les agents ?

Sur ce sujet, quelques rapports existent aussi, plutôt récents, ce qui peut être le signe d'une préoccupation montante : le rapport « Le travail vivant », un rapport d'une équipe du CNAM, des rapports d'expertise. Il est à signaler que ces rapports ne semblent pas largement connus des agents alors qu'ils les concernent en premier lieu.

Ces rapports ont en commun de saisir quelques séquences du travail tel qu'il est réalisé et de qualifier la complexité du métier d'agent de contrôle. « Qualifier » c'est-à-dire faire ressortir

²⁶ D'où le très grand intérêt du dit « rapport Daniellou »

²⁷ Le mot « travail » est pris ici au sens abstrait, général.

²⁸ D'ailleurs très fortement présent dans le rapport (1^{er} février 2012) de la commission d'enquête suite au suicide de Luc Béal-Rainaldy.

des ingrédients de cette complexité. Aucun de ces rapports ne prétend tout dire du métier - ce qui n'est jamais l'objet d'une analyse du travail. Comme cela a été souligné à propos du rapport « Le travail vivant », l'objectif est de mettre en débat les analyses et les discussions de métier produites par les participants aux groupes pour qu'elles se prolongent avec d'autres, ailleurs...

Ce rapport d'expertise veut apporter une contribution supplémentaire à cet effort pour entrer dans la compréhension de ce qui est en jeu dans l'*activité* des agents. Mais l'expertise ne pouvait pas déployer une méthodologie d'analyse de l'activité permettant d'accompagner des agents pendant plusieurs mois. Les observations du travail ont permis aux analystes de regarder des agents de contrôle en acte, en situation, avec leurs propres grilles d'analyse. Cette étape était la condition nécessaire pour faire résonner tout ce qui a été par ailleurs entendu, en entretiens individuels (avec des encadrants surtout) et collectifs, puis en fin de parcours dans les groupes de pairs.

Il n'y a donc pas ici de restitution des observations proprement dites, mais il en sera dit suffisamment à ce sujet pour qu'on comprenne comment les analystes ont construit leur point de vue sur les questions que soulève le projet « Ministère fort » dans le domaine des conditions de travail.

On ne semble parler ici que du versant SIT mais une démarche similaire a été suivie du côté de l'Emploi. La principale différence c'est que les matériaux portant sur le travail de ces agents sont inexistantes, ce qui est en soi une indication intéressante.

Pour la conduite des analyses, un fil rouge avait été dégagé côté SIT (en quoi le projet Ministère fort allait favoriser un travail collectif jugé insuffisant) alors qu'il s'agissait, côté Emploi, de repérer les problématiques restées très floues à l'issue de la première phase.

Les analyses sont donc de natures différentes et présentées en deux temps.

5.1 Pour la partie SIT

Quoiqu'on pense des évolutions des dernières années, on perçoit que l'agent de contrôle est aujourd'hui clairement désigné comme membre d'un système, puisque le terme est désormais consacré. Les analystes n'en savent pas assez pour apprécier si cela constitue un infléchissement, important ou non, ou s'il a une réelle portée²⁹. Mais à l'heure où les textes insistent sur le système, il est d'autant plus utile de comprendre ce que *fait* l'agent de contrôle.

Les analystes ont pensé naturel de réaliser des observations en situations de contrôle, et ces observations sont donc au centre de leurs constats. Mais dans la plupart des cas, les journées d'observations ne sont pas arrêtées au contrôle, elles se sont prolongées par le travail administratif ou par la tenue d'une permanence dans les sections. Elles ont permis de prendre la mesure que la section d'inspection est une petite équipe. On élargira donc la première focale avec des réflexions sur le fonctionnement de la section, alimentées par les observations (dont celles des secrétaires) et par les entretiens.

²⁹ Cela fait partie de ce qui ne donne pas lieu à des discours convergents.

5.1.1 L'agent de contrôle dans l'étendue de ses missions

Observer six agents de contrôle pendant une journée c'est observer une vingtaine de situations (de contrôle) différentes, impliquant six professionnels aux personnalités différentes. C'est une part presque infime des situations qui peuvent se rencontrer mais sans ce resserrement, il serait peut-être impossible d'appréhender le travail des agents de contrôle autrement que comme une accumulation. Ce qui est recherché, ce sont des caractéristiques communes du métier.

- *L'adaptation à l'éventualité*

L'agent de contrôle s'adapte, c'est une affirmation dont on comprend mieux la portée.

On pourrait tenter de caractériser les sources de cette adaptation : taille des entreprises, nature d'activité, contexte d'intervention, type d'interlocuteurs... Mais la typologie, par définition, réduit la diversité.

L'agent s'adresse ici à un directeur, là à un responsable sécurité, ailleurs à des maçons sur un chantier, à un représentant du personnel... Il parle à un patron de restaurant, à un comptable de société de sécurité, à une DRH d'entreprise agricole, à un directeur d'entreprise... Il évoque le document unique d'évaluation des risques, les normes de sécurité d'un matériel, les documents de fin de contrat d'un salarié, les horaires de travail, le licenciement d'un salarié protégé... Il entre dans les bureaux, puis il a les pieds dans la boue... Il est accueilli par un responsable irrité, ou presque trop poli, débordé ou disponible, parfois manifestement inquiet de la visite, qui prend en charge l'entretien ou l'oriente vers un collaborateur, qui le fait attendre ou pas... Son arrivée provoque le branle-bas ou rien du tout...

Certes l'agent de contrôle ne multiplie pas les situations dans une même journée. Mais il est potentiellement compétent sur tout, susceptible de s'adresser à tous, prêt à toutes les éventualités.

Lorsque le contrôle est la tâche du jour, on ne se lève pas le matin de la même manière.

- *Des motifs d'intervention de sources variées*

Il y a eu, pendant les observations, un ou plusieurs cas relevant de plusieurs sources, par exemple :

- programmé par l'agent pour « faire connaissance » avec l'entreprise suite à une demande de validation d'accord (1)
- improvisé au vu d'une situation dangereuse (2)
- suite à une plainte collective de salariés (3)
- suite à une lettre d'un salarié qui a tenté de se suicider (4)
- contre-visite (5)
- dans le cadre d'un programme de contrôle de la section (6)

- « pour voir comment évolue la situation de l'entreprise » (7)
- dans une entreprise dont le taux d'accident est élevé (8)
- ...

On est dans l'exploration du territoire (1) (8), ou dans sa prise en charge (2) (5) (6) (7), dans le contrôle lié à la demande d'un salarié (4), ou d'un groupe de salariés (3).

Aucune de ces visites n'a pour horizon la seule demande individuelle, même si c'est celle-ci a pu déclencher le déplacement. Toujours la visite est guidée par des questions sur l'ensemble de l'entreprise. Même la tentative de suicide déclenche une visite sur la mise en place d'une démarche RPS.

On peut considérer qu'elles relèvent presque toutes d'une autonomie de décision³⁰, à laquelle tiennent les agents de contrôle rencontrés.

- ***L'intense moment du contrôle***

Quelle que soit la situation à laquelle il doit s'adapter, l'agent de contrôle doit s'efforcer d'en rester maître. Etre clair sur les raisons de sa visite, poser les bonnes questions, conduire l'entretien (ce qui veut dire aussi savoir lui mettre des limites), ce sont les conditions minimales. Mais au-delà : être capable de parties de ping-pong verbal, ne pas laisser dériver un signe d'agacement de la part de l'interlocuteur, ne pas trahir une hésitation, ne pas faire d'erreur sur une règle de droit, ne pas permettre une dérive de l'échange...

La frontière contrôle/conseil n'existe éventuellement que si l'agent le décide. Le plus commun, ne serait-ce que par la façon de parler, sera plutôt de faire un contrôle ouvert sur le conseil. Ce n'est pas la taille de l'entreprise qui fait frontière, c'est plutôt l'attitude de l'interlocuteur. Même dans une grande entreprise, l'agent peut suggérer des solutions à un problème. Dans une petite entreprise, il indiquera à qui s'adresser pour avoir un appui. Mais ce rôle éventuel de conseil suppose que l'interlocuteur accepte de bonne grâce le contrôle. Dans le cas contraire, l'agent de contrôle répond à la défense par la défense. Sont aussi évoquées des situations dans lesquelles la gravité du motif (par exemple le cas d'un accident mortel), quelle que soit l'attitude de l'interlocuteur, impose une posture de contrôle ferme. On est dans l'interaction humaine, avec toutes ses potentialités et tous ses risques. Mais dans cette interaction, l'agent de contrôle représente le droit.

Du point de vue du travail, le résultat du contrôle ce n'est pas seulement la lettre d'observation que l'agent de contrôle écrira éventuellement, c'est d'abord la trace que va laisser la situation vécue en terme d'expérience, de souvenir.

Une heure de « contrôle » c'est une heure de tension qui peut être extrême.

Dans ce qui a été vu, rien ne ressemble à « une action mécaniste de l'application de la norme ».

³⁰ On peut supposer que la situation d'observation a introduit un biais car les agents observés ont organisé leur journée en sachant qu'ils seraient accompagnés. Les analystes n'ont pas eu pour autant l'impression que les situations choisies étaient confortables pour les agents, même si elles étaient en quelque sorte auto-prescrites.

- ***La construction d'habiletés***

Répondre à un argument ou pas, adopter un ton et en changer, se retirer d'une situation ou au contraire insister, interpréter les larmes dans les yeux d'un gérant d'entreprise (manipulation ou véritable difficulté ?), se montrer compréhensif sur un point pour avoir gain de cause sur un autre : ce qui permet l'adaptation c'est que se construisent des références à ce qu'on a déjà vécu. Il ne s'agit pas là de « savoir-faire » transférables mais d'une élaboration éminemment personnelle.

L'agent de contrôle n'est pourtant sûr de rien. Ce qu'il a appris à faire ne le met pas à l'abri d'un inattendu qui est toujours possible au fil de la visite. A aucun moment l'agent de contrôle ne pourra relâcher son attention, quel que soit son niveau d'expérience. L'élément qu'il ne peut pas maîtriser c'est la perturbation que représente le contrôle pour son interlocuteur, même s'il le connaît déjà.

Impressionnant pour un observateur extérieur ce que peut provoquer l'annonce « X, services de l'inspection du travail ». Un agent d'accueil qui se décompose, un responsable fébrile, une plainte qui trahit le désarroi « *pourquoi ça me tombe dessus ?* »...

L'agent de contrôle doit construire une façon de désamorcer l'hostilité que provoque sa fonction sans abandonner les droits et les devoirs qu'elle lui confère. La conception qu'il a de son rôle, au-delà des missions qu'il doit remplir, est essentielle dans sa façon de placer les curseurs. Mais en situation il compose. C'est dans l'après-coup qu'il pourra se demander s'il a bien manœuvré. C'est à cette condition que les habiletés se capitalisent.

- ***Isolé, pas forcément seul***

Toutes les situations observées ont concerné des contrôles où l'agent était « seul ». La plupart ont évoqué des situations où ils interviennent à 2, par exemple sur des contrôles de chantier. Plusieurs ont été en contact téléphonique pendant qu'ils étaient sur le terrain avec la secrétaire de la section, un collègue, un ingénieur sécurité, pour demander un soutien, une information, ou réciproquement répondre à une question.

Certains indiquent toujours leur programme de contrôle au secrétariat de la section, d'autres non, ne serait-ce que parce que le programme de la journée est mouvant : on peut partir avec 10 dossiers pour un objectif de 5 contrôles. L'isolement ne pèse pas à tous, si l'on entend par isolement le fait d'être seul sur le terrain. Certains agents refusent même l'intérêt d'un contrôle à deux.

Cet écart avec ce qu'on entend beaucoup dire méritera qu'on s'y arrête. Il est le signe qu'à force de dire que le métier est complexe et difficile on peut en oublier d'entendre que ni la complexité ni la difficulté ne sont *en elles-mêmes* rebutantes.

- ***Le corps en action***

Les analystes n'ont rien lu de marquant à ce sujet. Et pourtant s'il est un « moyen » essentiel du travail d'agent de contrôle, c'est bien le corps. C'est une sorte de point de rencontre des observations.

D'abord l'agent de contrôle représente une autorité et celle-ci doit trouver à se montrer indépendamment du physique de l'agent et de celui de son interlocuteur. Autorité, et non pas forcément pouvoir. L'autorité se manifeste aussi dans une situation de conseil ou d'écoute telles que les analystes ont pu en voir. Ce n'est pas la même écoute que celle d'un psychologue, pas la même forme de conseil que celle d'un pair. Cette autorité, l'agent de contrôle en bénéficie par son statut. Mais cette autorité reste fragile, au point qu'un agent puisse la sentir mise en péril par le fait d'accepter un café proposé par l'employeur (ce qu'il ne fera donc pas « par principe »).

Par-dessus tout, pour pouvoir s'adapter à toutes les situations, en rester maître, prendre lucidement des décisions quelles qu'elles soient, il faut être au meilleur de sa forme : intellectuelle, physique, émotionnelle.

Il ne paraît pas suffisant de dire que les agents de contrôle sont des « acteurs » jouant un rôle. L'image n'est pas fautive, à ceci près que ce qu'ils engagent n'a rien d'un jeu. Le sentiment de porter une responsabilité très lourde ne peut guère les lâcher.

Observer le concret de la situation permet de comprendre pourquoi l'agent de contrôle ne peut pas multiplier les situations, voire pourquoi il peut être amené à interrompre sa journée de contrôle.

L'agent de contrôle s'adapte mais l'adaptation a un coût et elle laisse des traces.

- ***Ce que ne montrent pas les observations***

Les analystes ont peu à peu compris que la question du temps passé en contrôle, sur le terrain, est l'un des enjeux forts du débat, ou du non-débat. Il semble régner l'idée que la « complexité du métier » entraîne les agents à sortir moins, ou à sortir plus souvent à deux. Il apparaît donc que c'est dans ce cadre-là qu'ont été fixés des « objectifs chiffrés³¹ » tant en nombre d'interventions à réaliser qu'en nombre de journées de présence sur le terrain.

Si l'importance de cet enjeu était apparue clairement (dans un diagnostic par exemple), les analystes auraient peut-être proposé un dispositif d'observation qui aurait inclus davantage le temps passé en dehors des situations de contrôle proprement dites. Car on peut se demander si ce n'est pas dans ces moments-là que les agents de contrôle rencontrent les principales difficultés. De fait, en entretien, les agents de contrôle parlent beaucoup de ce que génère le contrôle :

- L'impossibilité de savoir le temps qu'ils vont passer en suites données à l'intervention
- Le temps passé à chercher les références juridiques à inclure dans leurs lettres d'observations
- Le poids subjectif de certains dossiers
- Le fait que plus ils travaillent et plus ils génèrent du travail (du côté des salariés comme du côté des employeurs qui les repèrent comme des interlocuteurs fiables)
- Le besoin de recherches sur des champs qu'ils ne connaissent pas

³¹ Le terme est discuté, certains cadres notamment indiquant qu'il s'agit d'indications et non d'objectifs. Le rapport y reviendra.

- Le sentiment lourd qu'il faut être omniscient et qu'on n'a pas droit à l'erreur
- L'impression de constater en première ligne la dégradation des situations sociales
- Le malaise engendré par certaines situations : le harcèlement, le racisme, des conditions de travail dures, des salariés qui n'osent pas parler
- ...

C'est aussi de leurs interventions qu'ils sortent avec des sentiments contradictoires : celui de leur utilité sociale, souvent, mais de l'impossibilité aussi d'être aussi exigeants qu'ils le jugeraient nécessaire, parce qu'il faut tenir compte d'un contexte ou parce que la loi ne permet pas de sanctionner.

Les agents considèrent que les encadrants ne prennent pas la mesure de tout cela. Paradoxalement, c'est au contraire parce que cette situation est réputée connue (au point de ne pas nécessiter d'être soulignée) qu'est avancé l'argument d'une réorganisation qui permette enfin d'alléger la charge qui pèse sur les agents de contrôle.

S'installe ici un malentendu : tant qu'on n'est pas plus précis sur ce qui *fait* la charge, tant qu'on reste sur l'idée que tout le monde connaît la complexité du métier et que tout a été dit à ce sujet, on évite ce qui au contraire devrait faire l'objet central de la discussion. De ce point de vue, le fait d'avoir observé les agents en situation de contrôle ne montre en effet qu'une partie de leurs difficultés, et aller plus loin s'avère nécessaire, mais il réserve la surprise de constater que cette partie du travail n'est pas forcément celle qui pèse le plus. Autrement dit, que si les agents de contrôle ne vont pas plus sur le terrain c'est parce qu'ils en sont empêchés.

C'est à ce point qu'il faut essayer de comprendre ce qui les en empêche.

- ***Une diversité peut en cacher une autre***

L'exercice de repérer toutes les différences d'un agent de contrôle à l'autre, et d'une situation de contrôle à l'autre pour le même agent, sera d'autant plus infini qu'il y aura plus de situations à mettre en rapport. Et c'est bien l'intérêt de l'exercice : se rendre compte que, dans le travail de chacun, il y a une multitude de « choix », plus ou moins conscients, plus ou moins forgés par l'expérience, auxquels chacun attache plus ou moins d'importance. Or l'organisation ne s'intéresse pas à cette immense diversité parce que de, son point de vue, ce sont les missions qui prévalent, ce que les ergonomes appellent les tâches.

Mais nous sommes dans le champ de la santé au travail. Et celle-ci n'a rien d'abstrait : une organisation est composée de personnes qui ont une relation tout à fait singulière à leur travail. C'est dans la combinaison de tous ces éléments (qui sont isolés par l'analyse mais ne le sont pas dans *l'activité*) que se trouvent les traces des questions que les personnes se posent, de la façon dont elles les résolvent (ou pas, ou plus ou moins), des ressources qu'elles mobilisent, des obstacles qu'elles rencontrent ou croient rencontrer.

Faute d'être mise en visibilité (au moins partielle car le travail convoque toujours aussi l'intimité de chacun), cette immense diversité fonctionne d'abord comme un bouillon de culture dans lequel chacun est renvoyé à lui-même pour faire quelque chose de son quotidien.

L'institution n'organisant pas le partage entre pairs, chacun cherche plus ou moins autour de lui les interlocuteurs qui vont l'aider à réfléchir. Se construit un réseau informel, par affinités. Or, on le sait, ces constructions sont toujours fragiles : elles peuvent laisser certains s'enfermer, s'isoler. Car c'est en quelque sorte le revers de la médaille de ce métier exigeant : l'engagement est tel que l'épuisement guette. Or il n'y a rien d'évident à en parler. Cela suppose que les débats sur le métier soient suffisamment installés pour que ce soit dit. Nous y reviendrons.

5.1.2 Le secrétariat : un poste clé dans la section

Le projet « Ministère fort » concerne les secrétariats à double titre. Premièrement, en définissant les Unités de contrôle, il modifie leur organisation. Jusqu'à présent, l'entité à laquelle le secrétariat appartenait était la section. Dans l'avenir, l'UC dessine une entité au périmètre plus vaste puisqu'elle induit le regroupement de plusieurs secrétaires. Deuxièmement, ce projet vise l'enrichissement des tâches des secrétariats. Dans les instructions du Ministre, cette question est d'ailleurs plus évoquée que la première. Il est ainsi écrit : « L'unité de contrôle comprend une fonction d'assistance dans le cadre d'une organisation interne rénovée permettant un enrichissement des tâches. Les fonctions d'assistance doivent être progressivement élargies à des tâches d'aide au contrôle. Cette plus grande mutualisation, qui existe déjà dans beaucoup d'endroits, ne doit pas faire perdre le lien existant entre l'agent d'assistance et sa connaissance du secteur et des entreprises. » Cette notion d'assistance aux agents de contrôle a été traduite dans l'élaboration d'un projet de fiche métier dans laquelle apparaissent deux grandes catégories « d'activités »³² :

- Une relative à la relation à l'utilisateur et au fonctionnement de l'unité de contrôle (Accueil (physique et téléphonique), information et orientation des usagers ; gestion du courrier, de la messagerie électronique et des dossiers ; logistique opérationnelle du fonctionnement de l'unité de contrôle ; organisation et appui opérationnel à l'activité des agents de l'unité de contrôle) ;
- Une relative à l'appui au contrôle (appui à la définition et à la mise en œuvre d'actions collectives de contrôle ; élaboration et mise à jour d'outils de suivi ; alimentation et exploitation des systèmes d'information dédiés et réseaux communs ; premier niveau de recherche documentaire, de rédaction de notes et de lettres de réponses aux usagers ; contrôle de complétude des dossiers de demandes transmis aux agents de contrôle par les usagers ; contrôle de conformité administrative de certaines obligations des entreprises).

Dans les services, cette fiche suscite des interrogations : a-t-elle été élaborée pour être discutée ou pour fixer la norme de ce que seront les nouveaux secrétariats ? Les réactions sont extrêmement diverses, tant du côté des secrétaires que des agents de contrôle, évidemment fonction de la situation connue aujourd'hui.

Qu'est-ce que le travail d'un agent de secrétariat dans une section d'inspection aujourd'hui ?

³² Ce qui dans notre vocabulaire s'appellerait davantage des tâches.

Le travail des agents de secrétariat recouvre aujourd'hui des réalités très différentes (certains responsables l'avaient évoqué quand nous les avons rencontrés) que l'on pourrait tenter de qualifier ainsi : le secrétariat comme « clé de voûte » ou comme annexe de la section (un « *secrétariat fantôme* » pour reprendre une formule employée par un des agents).

Derrière un socle commun de tâches à réaliser (la gestion du courrier entrant -ouverture, tri, reroutage en cas d'erreur...- et du courrier sortant, la saisie des courriers des agents de contrôle, l'accueil physique ou téléphonique des usagers, le renseignement des usagers, la gestion de la boîte mail de la section, la saisie d'éléments dans Cap Sitere, le classement des dossiers des agents de contrôle, l'archivage), les pratiques varient d'une section à une autre.

Quand on écoute les agents de secrétariat, ces variations sont attribuées en première intention à la diversité des pratiques des agents de contrôle qui constituent la section, ce qui pourrait amener à l'idée simple qu'ils sont responsables de la situation et qu'ils n'ont qu'à changer. Mais les débats qui se sont engagés dans les groupes de « pairs » ont fait émerger une autre origine à cette diversité, celle qui relève de la propre pratique des secrétaires.

- ***Un métier qui s'est transformé sans que la mesure en soi prise par l'organisation***

Il est souvent dit que le secrétariat constitue « le cœur » de la section : les agents de contrôle, en partie sur le terrain, ont une présence en pointillés à la section et sont en tendance plus mobiles que les agents de secrétariat (ils changent régulièrement de sections). Les secrétariats assurent en quelque sorte un lien dans le fonctionnement quotidien de la section (entre les agents et les usagers, entre les agents) et dans la durée en tenant une partie de l'histoire des relations avec les entreprises³³.

Mais cette fonction a été mise à mal par les nombreuses évolutions qui sont intervenues d'une manière générale (la réduction des effectifs, la fusion des inspections qui laisse encore des traces...) et plus précisément celles qui ont modifié le travail des agents de contrôle. Par exemple, les agents de contrôle ont été dotés d'un ordinateur portable, d'une boîte mail, d'un accès à internet, de téléphones portables... autant d'outils dont ils se saisissent différemment et qui les rendent plus ou moins indépendants du secrétariat. On a pu comprendre que certains agents de contrôle frappent tous leurs courriers (allant même jusqu'à les mettre sous pli), d'autres ne le font pas du tout, d'autres encore donnent seulement les procès-verbaux à frapper, d'autres frappent au kilomètre et donnent au secrétariat la mise en page à effectuer. D'autres encore privilégient l'usage de leur boîte mail alors que d'autres préfèrent utiliser seulement celle de la section. Dans certaines sections, les agents de contrôle partagent leurs agendas, dans d'autres, non ; certains utilisent Outlook, d'autres un fichier Excel...

Derrière ces différents choix se pose nombre de questions pour les agents de secrétariat. Prenons l'exemple de la frappe du courrier, tâche devenue emblématique des évolutions du travail de secrétariat. Cette frappe, qui peut paraître dévalorisante pour certains, constituait le moyen de :

³³ Cette fonction est d'autant plus importante que la vacance des postes d'agent de contrôle est fréquente. Le/la secrétaire sera alors la personne qui pourra l'informer, dans la mesure de ce qu'elle en sait, du travail réalisé par celui qui occupait le poste précédemment.

- connaître le travail des agents de contrôle et l'actualité des entreprises dans leur rapport à la section,
- percevoir les évolutions des questions adressées aux agents de contrôle,
- acquérir des repères sur le travail des agents de contrôle³⁴,
- et apprendre des éléments de droit.

Ces apprentissages permettaient dans certains cas d'assurer un travail de filtrage des appels téléphoniques reçus à la section. Un premier niveau d'information pouvait être donné et évitait « d'encombrer » les agents de contrôle.

La perte de la frappe (ou sa diminution) suppose de trouver de nouveaux moyens pour compenser ce qu'elle apportait. Et il en est de même pour toutes les évolutions qui ont marqué le travail des agents de contrôle. La question centrale qui se pose est la suivante : comment rester la « clé de voute » quand les évolutions tendent à vous priver des informations sur la vie de la section ? Cette question a été plus ou moins identifiée selon les chefs de service, et certains en ont fait plus ou moins des objets de préoccupation dans leur manière d'animer la section. Certains organisent des réunions sur les derniers textes publiés, d'autres emmènent de temps en temps un agent de secrétariat en contrôle...

De leur côté, les agents de secrétariat n'ont pas tous réagi de la même manière face à ces évolutions qui tendaient à vider de contenu de ce qui constituait l'intérêt de leur travail. Différentes stratégies ont été adoptées et contribuent à l'hétérogénéité de la situation actuelle. Certains agents ont laissé l'ennui s'installer, d'autres ont cherché par eux-mêmes, en quelque sorte malgré l'organisation, à trouver les moyens de maintenir ce rôle de « clé de voûte ». Lire les courriers des agents de contrôle sur informatique pour maintenir un certain niveau d'information et de connaissance sur les évolutions des textes réglementaires, saisir dans Cap Site des éléments à la charge normalement des agents de contrôle, investir un rôle d'assistance en préparant des courriers de réponse ou en mettant des commentaires sur des courriers reçus ou en assurant un premier niveau de renseignement des usagers pour alléger la charge de travail des agents de contrôle... Autant de manières personnelles de donner un contenu et du sens à sa fonction.

Aujourd'hui, il n'est donc pas possible de parler *du* travail du secrétariat. Il y a des manières différentes d'habiter la fonction de secrétaire qui sont le résultat de constructions singulières au sein des sections, entre les attentes des agents de contrôle, et particulièrement du chef de service, et celles de l'agent de secrétariat. Cette hétérogénéité a souvent été formulée en ces termes, y compris de la part des secrétaires elles-mêmes, « *il y a les bonnes et les mauvaises secrétaires* ». Cette formule évite de se demander ce qui a conduit à cette situation. Les analyses montrent que l'organisation n'a pas pris la mesure des transformations vécues par les secrétariats qui se sont sentis délaissés. Il n'est alors pas étonnant que ces agents se soient peu mobilisés dans le cadre de l'expertise et plus globalement dans le cadre du projet (leur participation dans les UT retenues pour les analyses a été faible).

³⁴ Plusieurs agents de contrôle rencontrés ont d'ailleurs commencé comme secrétaire

- ***Un horizon incertain***

Dans ce contexte, le projet Ministère fort génère de l'inquiétude, certains secrétaires expliquant qu'ils « *ne peuvent pas se projeter* ».

Outre le flou sur la manière dont va véritablement se structurer le secrétariat, le passage en unité de contrôle va mettre en visibilité les différences. Différences dans les manières de travailler des agents de contrôle et des attentes qu'ils ont à l'égard des agents de secrétariat, différences dans les manières de travailler des agents de secrétariat. Ce qui se gérait (plus ou moins bien) à l'échelle réduite d'une section va devoir l'être à une échelle plus importante.

Or ces différences risquent d'être la source de tension entre les secrétaires³⁵ : tension dans la répartition du travail à faire pour les agents de contrôle, tension du fait des évolutions prévues vers de l'assistanat entre les agents qui veulent évoluer, ceux qui acceptent de le faire parce qu'ils s'y sentent obligé, et ceux qui ne le souhaitent pas.

Lors de la mise en place des UC, de nombreux équilibres seront à construire pour satisfaire les attentes des agents de contrôle en terme de secrétariat et celles des agents de secrétariat dans leur diversité. Le risque qu'une spécialisation des agents de secrétariat s'installe au regard des compétences détenues par chacun existe et figerait une situation qui mériterait au contraire d'être dynamisée.

5.2 La partie Emploi

Les analyses que nous avons conduites au pôle 3^E sont nécessairement en décalage par rapport à celles qui ont été construites pour le pôle Travail. Cela a été dit, le projet « Ministère fort » a d'une part avancé à un rythme différencié sur les deux versants et d'autre part les raisons du projet énoncées pour le pôle 3^E concernaient davantage les évolutions de la politique de l'emploi et la poursuite de la décentralisation des activités qu'une réorganisation. Des réflexions se sont engagées au niveau des Direccte notamment pour mieux définir les rôles et les articulations entre les services en UR et en UT et au moment de l'expertise, les réflexions étaient encore en cours. De plus, l'expertise concernait moins le niveau régional que le niveau départemental³⁶. C'est donc par le travail des agents du pôle 3^E en UT que nous proposons d'éclairer les réflexions en cours.

Quand le pôle 3^E est présenté, il l'est toujours sous l'angle d'un pôle soumis aux politiques publiques, qu'il s'agisse des évolutions des politiques de l'emploi, ou de la décentralisation qui conduit à réduire les missions confiées aux Direccte et à repenser leur rôle. Les missions opérationnelles sont de fait en perpétuel mouvement : des dispositifs sont créés, puis supprimés et remplacés par d'autres mesures, ou mis en sommeil après avoir été l'objet de

³⁵ Elles l'ont déjà été quand dans les secrétariats, les agents de contrôle peuvent s'adresser à plusieurs d'entre eux.

³⁶ Une analyse préalable de la demande aurait permis de valider ou non l'hypothèse qu'il fallait saisir la problématique Emploi à partir de l'UT.

toutes les attentes³⁷. Souplesse semble être le maître mot du pôle 3^E. Mais ce n'est pas impunément, sur le plan subjectif, qu'on voit s'évanouir une mesure qu'on a promue activement pendant un an, surtout si l'on trouve sa suppression dommageable.

Quels sont les effets de cette plasticité sur le travail des agents ? Peu d'échos, avant d'aller sur le terrain, à cette question. Si l'inspection du travail est souvent au cœur des débats, le travail des agents du pôle 3^E et ce qu'ils pensent du projet « Ministère fort » semblaient moins accessibles.

5.2.1 Un avenir incertain et inquiétant

Les premiers échanges qui se sont engagés avec les agents du pôle 3^E ont porté sur leur absence de perspectives d'avenir, la dénomination du projet, Ministère Fort, résonnant étrangement à leurs oreilles.

L'inquiétude, pour ceux qui ne sont pas proches de la retraite, sur ce qu'ils vont devenir à plus ou moins courte échéance, est forte. Ils ont souvent vécu des transferts de missions ou de dispositifs vers d'autres structures (l'externalisation) et l'importante réduction des effectifs en interne. Ils jugent que les perspectives se restreignent : vouloir rester à l'Emploi et changer de missions devient de moins en moins facile.

Pour autant, ils restent, pour ceux que nous avons rencontrés, attachés à leur travail à l'Emploi et à leur statut de fonctionnaire d'état, ce qui les amène à ne pas se projeter vers d'autres fonctions ou vers d'autres institutions.

- ***Une organisation du travail sur-mesure(s)***

Cette inquiétude qui fait consensus n'empêche pas qu'ils vivent des réalités très différentes dans le travail quotidien.

L'organisation du pôle, au niveau de l'UT, est calquée sur la vie des mesures et dispositifs. Selon les caractéristiques des entreprises dont elle a la charge, l'UT affecte les agents en fonction des besoins : le service qui s'occupe des PSE par exemple, ou celui de l'aide à la personne n'occuperont pas le même nombre d'agents selon les UT. Par ailleurs, le lancement d'une nouvelle mesure peut demander de créer un nouveau service avec plusieurs agents, mais pendant quelques temps seulement... un seul pourra suffire ensuite.

L'organisation du travail n'est jamais stabilisée pour longtemps, et sa conception est un exercice délicat.

- ***Des situations très contrastées***

La charge de travail est inégale entre les services et les extrêmes peuvent cohabiter : certains peuvent être en situation de débordement alors que d'autres sont désœuvrés. Ces fluctuations de charge font partie du fonctionnement même du pôle 3^E.

³⁷ Ecouter un groupe d'agents égrener la liste, parce que c'est aussi leur histoire individuelle qui est concernée, des dispositifs promus puis abandonnés et de missions qui se sont « échappées » vers d'autres acteurs donne l'impression d'un démembrement.

La charge de travail dépend aussi du processus de mobilité promue par l'organisation. Selon les dispositifs, les agents auront besoin de plus ou moins de temps pour être véritablement « performants », et ils n'auront pas toujours l'occasion d'être performants longtemps.

Cette situation est en soi difficile pour tout le monde. Ceux qui sont en surcharge, travaillent en flux tendu et n'ont pas toujours le sentiment de faire le travail au niveau de qualité qu'ils souhaiteraient, laissant par exemple de côté certaines tâches (surtout s'ils ont en plus à assurer des vacances de postes). A l'inverse, ceux qui sont en sous-charge culpabilisent et peuvent adopter des postures de repli. Ces situations aux extrêmes peuvent, on le sait, faire le lit des tensions entre équipes ou entre agents.

Face à ces variations, l'encadrement cherche des solutions mais, dans un tel système de contraintes, elles se traduisent souvent par des ajustements sans perspective : tel dispositif est confié à un autre agent, ou tel agent est en appui de tel service pour faire face aux pics d'activités. Ces ajustements produisent parfois des postes où les tâches s'empilent sans cohérence ni lien entre elles. Dans ces conditions, arriver à maintenir un sens à son travail et, comme le disent les agents, une certaine « motivation » peuvent être difficiles.

- ***Des activités hors catégories***

Un autre effet est perceptible : le travail réalisé par les agents ne correspond pas forcément à leur niveau de compétences tel que les définissent les catégories A, B et C. On a pu comprendre que des agents de catégorie C effectuent du travail correspondant à un niveau B, que des catégories A et B font en partie un travail de catégorie C, des agents de catégorie B du travail du niveau de A et inversement. Cette situation n'est pas énoncée par les agents comme problématique en soi mais on verra ultérieurement quelle conséquence elle a par rapport au plan de transformation de l'emploi.

5.2.2 Des fragilités nombreuses

- ***Des outils collectifs qui manquent***

Certains agents se sont construits avec l'expérience des outils qui leur sont propres. Ils leur sont très utiles notamment quand ils sont sollicités par leur hiérarchique pour répondre à des demandes du préfet qui attend des chiffres sur tel ou tel élément.

Or ces outils ne sont pas mis en partage. Ils sont en quelque sorte « bricolés » par chacun. Il est étonnant qu'une réflexion plus globale sur ce type de besoin n'ait pas été engagée, dans une période où les ressources en effectifs s'amoindrissent.

- ***Des incertitudes en cascade***

Incertains sur l'avenir des mesures, les agents sont aussi incertains sur les crédits qui seront débloqués, sur les arbitrages qui seront décidés au détriment de tel ou tel dispositif. Censés porter la parole de l'Etat, ils ne peuvent porter qu'une parole provisoire, parfois sans véritable engagement, alors même qu'ils savent l'importance de ces crédits pour les structures, leurs salariés, leurs publics. Ce sont les services qui ont en charge des dispositifs à destination des populations précaires qui souffrent le plus de ces revirements (par exemple, l'insertion), c'est-

à-dire les agents qui ont le plus fort sentiment que ce qu'ils font participe des missions de défense des personnes les plus faibles. Déjà confrontés à la précarité lorsqu'ils animent des dialogues de gestion qui leur donnent à voir l'ampleur et la difficulté du travail réalisé par les structures, ils ne peuvent pas jouer le rôle de réassurance qu'on pourrait attendre de l'Etat. Leur inquiétude dépasse donc leur propre situation, mais celle-ci contribue à leur faire perdre confiance dans l'Etat qu'ils représentent

- ***Des liens entre l'emploi et le travail qui existent***

Un des sujets du projet « Ministère fort » est de développer les liens entre emploi et travail.

Or, actuellement, il apparaît que ces liens existent : ce sont en effet, les parcours professionnels des uns et des autres qui deviennent la richesse collective : nombre d'agents à l'Emploi viennent du Travail. Ils peuvent alors s'appuyer sur leur propre connaissance tout comme ils s'appuient sur le « réseau » personnel qu'ils ont constitué au cours du temps. Notons d'ailleurs que ce sont souvent des réseaux constitués dans le même corps et en particulier celui des contrôleurs du travail.

Les quelques observations du travail ont permis de voir qu'un agent de contrôle, inspecteur ou contrôleur, ne perd pas son approche spécifique de l'entreprise parce qu'il est agent de l'Emploi : accorder des crédits à une association qui traite mal ses salariés, par exemple, ne serait pas supportable. Les indicateurs qu'il essaie de se constituer pour juger du sérieux d'une structure passe par des critères de respect du droit, sans même qu'il ait besoin d'y réfléchir.

Pourtant les expertes ont entendu de très grands écarts dans les analyses que font les encadrants à ce sujet. Pour certains, le départ progressif des agents de contrôle, inspecteurs ou contrôleurs, des services de l'emploi (départs à la retraite remplacés par des agents de la filière administrative) est une perspective d'affaiblissement grave des liens travail/emploi. Pour d'autres « *ce n'est pas un sujet* » comme le dit une expression en vogue. Les analystes n'ont pas les moyens d'en juger même si l'observation des situations de travail les a rendues sensible à la question mais celle-ci mérite d'être discutée.

- ***Des arbitrages qui leur échappent***

Pour les agents, gérer des dispositifs, c'est s'assurer que les conditions fixées pour obtenir les aides sont respectées. Or certains dispositifs font l'objet, sur décision politique, de conditions assouplies. Ces changements laissent aux agents, notamment ceux qui ont suivi ces dispositifs dès leur création un sentiment d'iniquité qui interroge leur conception du rôle de l'Etat. De la même manière, quelques cas sont évoqués d'arbitrages qui ont été pris à l'encontre de leur décision suite à l'instruction des dossiers. Ces situations mériteraient de faire l'objet de débats au sein des services car si elles ne sont pas discutées, elles finissent par affecter le sens du travail.

- ***Une perte d'autonomie au profit du régional***

Les évolutions qui traversent les pôles 3^E au niveau des UT sont perçues par les agents comme un mouvement de centralisation vers les Direccte, autrement dit un affaiblissement de

l'échelon départemental pourtant plus proche des besoins du territoire au profit de l'échelon régional.

- ***Des solidarités à l'œuvre ?***

L'histoire des services du pôle 3^E et l'inquiétude sur l'avenir créent entre les agents une forme de solidarité, un état d'esprit partagé. Les analyses réalisées dans le temps imparti n'ont pas permis d'en comprendre avec plus de finesse ses ressorts. C'est un travail qui mériterait d'être fait, parce qu'on ne parle jamais d'eux mais toujours de l'inspection du travail, parce qu'ils ont vu leurs effectifs fondre...

5.2.3 Le cas des Chargés de Mission Animation Territoriale

Au comité de pilotage il a été question que des observations soient réalisées auprès des CMAT dont le projet « Ministère fort » prévoit leur transformation en Chargé du Développement de l'Emploi et du Territoire. Dans les faits, les CMAT n'existent pas (encore) dans toutes les UT.

Le cas le plus fréquent que nous ayons rencontré est celui d'agents qui ne se reconnaissent pas dans le terme de CMAT pour des raisons différentes :

- Pour certains, cela tient aux tâches qu'ils sont amenés à réaliser : ils sont d'abord ou exclusivement gestionnaire de mesures. L'animation du territoire devient une variable d'ajustement de leur charge de travail ;
- Pour d'autres, cette mission s'est fortement complexifiée ou s'est perdue depuis la suppression des crédits. Comment en effet avoir un quelconque poids dans la négociation avec les partenaires lorsqu'on ne peut pas le traduire en lignes budgétaires fixes ?

La difficulté à recruter sur ce poste, que certains responsables imputent à l'absence de communication sur ce qu'il recouvre, doit aussi être entendue comme celle d'une activité par plusieurs aspects impossible. On peut comprendre qu'il soit l'objet d'attention dans la dynamique que veut donner la DGEFP au service public de l'emploi et à l'animation territoriale.

5.2.4 Les inquiétudes des contrôleurs du travail

D'une manière générale, quand les agents du pôle 3^e évoquent le projet « Ministère fort », ils en retiennent aujourd'hui la mise en extinction du corps des contrôleurs et l'obligation de quitter l'emploi pour devenir inspecteur du travail. Sur le plan subjectif et dans le contexte qui est le leur, cette annonce a eu un double effet : ils ont eu le sentiment que le travail des contrôleurs n'avait plus d'utilité et que les dernières perspectives d'avenir au sein de l'Emploi, même si les autres voies d'accès au grade d'inspecteur demeurent, se sont fermées.

Le travail que les responsables vont devoir engager pour dépasser cette première perception s'annonce difficile.

6 Le collectif : pour prolonger la réflexion

Cette partie est construite en deux temps :

- Le premier sera l'occasion de revenir au fil conducteur des analyses, le travail collectif. Une des raisons avancées pour expliquer le projet « Ministère fort » concernant le versant Inspection du travail est celle d'un travail collectif inexistant. Les analyses du travail qui ont été conduites au sein du SIT amènent à un point de vue plus nuancé : des formes de collectif existent.
- Le second temps sera consacré à tirer les conséquences de cette divergence d'analyse par rapport au projet.

Quelles sont les formes du travail collectif aujourd'hui ?

La question du travail collectif avec laquelle les analystes ont pris contact avec les agents a fait mouche, en quelque sorte. Elle a suscité des premières réactions vives et contrastées entre deux positions, le collectif existe déjà versus le collectif n'existe pas. En fait c'est la nuance qui s'installe ensuite, avec l'idée d'un collectif à géométrie variable. Quelles formes prennent le travail collectif ?

6.1 Un collectif à géométrie variable

6.1.1 La section d'inspection : une première forme de collectif

- *Ce qui s'y joue*

Lorsqu'elle fonctionne, et cela existe sans que personne puisse dire dans quelles proportions, la section est l'échelon en quelque sorte « naturel » du travail collectif. C'est d'abord là, en proximité, que l'agent de contrôle apprend, réfléchit, expérimente, raconte. Elle est le lieu où peut se construire une stratégie commune d'exploration du territoire, le lieu où rien ne devrait être impossible à dire de ses moments de doute, des lacunes de connaissance qu'on peut avoir, des erreurs qu'on commet.

Pour autant, comme l'a dit un agent, « *le collectif n'est pas un champ de roses* ». S'il est difficile à construire c'est aussi paradoxalement parce que chacun a un point de vue sur sa mission, sur son travail, sur ses responsabilités, sur la place qu'il veut donner à l'activité professionnelle dans sa vie... Contrairement à ce qu'on croit souvent, un collectif ne se construit pas sur la base de points de vue faibles. Ce qui se construit dans ces cas-là c'est une organisation qui fonctionne sur l'autorité hiérarchique mais pas sur l'implication des personnes.

Evidemment, puisque nous sommes dans les relations humaines, se jouent des questions d'affinité, de proximité de vue sur tel ou tel aspect du travail, de malentendus qui peuvent s'installer, mais c'est précisément le rôle du *travail collectif* que de permettre à chacun et à tous de ne pas en rester là.

L'objectif doit être, puisque l'agent est seul sur le terrain, « isolé » comme il est dit, que chacun se sente en situation de contrôle avec ce qui a été appelé plus haut « le collectif en

soi », c'est-à-dire tout ce qui a fait collectivement expérience et qui peut devenir un moyen, un soutien, de son activité individuelle. C'est par exemple, avoir à sa disposition la manière dont ses collègues s'y prendraient dans telle ou telle configuration, c'est être riche des débats sur les situations rencontrées pour avoir à sa disposition, virtuellement, une palette de possibles.

Cette palette de possibles se constitue par un processus de sédimentation qui s'appuie sur deux fondements : l'un qu'on appelle communément l'expérience, construite au fur et à mesure, par la multiplication des situations dans lesquelles le professionnel s'est trouvé, l'autre par la « mise en patrimoine » (non pas seulement par accumulation, mais par un re-travail) de ces expériences individuelles.

L'isolement n'est donc pas solitude et c'est pourquoi certains le supportent mieux que d'autres. Réciproquement la situation devient problématique lorsque l'agent se sent effectivement non seulement isolé³⁸ mais seul.

La cartographie des sections vue sous cet angle montrerait sans doute une immense diversité des configurations et non pas le jugement généralisé que le collectif n'existe pas. De la section dans laquelle rien ne fonctionne de cette façon-là à la section dans laquelle au contraire chacun trouve sa place, toutes les possibilités existent. L'inconvénient de ne pas bien comprendre pourquoi ça fonctionne, non pas mal mais plus ou moins bien, c'est qu'avec l'objectif d'agrandir les équipes on va casser des collectifs existants, des équilibres patiemment construits. Car on peut sur le papier élargir la taille de l'équipe. On peut fixer différemment une organisation, une composition, des objectifs. Mais ce sont les individus qui forment les collectifs, pas les prescriptions de « faire collectif ».

- ***Inspecteur du travail, Contrôleur du travail : des spécificités qui ont structuré le fonctionnement***

La spécificité de chacun des métiers donne lieu aussi à des points de vue très variés. Il est apparu nettement dans les groupes de pairs que les contrôleurs, en fonction des régions, n'ont pas, globalement, les mêmes rapports avec les inspecteurs. La frontière de l'entreprise de plus ou moins 50 salariés existe plus chez les uns que chez les autres. La relation strictement hiérarchique également. Encore faut-il nuancer cette appréciation avec le point précédent. Malgré les différences, des collectifs existent dans les deux régions, des non-collectifs également.

Contrôleur du travail n'est pas forcément l'antichambre du métier d'inspecteur. Certains ont choisi entre les deux métiers de devenir contrôleurs. Certains apprécient par-dessus tout, même s'ils ne l'avaient pas anticipé, le contact avec la petite entreprise, ou la diversité des domaines abordés.

Parallèlement, certains inspecteurs aiment avant tout de leur métier la confrontation avec le milieu de la grande entreprise, pour la nature des questions qui s'y posent, l'âpreté des enjeux qu'ils y voient ou d'autres raisons.

³⁸ Ce qui ne veut pas dire que l'isolement n'est pas aussi un problème mais les deux ne se confondent pas.

L'existence de deux corps de métier a produit non seulement des statuts mais aussi des effets subjectifs. En témoigne par exemple l'idée plusieurs fois entendue que les inspecteurs du travail sont sociologiquement plus proches des DRH que des salariés qu'ils sont censés protéger. Derrière l'argument sociologique c'est la façon de pratiquer le métier qui est questionnée, et l'écart qui s'est parfois creusé entre IT et CT. On veut aujourd'hui faire tomber une barrière mais cette barrière installée depuis longtemps, qu'elle soit ou non franchie déjà partiellement, en a construit d'autres, beaucoup plus difficiles à faire tomber, d'autant plus qu'elles ne sont pas forcément mal considérées par les uns et les autres.

L'existence et le renforcement récent du lien hiérarchique entre IT et CT a également nourri certaines modalités de fonctionnement, dont les analystes ne peuvent pas dire en généralisant qu'elles sont bonnes ou mauvaises. A entendre les uns et les autres, on comprend bien que le rôle de chef de service est investi différemment, et qu'il n'y a pas de généralité possible. On peut être un chef de service assumé qui favorise le travail collectif, ou un IT qui refuse d'être chef mais ne sait pas pour autant faire fonctionner le collectif de la section. On trouve aussi des chefs de service qualifiés de « *chefaillon* » et des IT qui animent fort bien leur section en refusant d'en être considéré comme le chef.

Il est étonnant d'entendre des généralisations qui ne correspondent pas, lorsqu'on entre dans le concret des situations, aux caricatures qui sont souvent faites à propos du fonctionnement des sections. Il est vrai que l'existence de deux métiers peut placer les protagonistes sur un pied d'inégalité mais la complémentarité a pu, par la diversité des expériences, contribuer aussi à faire trouver de l'intérêt à la collaboration.

- ***Le rôle des secrétaires***

La section ce sont aussi une et parfois deux secrétaires. Il est heureux que les expertes aient pu passer un peu de temps, d'observation et d'entretien avec des agents qui occupent cette fonction. On écrira seulement, dans ces lignes, que la diversité des sections telle qu'elle a été évoquée comprend les agents de secrétariats comme des agents à part entière. Certes elles ne vont pas sur le terrain, ne réalisent pas les contrôles, mais elles apportent à la construction (ou non) du collectif leurs spécificités au même titre que leurs collègues agents de contrôle.

6.1.2 Les multiples formes de collectifs

Le collectif ne se limite pas à la section d'inspection qui parfois même, on l'a compris, n'en est même pas le lieu. Le collègue de promotion, le collègue de la section voisine, celui qu'on a repéré comme compétent sur un sujet, celui avec qui on longtemps travaillé, sont par exemple des interlocuteurs supplémentaires ou remplaçant la section défaillante.

La configuration des lieux de travail dessine à sa façon des proximités et des éloignements : on consulte plus facilement les collègues de l'étage, ou de l'immeuble quand il y a plusieurs sites. On fait différemment si les lieux se prêtent à l'échange dans les couloirs, s'il existe des salles de réunion accueillantes, selon que la visibilité est plus ou moins importante.

On cherche aussi l'appui au sein de l'organisation syndicale.

Il n'y a pas de collectif sans informel, sans possibilité d'improviser la rencontre, ou de passer du coq à l'âne dans une discussion autour d'un café. Les analystes ont cru remarquer que toutes les sections se sont organisées (souvent dans le secrétariat) des lieux d'échanges de ce type. Mais bien sûr on peut boire le café dans une autre section, ou préférer le boire à la machine.

Sont évoquées aussi régulièrement, les ingénieurs de prévention avec leurs compétences particulières, les ARM lorsqu'ils existent, les collègues spécialistes de telle ou telle question.

On ne peut pas faire ressortir de tout cela le tableau d'une inspection dans lequel chacun se retrouve face à lui-même. Mais on entend beaucoup de questions sur le manque d'outils communs, sur le peu de moyens (des frais de traduction à l'insuffisance des véhicules de fonction), sur l'absence de documentation commune, sur la très faible capitalisation des expériences...

Pourquoi des collectifs à géométrie si variable ? Au fil des débats sur le travail des agents de contrôle, des liens se sont tissés autour d'un élément de réponse à cette question : quel est le sens du métier d'agent de contrôle aujourd'hui ?

6.2 Le sens du travail en question ?

Le constat du malaise dans les services a été l'un des points de départ de l'annonce de la réforme. Seulement, on confond facilement liste de problèmes et problématisation. Tout le monde peut s'entendre sur le fait qu'il y a de nombreux problèmes mais on ne peut pas les résoudre sans les hiérarchiser. En annonçant comme mesure principale de la réforme³⁹ la mise en place d'unités de contrôle remplaçant les sections d'inspection, le ministère a focalisé sur l'organisation ce qui est d'abord une question de sens et d'objectifs. Il n'y a rien d'étonnant à ce que, de ce fait, chacun construise sa propre perspective et sa propre compréhension des enjeux. C'est vrai bien sûr pour les organisations syndicales mais c'est aussi vrai des cadres, qui ont des façons très différentes de parler de la réforme, et vrai de nombreux agents.

6.2.1 « A quoi je sers » ?

L'inspection du travail, qu'on soit contrôleur ou inspecteur, est de façon perceptible un métier d'engagement. « *On ne fait pas ce métier par hasard* » est un leitmotiv qui, ici, ne peut pas mentir.

Il y a, à ce sujet aussi, de nombreux commentaires et de nombreux points de vue, souvent (pas toujours) pour expliquer une sorte de fronde permanente, même si on ne sait pas trop dire si elle est marginale ou larvée. On souligne assez peu ce que cet engagement apporte au métier. Ne peut-on dire pourtant que, sans cet engagement, bien des aspects du métier seraient impossibles ?

On peut ajouter tous les rôles à l'agent de contrôle, il reste défini d'abord en référence à l'histoire de la mission : l'agent de contrôle assure l'effectivité du droit du travail. La

³⁹ Pour la partie SIT mais nombreux sont les interlocuteurs, même au plus haut niveau, à dire que c'est l'essentiel du projet dans son ensemble.

difficulté ce n'est pas que le droit du travail évolue, ce qui serait un bien inutile constat. La difficulté c'est que certains agents ne reconnaissent plus, dans le droit du travail tel qu'il évolue, les perspectives pour lesquelles ils ont choisi ce métier.

Les groupes de pairs ont été à ce sujet des plus clairs. Nous pouvons aller au-devant du « soupçon » qui ne manquera pas de s'exprimer au vu de ce nous écrivons : les groupes ont été très investis par des agents au point de vue très fort à ce sujet, sans doute majoritairement des militants, de diverses organisations. Mais il a bien été question du *travail* dans ces groupes (les expressions concernant la réforme ont eu d'autres espaces) et c'est bien pourquoi les analystes ont fini par entendre ce que vient faire, dans le travail tel qu'il est réalisé, le point de vue qu'on a sur l'évolution du droit du travail.

6.2.2 « Vers quoi veut-on nous entraîner ? »

Il faut réitérer cette précision : les analystes ne se prononcent pas sur cette évolution, elles entendent et veulent faire entendre en quoi et de quelle façon la question est présente dans le travail.

Bien des verbatim pourraient être cités mais celui-ci est peut-être l'un des plus clairs : « *Notre autorité de tutelle rédige des lois défavorables au travail.* »

Tout le monde n'a certes pas un point de vue aussi tranché, ni sur l'autorité de tutelle, ni sur l'idée que le droit évolue défavorablement. Mais ce sont bien ces écarts qui creusent peu à peu les différences dans les pratiques. Le meilleur refuge est alors la position syndicale qui, pour partie au moins, garantit qu'on se retrouve entre personnes qui portent un point de vue commun. « Positions figées » disait le rapport « Le travail vivant », dogmatisme entend-on du côté de la direction, mais les analystes y voient d'abord le résultat d'une éviction du nécessaire débat dans l'espace du travail sur un sujet qui concerne le travail : pour quoi travaille-t-on ?

Les services vivent aujourd'hui une sorte d'engorgement après la quantité de réformes enchaînées qui ne permet plus de pendre le temps de retrouver un équilibre. Changements organisationnels, fusions de services, mise en place des Direccte, non remplacement des secrétaires : les sections d'inspection ne sont pas restés à l'abri de tous ces changements et en même temps n'ont pas pleinement bénéficié ce que qu'ils pouvaient avoir d'aspects positifs.

6.2.3 Comment faire entendre le malaise ?

Les analystes qui s'étaient étonnées dans leur réponse à l'appel d'offres du fait que le ministère se sente sûr du soutien des agents contre l'avis des organisations syndicales ne peuvent que confirmer, à l'issue des analyses, que le malaise lié à la réforme est profond. Il n'éteint en rien le malaise pré-existant.

Le risque encouru dans une organisation qui n'a plus les bases communes du travail, c'est que l'accusation personnelle s'installe comme un mode de fonctionnement. On tourne facilement à la discussion sur les personnalités faute de mettre en commun les difficultés auxquelles on se heurte. Mais il convient de ne pas sous-estimer que la certitude de certains agents (syndicalistes ou non, opposés à la réforme ou favorables) est que l'enjeu est de première

importance, et entraîne une exaspération à la mesure de la frustration d'un débat qui n'arrive pas.

Le débat autour de ce rapport d'expertise doit aussi porter sur la question : comment faire entendre ce malaise, dans la mesure où le ministère persisterait à faire comme si la réforme allait résoudre, en elle-même, les problèmes⁴⁰.

Nous nous appuyerons sur un extrait du livre *Le système d'inspection du travail*⁴¹, écrit par trois directeurs adjoints, qui évoquent, dans un chapitre sur « la difficulté d'exercice des missions [des agents de contrôle] », une mission⁴² mandatée par le ministère suite à la reconnaissance du suicide de deux inspecteurs du travail en accident de service :

« La restitution de cette mission, datée du 25 mai 2012, retient le fait que la fusion des différentes inspections du travail et la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont créé des contraintes qui ont pesé sur l'organisation des sections d'inspection, que le quantitatif apparaît prendre le pas sur le qualitatif dans l'appréciation de l'activité, que le poids du reporting dans la charge de travail est ressenti comme lourd et que la dimension individuelle, voire concurrentielle entre agents de contrôle l'emporterait sur leur nécessaire coopération. Les conditions d'exercice du métier sont ressenties comme plus dures qu'avant. Dans ces conditions le sentiment d'un faible soutien explicite entraîne un repli sur soi. Les auteurs notent que la question de l'encadrement et de l'autonomie des agents est complexe et nécessite une réflexion sur le rôle et la place du management intermédiaire. Ils préconisent notamment de « revenir sur les fondamentaux du métier qui doivent faire l'objet de discussions nationales. » (p. 282).

Le rapport de mission contient un diagnostic qui désigne explicitement des sources *internes* au malaise des agents de contrôle et préconise un débat sur le métier.

Pourtant la phrase suivante des auteurs est celle-ci : « Xavier Bertrand, ministre du travail, a adressé un courrier à l'ensemble des membres de l'inspection du travail le 11 avril 2012 : « Le suicide d'un inspecteur du travail interpelle son milieu professionnel et sa hiérarchie [...] Il ne s'agit pas de nier les difficultés du métier de l'inspection qui sont réelles et qui font d'ailleurs sa noblesse. Faire assurer le droit du travail et en assurer l'effectivité n'est pas tâche facile et place parfois les fonctionnaires dans des situations de violence et d'hostilité qui ne sont pas acceptables. Le métier est difficile et il le devient davantage encore dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons » ». La lettre est antérieure au rapport de mission et désigne des sources *externes* au malaise.

La question est de savoir quel est le lien entre sources internes et sources externes. C'est cela qu'il faut problématiser : en quoi l'organisation aide les agents de contrôle à faire face à un métier complexe. Pour répondre à cette question il faut savoir où se situe la complexité.

⁴⁰ Attention : les analystes ne sont pas en train de dire que la réforme ne peut pas résoudre des problèmes mais que le débat sur la source des problèmes ne peut être considéré comme sans objet.

⁴¹ Kapp Thomas, Ramackers Paul, Terrier Jean-Pierre, *Le système d'inspection du travail en France*, Editions Liaisons, 2013

⁴² Confiée, est-il précisé à Patrick Quinqueton, conseiller d'Etat et Dominique Simonpoli, secrétaire général de l'association Dialogues.

Or le lien est couramment fait en ces termes : le métier d'agent de contrôle est un métier solitaire par essence. Il a pour effet de produire de l'isolement et l'organisation doit chercher à pallier cette situation. Les analyses nous conduisent à déplacer cette manière de voir les liens de cause à effet. On peut faire l'hypothèse que c'est la complexité du métier qui rend difficile la construction du collectif. Ceci plaide pour l'instauration de débats sur cette complexité.

7 Des points d'alerte

7.1 L'état d'esprit des contrôleurs du travail

Le 14 décembre 2012 en CTM puis dans la lettre du Ministre aux agents en date du 19 décembre 2012, était annoncé le Plan de Transformation d'Emploi (PTE) des contrôleurs en inspecteurs. « Enfin », écrit le ministre, renvoyant aux nombreux débats qui ont eu lieu à propos du corps des contrôleurs du travail. Le ministre annonce dans le même temps « un plan exceptionnel 2013-2015 pour les services de l'inspection du travail de 540 transformations de postes de contrôleur en inspecteur, dont 130 dès 2013. L'Examen professionnel correspondant sera ouvert à tous les contrôleurs quelle que soit la fonction qu'il occupe ».

Cette annonce, dont le pendant est la « mise en extinction du corps de CT », a produit une onde de choc violente à plusieurs égards, et a été traduite par les premiers concernés :

- par une déduction : le corps des contrôleurs du travail comprend environ 3 500 agents et 1 500 d'entre eux sont concernés par le PTE. Cela correspond à une diminution importante des effectifs ;
- une interrogation : le processus de mise en extinction du corps des contrôleurs devrait s'étaler sur une quinzaine d'année. L'engagement du ministre sur le PTE ne va pas au-delà de 2015, soit 540 postes. Qu'en sera-t-il après 2015 ?
- un doute : est-ce que le ministère se rend compte que le métier de CT est un métier à part entière, avec ses spécificités, son identité, que certains ne veulent pas abandonner ?
- et une symbolique forte : « le 19 décembre, on a annoncé la mort des contrôleurs du travail ».

Le plan de transformation va au-delà de ce que demandait la plupart des organisations syndicales, y compris dans leur composante CT. Il est vrai que le statut des CT divise depuis longtemps les agents mais au lieu de s'attaquer au problème, on a pensé l'éliminer et ce faisant négligé de réaliser les conséquences concrètes de ce plan de transformation d'emploi. Les analystes se font là le relai de ce qui est dit dans les services parce que le débat porte à peine sur la mesure elle-même, il porte sur de supposés non-dits. Or, du côté des encadrants, soit on reconnaît les questions que se posent les agents sur leur avenir, soit on se contente de répondre qu'il n'y a pas de problème puisque ceux qui ne passent pas l'examen pour devenir IT peuvent rester dans leur poste. C'est croire qu'il est possible de travailler sans horizon, sans se poser de questions sur l'avenir. C'est bien ce qui n'est pas dit qui inquiète les agents, car l'EPIT lui-même n'en concerne qu'une minorité.

Puis s'est déroulé le premier examen professionnel (EPIT), préparé dans l'urgence d'un calendrier qu'il faut tenir et dont les agents critiquent massivement son inéquité tant dans la préparation que dans la sélection des candidats retenus. La décision forcément individuelle de se présenter ou non à cet « examen » a provoqué de nouvelles difficultés dans les équipes. Comment expliquer qu'on s'y présente alors qu'on est contre la réforme ? Mais pourtant comment ne pas saisir une opportunité quand on ne sait pas de quoi sera fait l'avenir ? Mais ce qui est douloureux, pour ceux qui s'y sont présentés et qui ont échoué, c'est surtout la remise en cause de ce qu'ils sont, en tant que professionnel.

Le « malentendu » vient d'abord du terme même d'examen. D'ailleurs, dans son rapport de novembre 2013, la présidente du jury ne s'y trompe pas : il s'agit bien d'un concours (p. 1). Sur les 1 104 dossiers de RAEP (reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle) qui ont été examinés, 255 ont été sélectionnés, puis 130 candidats ont été retenus au terme de l'audition orale. Autrement dit, tous les dossiers auraient-ils été parfaits, il aurait fallu quand même n'en retenir que 130. Cette règle propre au concours, parce qu'elle est connue en tant que telle, peut être interprétée comme « avoir ou pas de la chance » ; alors que l'examen, lui, évalue selon des attendus et ne retient pas le nombre de réussites dans le processus d'évaluation. Ici, présenter ce concours comme s'il était un examen revient à faire courir le risque aux agents qu'ils voient leurs « acquis de l'expérience professionnelle » « invalidés ». Personne alors n'est à l'abri de se sentir humilié, voire nié dans ce qui le constitue comme professionnel.

Ajoutons un point : la présidente du jury retient notamment comme enseignement des résultats de « l'examen » des dossiers que pour le candidat « c'est un exercice délicat parce qu'il ne doit pas se limiter à exposer des acquis, mais doit les incarner pour faire apparaître une personne », exercice dont elle dit qu'il « demande un temps de préparation important. » (p. 2). Pour le moins, l'exercice semble particulièrement artificiel mais décisif : lors de sa prestation orale, le candidat « doit pouvoir montrer sa personnalité pour convaincre » (p. 3). Charge à lui d'en tirer les conséquences s'il échoue.

On pourra arguer que l'EPIT est une voie supplémentaire pour accéder au corps des IT à côté de celles qui existent déjà, il n'en reste pas moins vrai que les 974 candidats qui n'ont pas été retenus ont fait une expérience qui ne peut que laisser des traces.

Quoiqu'il en soit, les CT doivent maintenant faire des choix :

- ils peuvent bien sûr rester CT (un grand nombre partira à la retraite dans les prochaines années) sans pour autant connaître les tâches sur lesquelles ils seront attendus et en acceptant d'être d'ores et déjà considérés comme « *CT résiduel* » ;
- ils peuvent aussi demander leur détachement dans le corps des SA pour devenir attachés, mais là encore leur travail ne sera pas le même ;
- pour ceux qui sont en fonction ailleurs qu'en section, se présenter à l'EPIT signifie accepter d'aller en section : profiter de cette voie de promotion à un coût ;

Possibilité nouvelle de promotion pour les uns, l'extinction du corps est fermeture de possibilités pour d'autres : les secrétaires de section qui pouvaient exercer la fonction de contrôle en accédant au statut de CT ne pourront plus que passer le concours de secrétaire administrative mais avec peu de postes à la clef.

Ces choix sont certes personnels mais ont des effets collectifs : il va falloir réajuster les positions, les relations entre les CT qui ont choisi de le rester, les CT qui seront devenus IT par la voie de l'EPIT, les CT qui auront échoué, les CT qui deviendront IT par les autres voies, mais aussi entre les IT-EPIT et les autres IT...

7.2 Le sentiment de déqualification gagne du terrain

Il a été dit souvent que les inspecteurs ont, pour certains d'entre eux au moins, un sentiment de déqualification. Mais ce sentiment ne concerne pas seulement les inspecteurs. Il concerne aussi les encadrants et rejaillit en outre sur les contrôleurs, qui deviennent inspecteurs « nouvelle mouture ».

Ce sentiment rejoint celui qui s'exprime du côté des services de l'Emploi avec la perte de pouvoir liée à la création des Direccte.

Cela dit il existe bien une question spécifique pour les inspecteurs.

Pour certains d'entre eux la perte d'une fonction chef de service a une très grande portée à la fois symbolique et concrète. Sous l'angle statutaire, des cadres A sans management ne sont plus, disent-ils, tout à fait des cadres A. Sous l'angle fonctionnel, certains, notamment parmi les jeunes inspecteurs regrettent la perte de cette fonction d'animation de la section. Cela n'a pas forcément à voir avec une nostalgie de la posture hiérarchique, même si celle-ci existe aussi. Sous l'angle du métier, chaque nouvel inspecteur prenant ses fonctions a eu à se déterminer sur sa fonction de chef de service : parce que cela fait partie pleinement de son *métier-a-priori*. Avec l'expérience et les transformations de ses tâches, il a eu à réexaminer régulièrement sa position. Le métier-en-acte s'évalue à l'aune du métier-a-priori.

En ôtant la fonction au métier-a-priori, la réorganisation « ampute » en quelque sorte le métier-en-acte ; aussi paradoxal que cela puisse paraître pour tous ceux qui remplissent à minima leur fonction de chef de service, c'est une amputation de leur activité.

Si l'on ajoute à ça les incertitudes sur la faisabilité même de la nouvelle organisation, les inspecteurs se sentent en plus floués : ce qu'ils auront à faire ne dépend pas seulement de leur nouvelle place (1 parmi 8 ou 12) mais aussi de ce que les contrôleurs du travail sauront ou voudront faire dans les nouvelles conditions. La porte est ouverte à toutes les possibilités de conflit.

L'ensemble des questions que soulève la réorganisation pour le métier d'IT doit être très sérieusement examiné, car ces questions sont essentielles : en touchant à l'organisation du travail, on touche au travail, on en modifie la substance. Il faut prendre la mesure de ces transformations.

7.3 Ce qui risque de peser sur les Responsables des Unités de Contrôle

Le RUC est souvent présenté comme la pierre angulaire du projet « Ministère fort ». C'est de lui qui dépendra la réussite du projet, à savoir pour le ministère, le développement d'un travail

plus collectif au niveau des UC. L'encadrement compte beaucoup sur le bon choix des candidats, ce qui suppose d'une part de savoir précisément les critères qui définissent ce que sera un « bon » RUC et d'autre part de disposer de suffisamment de candidats pour effectuer un véritable choix. Mais même si ces conditions sont réunies, le RUC va se trouver en prise avec de nombreuses questions tout en devant construire cette nouvelle fonction :

- Comment construire un niveau de confiance vis-à-vis des équipes ?
- Quels sont les ressorts qui permettront de dépasser les obstacles actuels pour parler métier ? Avoir un rôle hiérarchique vis-à-vis des équipes constituera-t-il un frein ?
- Sur quelle base assoir sa légitimité quand on a eu des difficultés à le faire en tant que directeur adjoint ayant une fonction d'encadrant ou quand on n'était pas reconnu par ses pairs en tant qu'inspecteur du travail ?
- Comment construire un équilibre entre les différentes tâches dévolues au RUC ? La mise en place des unités de contrôle va générer nombre de questions auxquels le RUC va devoir trouver des réponses :
 - Comment le travail des secrétariats va-t-il être organisé ?
 - Comment va-t-il arbitrer les conflits qui pourraient surgir entre agents de secrétariats ?
 - Que faire des entreprises de plus de 50 salariés si le(s) contrôleur(s) ne veut pas s'en occuper ? Réciproquement, comment faire pour qu'un contrôleur ne se sente pas obligé de les prendre en charge pour ne pas alourdir la charge de ses collègues ?

L'ouverture de la possibilité d'effectuer du contrôle est à double tranchant : elle permet de garder le contact avec la réalité du contrôle mais elle peut accaparer l'activité du RUC. Comment va-t-on veiller à ce que la charge du travail du RUC soit convenable ?

- Comment va-t-il agir dans des ambiances où l'opposition à la réforme est forte ?
- Quel soutien est envisagé pour accompagner les RUC ?

La charge (au sens subjectif du terme) qui va peser sur le RUC risque d'être lourde. Paradoxalement, la question de qui va animer l'équipe de RUC est très peu évoquée : est-ce sera le responsable de l'unité territoriale dont ils dépendent hiérarchiquement ou les directeurs adjoints en charge du pôle Travail ?

7.4 Les silences du projet

Des questions ont pris consistance au fil de l'expertise sans qu'il soit possible de les explorer. Mais elles constituent autant de points qui appellent réflexion et propositions.

7.4.1 Le malaise des encadrants

Il n'est pas rare que des encadrants soient aussi considérés comme des ressources sur lesquelles s'appuyer. Mais sur le même modèle que ce qui fonctionne dans les sections : plus sur le mode de l'affinité que sur celui de la fonction proprement dite.

D'une certaine manière, le projet « Ministère fort » peut être vécu comme une double déqualification de leur travail :

- une partie de leurs tâches est transférée aux RUC (animation des sections, relecture des procès-verbaux des IT) ;
- le manque d'explication sur les raisons de ces transferts laisse penser que les encadrants n'ont pas su le faire pour des raisons qui leurs sont propres et ne sont pas structurelles.

Pourtant, ces transferts vont modifier leur propre travail : par exemple, ils vont continuer à s'occuper des recours hiérarchiques mais en étant plus éloignés du travail des agents de contrôle. Comment vont-ils compenser cette distance ? Quelles nouvelles tâches vont leur être confiées ? Quel rôle vont-ils jouer par rapport aux RUC ?

Il a été question en comité de pilotage de réunir un groupe de directeurs-adjoints, au titre des groupes de pairs, mais cette idée n'a pas été poursuivie par les analystes au vu de la diversité des profils, des responsabilités, des approches qu'elles ont rencontrés, et sans l'appui d'éléments d'observation qui sont nécessaires pour sortir des opinions et passer à des analyses.

7.4.2 Des services qui se sentent délaissés

Le projet du système d'inspection porte largement sur les sections d'inspection. Or le système d'inspection tel qu'il existe comporte d'autres services et notamment les services de renseignement. Leur mission de renseignement des usagers sur des questions de droit du travail participe du système. Eux aussi se posent des questions sur l'évolution de leurs services et ne sont pas sollicités pour des réflexions à ce sujet.

7.4.3 La question classique et incontournable de la reconnaissance

Les secrétaires de section et les contrôleurs du travail en section d'inspection sont amenés à évoluer vers de l'assistantat pour les uns et vers un travail d'inspecteur pour les autres. Qu'est-il prévu pour reconnaître la prise en charge de nouvelles tâches ? Cette question est loin d'être anodine dans le climat qui règne.

7.4.4 Les aménagements des locaux

On a pu voir dans les UT dans lesquelles nous sommes allées à quel point la configuration des lieux facilitait ou à l'inverse entravait les échanges entre agents. La configuration des espaces de travail joue un rôle important dans la construction des collectifs. Les 3 UT ont vécu des déménagements au moins partiel (des services) et toujours dans des conditions difficiles. Contrairement à toutes les préconisations dans ce domaine, on a adapté le travail aux locaux au lieu d'adapter les locaux au travail. Il y a eu parfois des réajustements (ou ils sont en cours) mais souvent au prix de conflits ou d'une énergie dépensée au détriment du cœur du travail.

7.5 Le rapport à l'autonomie : un débat à reprendre

On entend dire par certains cadres que les agents confondent indépendance et autonomie. Sous prétexte que l'indépendance est une condition de leur métier, ils revendiquent une autonomie incompatible avec l'appartenance au système d'inspection. Un autre argument, plus largement entendu, est que l'autonomie ne peut être que partielle. Des proportions sont avancées sur la répartition entre contrôles décidés par l'agent lui-même et contrôles qu'on lui demande de réaliser. Les analystes n'ont d'ailleurs pas vraiment éclairci le vocabulaire en vigueur : « actions collectives » chez certains semble correspondre à ce que d'autres appellent actions programmées, mais on parle aussi d'actions coordonnées et d'actions prioritaires. Il n'est sans doute pas inutile de vérifier que tout le monde parle de la même chose mais les analystes se concentreront sur le constat que les agents de contrôle ne confondent certainement pas indépendance et autonomie. C'est bien cette dernière qu'ils revendiquent (en plus, bien sûr, de l'indépendance).

La question dont il faut débattre, selon les analystes, ce sont les raisons pour lesquelles on a là un tel point de crispation.

L'autonomie ne se coupe pas en tranches puisqu'autonomie veut dire possibilité de se fixer ses propres normes. Si elle existe, elle comprend la possibilité pour l'agent de participer ou de ne pas participer à une action dont il n'est pas lui-même à l'origine.

La réflexion par la proportion est une impasse car il y aura toujours débat pour savoir si un contrôle déclenché par la plainte d'un salarié est une action auto-prescrite ou une action imposée par la situation, ou par la responsabilité qu'on a. C'est le type même de débat pour lequel il ne peut pas y avoir de réponse vraie ou fausse. Chacun y répond en fonction de sa conception du métier.

Cela ne rend pas illégitime de proposer que tous les agents participent à des actions communes. A condition de ne pas installer un débat de chiffres à la place d'un débat de sens. Si l'agent participe à une action commune, il doit le faire parce qu'il en voit l'intérêt. Et il n'est pas rare que des agents soulignent que de telles actions leur permettent d'apprendre sur de nouveaux champs ou leur font connaître de nouveaux interlocuteurs. C'est de nouveau une caricature que de penser que les agents se répartissent entre pour et contre les actions programmées.

Mais l'organisation a tout à gagner à ce que les agents continuent à défendre la possibilité la plus large possible de choisir les jours où ils vont contrôler, les lieux, les thèmes, les façons de faire. C'est à elle de convaincre l'agent que les thèmes programmés nationalement ou régionalement, et les façons de faire proposées, ne contredisent pas l'idée qu'il se fait du métier. Ainsi les campagnes programmées sur les accords d'égalité salariale ou de prévention des risques psychosociaux ne soulèvent pas le débat par principe, ils soulèvent le débat de savoir si c'est la bonne façon de faire avancer la question. Ce n'est certainement pas en imposant de les réaliser quoiqu'on en pense qu'on mettra les agents dans de bonnes conditions pour y participer. Et pendant ce temps, pour celui qui y va à contre-cœur, va peser plus que jamais l'impression qu'il ne fait pas ce pour quoi il a décidé de faire ce métier et en

particulier le traitement des dossiers importants de son point de vue qu'il ne résout pas parce qu'il n'en n'a plus le temps.

Il ne s'agit pas de dire que tous les arbitrages réalisés par l'agent lui-même sont forcément les meilleurs, il s'agit de prendre en compte à la bonne hauteur les conditions subjectives d'un travail aussi difficile.

La perte d'autonomie c'est la perspective de ne plus avoir le temps des contrôles approfondis si on les croit nécessaire, c'est la diminution de la maîtrise sur son emploi du temps, ce sont des jours de contrôle auxquels on ne pourra plus se soustraire alors qu'on est fatigué ou qu'on a d'autres priorités, c'est la perte de contrôle sur l'équilibre qu'on essaie de construire dans son planning puisqu'y échappera non seulement le temps du contrôle programmé mais aussi le temps consacré aux suites.

Mais déjà aujourd'hui la question se pose et cela devrait alerter l'organisation : certains agents considèrent déjà que la part des contrôles « contraints » (réclamation individuelle, demandes d'avis, demandes de dérogations, AT) par rapport à la part de contrôles librement choisis représente la moitié voire les deux tiers de leur activité.

7.6 La phase transitoire : un casse-tête

Dans un premiers temps, cette nouvelle organisation de l'inspection du travail va modifier les manières de travailler des agents :

- Le redécoupage des sections va nécessiter pour chacun de redécouvrir son territoire (ou une partie de celui-ci) ;
- La nouvelle répartition du travail va nécessiter pour chaque agent de contrôle d'adapter ses manières de travailler (prise en charge des entreprises de moins de 50 salariés pour les inspecteurs, des plus de 50 salariés pour les contrôleurs qui l'accepteront) ;
- La répartition du travail entre inspecteurs du travail et contrôleurs du travail va devoir se construire ;
- Le secrétariat va devoir trouver ses marques ;
- La prise de fonction des RUC constitue un changement important ;
- Les articulations entre les différents niveaux de contrôle (national, régional, départemental) vont devoir se construire ;
- Ces différents changements vont également avoir des effets sur les échelons supérieurs : la mise en place des RUC va modifier le travail des directeurs adjoints et les articulations entre les différents niveaux hiérarchiques vont devoir se recomposer.

Tous ces changements qui vont intervenir au moment de la mise en place de l'unité de contrôle vont s'accompagner d'une phase transitoire de longue durée.

L'organisation cible d'une unité de contrôle ne comptant que des inspecteurs du travail est fixée à une échéance de 10 ans.

Cela induit que pendant ces 10 années, les unités de contrôle vont être à géométrie variable au sens où les manières d'y travailler seront différentes selon les agents de contrôle qui les composent. Plusieurs cas de figure seront possibles : des UC où tous les agents de contrôle (inspecteur et contrôleur) feront le même travail, d'autres où les inspecteurs auront en charge les entreprises de plus de 50 salariés des sections de contrôleurs... Les organisations vont également devoir s'adapter aux départs en formation des contrôleurs qui auront réussi l'EPIT.

Ces situations transitoires vont générer de nombreuses questions auxquels les encadrants vont devoir faire face. Ils ont déjà été fortement sollicités ces dernières années pour mettre en place les différentes réformes qui se sont enchaînées dans un climat social souvent tendu. Le projet « Ministère fort », dont les effets vont se distiller dans le temps, va les mettre à contribution dans la durée.

C'est également le cas des fonctions support, et notamment les ressources humaines qui vont avoir la charge d'accompagner l'ensemble de ces changements. Auront-ils les moyens d'assumer une telle charge de travail ?

7.7 L'INTEFP

Les échos qui parviennent de l'INTEFP montrent que l'institution est à dure épreuve pour conduire tous les projets dont elle a la charge. Il va s'y ajouter la prise en charge du volet formation des nouveaux inspecteurs, des assistantes, des RUC.

Il y a matière à se demander si tous les moyens ont été donnés, ou vont l'être pour faire face à l'ingénierie et à la mise en œuvre de cette responsabilité supplémentaire.

7.8 Le dialogue social suppose une conception du dialogue

Les analystes souhaitent revenir ici sur la question du dialogue social, troisième « message » qu'a souhaité délivrer le ministre dans sa première lettre aux agents du Ministère, datée du 12 septembre 2012, courrier qui annonçait les « deux grands chantiers » qui deviendront le projet « Ministère fort » : « le dialogue social, je l'ai constaté à mon arrivée, ne fonctionne pas bien dans notre Ministère, paradoxe insupportable pour nous qui avons la charge de le promouvoir. Là aussi, il faut tourner la page. (...) je souhaite que nous retrouvions au plus vite, à tous les niveaux, un dialogue social sincère, loyal, respectueux et constructif. Chacun peut y contribuer. »

Dans ce même courrier, dans un paragraphe précédent, le ministre indique que la première page qu'il faut tourner est celle du malaise qui « s'est installé dans les services, alourdi par de terribles drames humains (...) perte de sens et de repères ».

La formulation est reprise dans la lettre du 8 juillet 2013, qui fait suite à l'étape « association des agents » : « pour répondre à ces attentes [de ceux qui n'ont pas d'emploi, de ceux qui en ont un, des entreprises, des partenaires sociaux et des élus], il faut un ministère plus fort. Il faut tourner la page du doute et du malaise interne qui ont pesé ces dernières années (...) ».

Le propos est sérieux : « tourner la page » est-il le moyen de se débarrasser de ce qui encombre ?

C'est connu et bien dit dans le langage populaire : ce qui n'est pas digéré reste sur l'estomac. On peut le dire autrement : Ce qui est empêché se retourne contre le sujet.

Reprenons les divers éléments : l'étape « association des agents » a concerné tous les agents « quel que soit [leur] métier », qui sont invités à échanger « sur les évolutions souhaitables de [son] fonctionnement et de [ses] métiers », précise la lettre du 19 décembre 2012. Une « liste de questions-clés » est jointe au courrier pour faciliter le « lancement de la réflexion collective, sans que cette liste soit limitative ». Or ce qui apparaît, est un écart entre les objets de débat proposés par le ministère et celui demandé par les agents, qui consiste précisément dans le traitement de ce qui fait malaise (cf. 3.2.4). Le dialogue pour qu'il puisse être authentique doit considérer l'ensemble des objets proposés au débat, et les participants au dialogue auront à faire ensemble le tri, la hiérarchisation et leur traitement⁴³. Mais dans la situation, cela a semblé impossible car ceux qui avaient en charge d'animer les débats avaient des consignes strictes : il est indiqué que « les grilles sont construites à partir de orientations de débat souhaitées par le ministre » et qu'elles doivent être exploitées « (...) à partir du cadre formel qui leur aura été fourni (exploitation des échanges en trois axes (les acquis, les sujets à investir ou axes de progrès et les points de vigilance) »⁴⁴. Aucune possibilité donc d'échapper aux échanges réglés par avance. Aucune possibilité de dialogue.

On peut en déduire que la conduite du projet, qui s'est voulu un moment structurant du dialogue social, n'a pas atteint son objectif.

Le lecteur aura compris que l'analyse proposée ici ne retient pas la question du dialogue sociale avec les OS et les instances représentatives du personnel. Elle se concentre sur le dialogue entre le ministère et les agents, ceux-là même dont on a dit aux analystes qu'ils représentaient la « majorité silencieuse ».

Pas si silencieuse que ça, si l'on rappelle que la proposition de tourner la page est faite de nouveau après les temps d'échanges qui ont réuni un nombre suffisamment important d'agents pour que s'en félicitent les représentants du ministère. Mais le dialogue n'a pas eu lieu : le ministère fait comme il s'entend (lui-même), sans entendre les autres.

Il ne s'agit pas là d'un dialogue de sourds dont rien ne peut sortir. Il ne s'agit pas d'un dialogue tout court. Le dialogue présuppose l'autre.

A ne pas être entendu, alors même qu'on est convoqué à parler, on peut finir par ne plus dire ou dire ce qu'on attend de nous, c'est-à-dire qu'on se retire subjectivement de la situation. Ce qui est perçu comme silence ne peut pas alors être interprété comme accord, mais comme retrait.

Il y a trois conséquences à tirer :

⁴³ Le travail collectif commence ici.

⁴⁴ kit « phase d'association des agents » : le fait même d'indiquer sur ce document qu'il ne doit pas être diffusé a provoqué sa diffusion.

- la première est ce qu'a répondu l'IGAS à la DGT : il ne suffit pas de dire pour que les autres fassent. Inutile donc d'affirmer et de réaffirmer qu'il faut tourner la page.
- Il faut que le ministère se dote d'une véritable conception du dialogue, c'est-à-dire ayant pour objectif d'entendre (et du même coup reconnaître) l'autre.
- Le silence comme signe de retrait doit inquiéter. Ce qui ne parvient pas à être adressé à l'autre nourrit un dialogue intérieur qui peut, à terme, être dévastateur.

8 Pistes de travail

Le Ministère a fait le choix de lancer le projet « Ministère fort » sans qu'aient été réfléchies de façon précise ses conséquences concrètes, ni en matière d'organisation ni en matière de conséquences sur les conditions de travail et la santé des agents. C'est ce que fait ressortir ce rapport. Il s'agit là d'une décision politique sur laquelle les experts n'ont pas à se prononcer. Arguant de l'urgence de la réforme, le ministère pense que l'organisation est en mesure de « construire en marchant » et il en appelle à l'engagement des encadrants intermédiaires pour que tout se déroule dans les meilleures conditions possibles.

On aura compris que l'Expert s'inquiète néanmoins de cette façon de procéder :

- Les sources du malaise, que tout le monde confirme, ne sont pas partagées,
- Les encadrants sont chargés de responsabilités lourdes dans un contexte où la méfiance à leur égard est importante (même si toute généralisation est abusive),
- La phase dite « d'association des agents » n'a pas créé de dynamique, voire a accentué des clivages,
- Les questions à discuter sont nombreuses.

Les analyses n'ont concerné que 3 UT mais les expertes sont en mesure d'affirmer que les questions posées dans les services, ainsi que le malaise observé et énoncé, sont remarquablement similaires dans ces 3 UT de taille différente.

Côté Système d'inspection du travail, nul n'est en mesure aujourd'hui de dire comment les agents vont s'emparer de la nouvelle organisation. Partant du fait (étayé théoriquement) que personne n'est jamais passif dans une situation (une position de retrait n'est pas une position passive), les analystes sont bien persuadées que, quoi qu'il en soit, le travail d'inspection va se poursuivre. Mais bien sûr, cela vaut quand les professionnels vont assez bien pour trouver les moyens de faire *dans et avec* une nouvelle organisation. S'ils n'y parviennent pas, on peut craindre pour leur santé. De ce point de vue, les analystes considèrent que l'appel d'offres auquel ils ont répondu renvoie dans le camp de l'expert des questions qui auraient dû mobiliser les services support du ministère.

Concernant le versant Emploi de la réforme, les analystes sont très réservées sur la possibilité de lever les inquiétudes, compte tenu d'une actualité qui ne fait que renforcer les principales préoccupations formulées par les agents. Celles-ci sont si massivement exprimées qu'elles ne

peuvent pas ne pas être entendues sans risques considérables pour la santé de ceux des agents qui ne voient plus de perspective.

Le rapport d'expertise ne va pas mettre un coup d'arrêt au débat social sur le projet « Ministère fort ». Les expertes ne sont pas en mesure de dire quelle est l'ampleur de l'opposition ou du soutien à ce projet mais considèrent que cette question ne doit pas être taboue.

Au-delà, elles affirment en revanche que l'inquiétude est largement partagée, sous des formes différentes, même de la part d'agents qui vont se saisir des opportunités d'évolution qu'ils peuvent voir dans la réforme.

En toute hypothèse, le travail de fond reste nécessaire. C'est autour de ce travail que sont construites les propositions suivantes.

8.1 Développer des projets permettant la discussion des agents sur la réalité du travail.

La mise en place des Unités de contrôle ne règlera pas les problèmes si ceux-ci ne sont pas clairement posés et débattus. Ce qui peut permettre d'aller vers du travail collectif c'est qu'on partage le sens et les objectifs de l'unité. Il ne sera évidemment pas plus facile de se mettre d'accord à 10 qu'à 3. C'est pourquoi les problèmes risquent de n'être que reportés voire amplifiés si les équipes ne passent pas par des échanges sur le travail.

C'est ce qu'a amorcé le rapport « Le travail vivant » mais si ce débat ne concerne pas plus d'agents, ceux-ci vont se trouver plus que jamais « isolés » face à une complexité qui ne peut qu'aller en augmentant.

Ajoutons à cela, que si le travail ne peut pas ou mal se dire au sein des UC, alors il en sera à l'évidence de même entre UC. Autant dire que le risque est grand que les UC fonctionnent demain avec les mêmes écarts que les sections aujourd'hui.

Les analystes suggèrent au CHSCT-M de réfléchir à un vaste dispositif concernant plusieurs régions (toutes celles qui seraient volontaires) et impliquant plusieurs équipes de recherche, porteuses de méthodologies différentes mais toutes axées sur la compréhension du travail réel. Nous imaginons un travail conduit par un comité de pilotage national, dont les réunions ne seraient pas formelles mais bien axées sur l'animation du dispositif, qui pourrait durer deux ans.

8.2 A court terme, diffuser et mettre en discussion le rapport d'expertise.

A plus court terme, la discussion autour du rapport d'expertise peut servir d'une part à amorcer un débat sur l'intérêt de passer par le travail réel pour comprendre la nature des difficultés rencontrées et partager les analyses, d'autre part à relancer la lecture d'une série de documents qui existent déjà dans le même sens.

Il convient de souligner que ces propositions, tant la première que la seconde, suppose que d'ores et déjà on admette que les agents de contrôle ainsi que les secrétaires puissent passer du temps à réfléchir sur le travail. Les processus transversaux de réunion semblent rares (peut-être existent-ils plus dans d'autres régions) : il ne s'agit pas de mettre en place des réunions « descendantes » mais de faire de l'espace pour des réunions entre pairs. Par définition ces espaces-temps ne se décrètent pas a priori mais doivent être favorisés par une organisation qui en intègre le principe. C'est pourquoi la discussion du rapport d'expertise peut avoir comme enjeu le partage autour de cette perspective.

8.3 Confirmer et concrétiser l'orientation d'une évaluation des risques en rapport avec le travail réel.

Le CHSCT-M et probablement les CHSCT régionaux sont engagés dans les démarches de mise à niveau des documents d'évaluation des risques professionnels. Dans ce domaine, les analystes n'auront pas d'autres préconisations que de veiller à la cohérence des démarches : s'il est un domaine qui doit s'appuyer sur la compréhension du travail réel c'est bien celui de l'évaluation des risques y compris les risques dits « psychosociaux ». Les expertes savent que la réflexion est en cours et que le DRH lui-même a déjà convenu de la nécessité d'une approche par le travail réel. Il reste à concrétiser cette affirmation.

8.4 Organiser le recensement de l'existant et des demandes, en matière d'appui au travail.

L'une des grandes questions posées par les agents est celle des soutiens actuels pour assurer leurs fonctions en matière de capitalisation, de moyens, d'outils, autant de questions qui ont déjà été posées dans le cadre du PMDIT mais qui ne semblent toujours pas recevoir de réponse suffisante. Les analystes suggèrent qu'un recensement précis soit réalisé dans ce domaine dans chaque UT : qu'est-ce qui existe, que peut-on mettre en place, à quelle échéance ? Certes les agents ne sont pas tous d'accord sur les outils eux-mêmes mais la demande d'appui est quant à elle à peu près unanime.

8.5 Répondre point par point aux points d'alertes contenus dans ce rapport

L'ensemble des points d'alerte soulevés sont énoncés pour faire l'objet de réflexions et de propositions. D'une façon générale ils engagent des décisions qui dépassent le rapport d'expertise.

Quelles que soient les suites données, il convient de les communiquer aux agents pour répondre à la question : à quoi a servi l'expertise ?

Comme tout plan d'action, celui qui suivra l'expertise doit comporter un échéancier et faire l'objet d'évaluations périodiques sur les avancées et les difficultés de mise en œuvre.

Annexes :

Composition du Comité de pilotage

- un représentant par OS présente au CHSCT ministériel :
 - Marc Corchand (SUD),
 - Martine Corneloup (CGT),
 - Philippe Sotty (SNUTEFE-FSU),
 - Niklas Vasseux (CFDT),
 - Michel Zeau (UNSA)
- des représentants de la DRH :
 - Danièle Champion (sous-directrice de la qualité de vie au travail) et plus particulièrement chargée de la coordination de l'expertise,
 - Lucie Lacalmontie (Chargée de mission santé au travail et conditions de travail),
 - Gaëlle Arnal-Burtschy,
 - Anne-Marie Morais (adjointe du chef de bureau « GPEC et dialogues de gestion »),
- un représentant de la DGT (à partir de la deuxième réunion) : Sophie HUG (chargée d'études)
- un représentant de la DGEFP ((à partir de la deuxième réunion): Frédéric Laloue (en charge du département de l'animation territoriale), remplacé par Claudine Balland
- des expertes

Liste des principales personnes rencontrées lors de la première phase de l'expertise

- pour l'administration centrale :
 - Pour la DGT : Yves Calvez (directeur adjoint), Sophie Hug (chargée d'études)
 - Pour la DGEFP : Emmanuelle Wargon (déléguée générale) et Claire Descreux (adjointe à la déléguée générale)
 - Pour la DRH : Joël Blondel (directeur), Marie-Françoise Lemaître (sous-directrice du pilotage des ressources, du droit du personnel et du dialogue social), Anne-Marie Morais (adjointe du chef de bureau « GPEC et dialogues de gestion ») et Danièle Champion (sous-directrice de la qualité de vie au travail)
 - Pour le cabinet du ministre : Myriam Métais (conseillère budgétaire et ressources humaines), Lionel De Taillac (conseiller « inspection du travail, santé, sécurité et qualité de vie au travail »)

- chef de projet « Ministère fort » : Stéphane Clément (secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales)
- pour l'INTEFP : Bernard Bailbé (directeur)
- pour les représentants du personnel au CHSCT-M :
 - Une réunion avec les organisations syndicales opposées à la réforme au plan national CGT-Sud-FSU-FO-CNT
 - Une réunion avec les organisations syndicales qui n'expriment pas d'opposition à la réforme au plan national UNSA-CFDT