

Entre les objectifs et le terrain : quelle légitimité des cadres intermédiaires de l'inspection du travail à l'heure de la nouvelle gestion publique ?¹

Anaïs BONANNO

En étudiant la façon dont les responsables d'unité de contrôle (Ruc) de l'inspection du travail cherchent à entretenir leur légitimité vis-à-vis de leurs subordonné-es, cet article interroge le rôle ambivalent des cadres intermédiaires dans l'opérationnalisation de la nouvelle gestion publique. Dix ans après l'instauration de leurs fonctions, les Ruc se saisissent largement des dispositifs d'évaluation de l'activité ; quant aux agents de contrôle qu'ils encadrent, tout en conservant une forte autonomie professionnelle, ils ont pour beaucoup intériorisé l'idée d'un bien-fondé de la quantification du travail. Pour autant, dans un contexte d'austérité budgétaire, la légitimité d'encadrement des Ruc se construit ailleurs, dans l'appui quotidien aux agents et dans la gestion de la pénurie. Les contraintes temporelles qui en résultent viennent mettre en évidence la cohabitation conflictuelle de deux critères de valeur professionnelle, que de nombreux Ruc résolvent au prix d'une intensification de leur travail.

By studying the ways in which control unit managers (RUC) at the labour inspectorate try to maintain their authority over their subordinates, this article examines the ambivalent role of middle managers in the operationalisation of new public management. Ten years after the inauguration of their role, control unit managers broadly reach for work evaluation measures; as for the control agents under their supervision, while they maintain broad professional independence, many of them have internalised the merits of the quantification of work. However, against a context of budget austerity, the managerial authority of control unit managers is maintained in other ways, in the day-to-day support of agents and management of shortages. The resulting time constraints highlight the uneasy coexistence of two professional value criteria, a tension which many control unit managers resolve at the cost of intensifying their work.

1. L'autrice tient à remercier l'ensemble des membres du comité de lecture de *La Revue de l'IRES* pour leurs retours.

Anaïs Bonanno est
docteure en sociologie
associée au laboratoire
Triangle.

En juin 2022, plusieurs membres de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) publient un rapport destiné à « évaluer la fonction de “responsable d'unité de contrôle” au sein du système d'inspection du travail » (Aubin *et al.*, 2022). En effet, si l'inspection du travail est avant tout composée de 1 700 agents de contrôle² qui disposent de pouvoirs coercitifs et répressifs pour faire appliquer le droit du travail dans les entreprises de droit privé, ils et elles sont désormais réunies dans des unités de contrôle pilotées par des responsables d'unité de contrôle (Ruc). Ces fonctions, accessibles aux inspecteurs et inspectrices du travail montés en grade, existent depuis la réforme « Ministère fort » de 2013. Leur mise en place ne s'est pas faite sans tensions avec les agents de contrôle : le rapport de l'Igas insiste sur les « difficultés » de ces cadres à exercer leurs missions, ce qu'il impute notamment à la permanence d'un climat généralisé de « défiance » et aux moyens hiérarchiques insuffisants dont disposeraient les Ruc.

Cette lecture interne aux relations hiérarchiques, qui cède volontiers à une perspective culturaliste³, s'avère cependant limitée si l'on isole ces relations des transformations organisationnelles que traverse, comme d'autres services publics, l'inspection du travail. En effet, la création de ce corps de cadres intermédiaires procède d'une séparation entre les fonctions de pilotage et d'exécution qui fait partie des principes de la nouvelle gestion publique (Bezes *et al.*, 2011 ; Demazière *et al.*, 2013). Les Ruc ne sont pas censés contrôler, tandis que les agents de contrôle sont désormais restreints à cette stricte fonction. Intégrés dans des « unités de contrôle » de huit à douze agents, elles et ils sont soumis à un regard hiérarchique plus rapproché, dont l'affirmation est concomitante de celle d'une gestion par objectifs. Comme dans de nombreuses autres administrations (Nocenti, 2022), les agents sont censés rendre des comptes sur leur respect de ces objectifs. Ce processus ne s'est pas fait sans résistances (Szarlej-Ligner, 2016). Enfin, alors même que les Ruc ne sont pas supposés exercer de fonctions de contrôle, les moyens humains de l'inspection du travail, comme ceux d'autres administrations, diminuent fortement, dans une logique d'optimisation des dépenses (Garcia, Pillon, 2021). En équivalent temps plein, on passe d'environ 2 000 agents de contrôle en 2014 à environ 1 600 en 2024, soit une diminution de plus de 20 %⁴. Par conséquent, une section d'inspection sur cinq est vacante en 2024⁵. L'ensemble de ces évolutions a pour effet d'augmenter la charge de travail des agents de contrôle, qui ont parfois deux sec-

2. « Enquête flash sur les effectifs du SIT - synthèse de l'enquête au 31 mars 2024 », Effectifs physiques, Direction générale du travail (SDAT/BPSIT), 2024, p. 1.

3. Pour expliquer les tensions, les rapporteurs de l'Igas invoquent notamment la culture « a-hiérarchique, voire anti-hiérarchique » des agents de contrôle, dont rendraient compte de prétendues « analyses sociologiques » (*ibid.*, p. 19). Ils commettent alors un grave contresens en attribuant ce constat à Marie Szarlej-Ligner, qui réfute précisément cette idée dans sa thèse (Szarlej-Ligner, 2017:389-390).

4. Calcul compliqué par la disparité des chiffres pour une même année selon les sources (Cour des comptes, 2020:89 ; « Enquête flash sur les effectifs du SIT », DGT, 2024, *op. cit.*).

5. Calculs effectués sur la base de l'« Enquête flash sur les effectifs du SIT », 2024, *op. cit.*

tions à leur charge pour compenser les vacances de postes. S'ajoute à cela le sentiment d'une reconnaissance institutionnelle insuffisante de l'implication au travail (Bonanno, 2024).

Ces éléments invitent à relativiser l'exceptionnalité de la relation entre ces agents et leur hiérarchie, d'autant que ce type de résistance concerne de nombreux autres groupes professionnels de la fonction publique (Bezes *et al.*, 2011). Surtout, ils incitent à se pencher sur les pratiques professionnelles de ces cadres intermédiaires aux fonctions encore assez neuves. Des travaux relativement récents cherchent à étendre aux cadres intermédiaires la perspective adoptée pour analyser les *street-level bureaucracies* (Lipsky, 1980). Cette théorie défend l'idée que les agents d'État au contact du public jouent un rôle central dans la production des politiques publiques en raison du pouvoir important dont ils disposent pour interpréter les règles de droit. Comme ces travailleuses et travailleurs, et en dépit des différences de statut, de poste et de secteur, les cadres intermédiaires de la fonction publique sont placés dans des situations de travail analogues et sont confrontés à des enjeux similaires. En particulier, ils endossent un rôle d'interprétation des préceptes de la nouvelle gestion publique auprès des travailleurs de première ligne (Barrier *et al.*, 2015). Ces pratiques leur confèrent un rôle important dans la production des politiques publiques.

L'exercice de ce rôle requiert cependant d'avoir face à ces travailleurs et travailleuses une certaine légitimité d'encadrement. Cet enjeu est d'autant plus important à l'inspection du travail que les inspectrices et inspecteurs étaient jusqu'en 2013 chef-fes de leur service, et que l'instauration des fonctions de Ruc a donné lieu à des contestations. Cette administration apparaît alors comme un cas d'étude stimulant des modalités de construction de la légitimité des cadres intermédiaires, dans un contexte d'affirmation de la nouvelle gestion publique qui inclut une diminution drastique des moyens humains. Quel est le rôle assigné aux Ruc dans les transformations de l'inspection du travail ? Dans un contexte de tension sur les effectifs, comment l'interprètent-ils et comment s'efforcent-ils de garantir leur légitimité auprès des agent-es de contrôle ? Que cela nous dit-il du rapport de ces cadres intermédiaires aux injonctions réformatrices ?

On verra que les cadres intermédiaires de l'inspection du travail participent à l'interiorisation de routines professionnelles ambivalentes. D'une part, ils et elles jouent un rôle dans la légitimation des dispositifs de mesure de la productivité, qui fondent leur valeur professionnelle auprès de leurs supérieur-es. D'autre part, la légitimité, auprès des agents, de ces cadres issu-es du corps qu'ils encadrent, ne peut que se fonder sur l'appui à leur activité quotidienne et sur l'aménagement de leurs contraintes professionnelles. Dès lors, le fait que les Ruc endossent une partie importante des contraintes liées à la nouvelle gestion publique contribue à expliquer l'autonomie professionnelle encore importante dont disposent les agents de contrôle en dépit de l'intensification du travail.

Encadré 1 - Méthodologie

Cet article se base sur onze entretiens avec des responsables d'unités de contrôle (Ruc) et seize entretiens avec des agents de contrôle effectués en 2023-2024 dans le cadre d'une recherche postdoctorale¹ portant sur les recompositions managériales à l'inspection du travail (Bonanno, 2024). L'ensemble de ces échanges fait suite à un terrain de plus grande durée et envergure, incluant des observations dans les services : celui-ci a nourri une thèse qui saisit la relation entre l'inspection du travail et ses publics comme angle d'analyse des dynamiques contemporaines d'application du droit du travail (Bonanno, 2023).

Si les agents rencontrés font partie de neuf départements au total, la majeure partie d'entre elles et eux travaillent dans deux départements fortement urbanisés et peuplés. Les services de contrôle de ces départements comptent chacun plus d'une trentaine d'agents de contrôle, et leur nombre d'unités de contrôle est supérieur à celui de trois quarts des départements français.

1. Cette étude a été réalisée dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT-FO. Elle est en libre accès à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3Y08vPy>.

On montrera tout d'abord que les Ruc du début des années 2020 s'approprient largement, quoique de façon différenciée, leur rôle de relais de la gestion par objectifs. Eux-mêmes soumis-es aux injonctions de leur propre hiérarchie, elles et ils s'assurent pour la plupart du respect de ces normes gestionnaires par les agents, ce qui incite ces dernier-es à intérioriser les critères de productivité (I). Dans le même temps, les Ruc tirent leur légitimité par le bas de leur effort pour alléger les contraintes du travail de contrôle, ce qui les conduit à en absorber une partie pour trouver leur place dans les services (II).

I. Les Ruc, pierre angulaire de la quantification de l'activité

Dès 2014, de nombreuses organisations syndicales du ministère du Travail ont estimé que les fonctions de Ruc avaient été instaurées pour asseoir la gestion par objectifs dans les services⁶. La création de ces fonctions va de pair avec l'obligation croissante, pour les agents de contrôle, de rendre des comptes sur leur activité, ce qui a pu être mal accueilli (Szarlej-Ligner, 2016). En effet, chaque agent de contrôle dispose d'un pouvoir

6. « La CGT, le SNUTEF-FSU et SUD font un recours au Conseil d'État contre le décret du 20 mars 2014 modifiant l'organisation de l'inspection du travail », CGT-TEFP, SNUTEFE-FSU, SUD-TAS, 14 novembre 2014, <https://bit.ly/3YX4YSm>, consulté le 17 février 2025.

discrétionnaire⁷ important pour déterminer quelles entreprises inspecter, sur quelles infractions, quelles suites donner aux contrôles, etc. La mise en place d'un pilotage de l'activité et d'une obligation de compte-rendu, que matérialise au quotidien la présence

Encadré 2 - La réforme « Ministère fort », un tournant dans l'organisation du travail d'inspection

Amorcée en 2013, la réforme « Ministère fort » transforme en profondeur l'organisation du travail. Jusqu'alors, les inspecteurs du travail (catégorie A) étaient chef-fes de leur service, dont le périmètre était celui d'une section d'inspection. Sur cette section travaillaient en général deux contrôleurs (catégorie B) et deux secrétaires de catégorie C. Après 2013, tous ces agents font partie d'unités de contrôle pilotées par les Ruc et composées d'une dizaine d'inspecteurs et de contrôleurs, chacun·e compétent·e sur une section d'inspection plus réduite.

Les Ruc sont d'ancien·nes inspectrices et inspecteurs du travail monté·es en grade. La plupart accèdent avant tout à ce poste pour obtenir le grade de directeur ou directrice adjointe du travail, mais n'y restent pas : l'ancienneté moyenne dans les fonctions de Ruc est de 3,7 ans en 2021 (Aubin *et al.*, 2022:127). La moyenne d'âge à la prise de poste est de 45,8 ans en 2021 (*ibid.*:127) et la moyenne d'âge des Ruc est de 50 ans en 2024, tandis que celle des agents de contrôle est de 47 ans¹. En outre, leur ancienneté moyenne dans le corps de l'inspection du travail est de 13,4 ans à la prise de poste, mais près de 30 % d'entre elles et eux ont moins de dix ans d'ancienneté (Aubin *et al.*, 2022:130). Cette fonction est également moins féminisée (49 %) que celle des agents de contrôle (67 %) (*ibid.*:127). Ces caractéristiques moyennes correspondent peu ou prou à celles des Ruc que j'ai rencontrés : ces six hommes et cinq femmes ont en moyenne 3 ans d'ancienneté dans leurs fonctions et 11 ans d'ancienneté dans le corps de l'inspection du travail à leur prise de poste.

Une autre dimension de la réforme « Ministère fort » est la mise en extinction du corps de contrôleur du travail à l'horizon 2025. Dès 2014, tout·es les contrôleurs et contrôleuses sont appelés à passer un examen interne pour devenir inspectrices. Malgré cela, 82 agents ont encore ce statut en 2024². Pour ne pas effacer leur présence dans les services, on reprendra la catégorie administrative d'« agent de contrôle » qui recouvre à la fois les inspecteurs et les contrôleurs.

1. « Enquête flash sur les effectifs du SIT », 2024, *op. cit.*

2. *Ibid.*

7. Entendu au sens sociologique d'autonomie professionnelle, dans la lignée des travaux sur les *street-level bureaucracies* (Lipsky, 1980 ; Dubois, 2010).

du Ruc dans les espaces de travail, a pu être jugée susceptible de porter atteinte à cette autonomie (Szarlej-Ligner, 2016). Observe-t-on de tels effets dix ans plus tard ?

Si la gestion par objectifs à l'inspection du travail a récemment pris de nouvelles formes, la conformité des agents de contrôle aux priorités de la politique du travail s'est progressivement affirmée comme un enjeu professionnel important pour les Ruc (I.1). Les leviers managériaux dont les cadres intermédiaires disposent pour inciter à cette conformité contribuent à expliquer la légitimité croissante acquise par la mesure chiffrée de la performance. Dès lors, on assiste moins à une entrave directe à l'autonomie professionnelle qu'à une intériorisation au long cours de la légitimité des outils de quantification pour juger de l'activité (I.2).

1.1. La conformité aux objectifs, un enjeu professionnel pour les Ruc

Dans le cadre de l'obligation de résultats impulsée par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf)⁸ au milieu des années 2000, les agents doivent remplir des objectifs de contrôle. Ces derniers ont évolué dans le temps. Du milieu des années 2000 à 2023, ils prennent la forme de priorités de contrôle, déclinées en « objectifs intermédiaires » dont la majeure partie correspond à des indicateurs chiffrés. C'est le respect de ces priorités, sur lesquelles les agents doivent rendre des comptes, qui est censé refléter « l'efficacité » de l'inspection du travail (Szarlej-Ligner, 2017). À partir du plan national 2023-2025, alors que les moyens humains sont toujours plus restreints, les objectifs managériaux évoluent. Alors que les agents devaient avant tout consacrer une partie de leur activité à des actions prioritaires (Mias, 2015), l'autorité centrale de l'inspection du travail annonce désormais que chaque agent doit réaliser 100 interventions sur site par an, quel qu'en soit l'objectif et quelle que soit la thématique concernée⁹. Autrement dit, le nombre de contrôles devient le problème managérial auquel la chaîne hiérarchique doit répondre. À cet objectif de présence s'ajoutent des campagnes de contrôle annuelles qui entretiennent des formes de priorisation thématique.

Cette inflexion des objectifs managériaux peut de prime abord apparaître comme un desserrement de l'autorité hiérarchique, dans la mesure où les thèmes des contrôles ne sont plus quantifiés. Toutefois, la Direction générale du travail (DGT) et les directions déconcentrées semblent plus vigilantes à la transmission, par les Ruc, du respect des objectifs. En effet, si cela fait partie des missions des Ruc depuis l'instauration de leurs fonctions, ce n'est qu'en 2020 qu'est créé pour eux un véritable parcours de formation. Les nouveaux Ruc le suivent quelques jours par mois parallèlement à leur prise

8. Promulguée en 2001, elle systématise et opérationnalise la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique (Bezes, 2005:36).

9. « Plan national d'action du système d'inspection du travail 2023-2025 », Direction générale du travail, novembre 2022, <https://bit.ly/4jsPHRY>.

de poste. Son volet « management » vise à acquérir « des pratiques managériales efficaces pour susciter l'engagement des équipes et gérer le cas échéant les tensions rencontrées¹⁰ ». Parallèlement, les supérieur-es hiérarchiques des Ruc leur enjoignent, lors de réunions d'équipe hebdomadaires ou bimensuelles, de leur faire remonter les chiffres et contrôles marquants de leur service.

Conformément à ces injonctions, la plupart des Ruc rencontrés partagent l'idée du bien-fondé de ces 100 interventions annuelles en entreprise. Pour l'une de ces Ruc, en poste depuis trois ans, sa « fonction d'appui » passe notamment par le fait de « repérer les éventuels décrocheurs, pour aussi être là et puis peut-être proposer des pistes ». Elle définit les « décrocheurs » de la façon suivante :

« Quelqu'un qui n'est plus sur le terrain. Ben, on va le voir sur le chrono¹¹ tout simplement, ou dans SUI¹². Quand on va interroger les CREMA¹³ – les comptes-rendus de son activité – si on voit qu'il y a deux contrôles par mois, ou deux contrôles par an, on va commencer à se poser des questions, il y a un souci. Donc ce sont des agents de contrôle, or l'objectif premier d'un agent de contrôle, c'est quand même d'être sur le terrain pour contrôler. »

Selon cette Ruc, « l'objectif premier d'un agent de contrôle, c'est quand même d'être sur le terrain pour contrôler ». Elle place donc parmi ses missions principales le fait d'identifier et d'accompagner les agents qui ne respectent pas ces normes quantitatives. Le vocable d'« agent de contrôle », progressivement substitué, dans les années 2010, à celui d'« inspecteur du travail » (catégorie A) et de « contrôleur du travail » (catégorie B) alors que les agents sont relégués en bout de chaîne hiérarchique (encadré 2) marque bien le recentrage du travail prescrit sur cette nécessité de « sortir ». En outre, les agents sont incités à rédiger des suites, qu'il s'agisse de simples lettres d'observation ou d'usage des moyens coercitifs et répressifs à disposition. C'est ce que souligne une de ses collègues lorsqu'elle évoque l'activité d'un inspecteur de son service :

« (...) Quand il fait le contrôle, qu'il voit qu'il a pris trop de temps à faire la suite, il ne rentre pas son intervention. Du coup, ça n'apparaît pas. Et à chaque fois, Xavier¹⁴ me dit : "Oui, mais il ne sort pas" ; Je dis : "Si, il fait des contrôles". (...) Et j'ai dit [à l'inspecteur] : "Fais-le, parce que comme ça, on va voir que tu fais des interventions." En plus, moi, ça me permet de voir que sur l'UC, j'ai des interventions. Tout le monde est gagnant, si ce n'est qu'effectivement, il faut faire les suites. »

10. INTEFP, « Programme "nouveaux Ruc" pour 2021/2022 », cité dans Aubin *et al.* (2022:56).

11. Les chronos sont les courriers imprimés et classés par ordre chronologique d'arrivée ou de départ.

12. Anciennement Wiki't, qui est devenu SUI : nom du logiciel de reddition de comptes.

13. Compte-rendu mensuel d'activité.

14. Prénom (pseudonymisé) du chef du pôle Travail de ce département.

Comme cet inspecteur, un certain nombre d'agents se voient reprocher par leur hiérarchie de ne pas avoir apporté de suites à leurs contrôles. Cette Ruc souligne plus bas que l'absence de suite à un contrôle a des effets non seulement sur la continuité de l'action publique, mais aussi sur la valorisation de sa propre activité de cheffe de service : les suites que cet agent pourrait rédiger rendraient « tout le monde » « gagnant ». Les normes professionnelles véhiculées par les Ruc s'entrecroisent avec des enjeux liés à leur propre réputation. En effet, sans que leurs propres objectifs soient aussi clairs et explicites que ceux d'autres cadres du secteur public (Nocenti, 2022), la légitimité des Ruc auprès de leur propre hiérarchie dépend notamment de la conformité des pratiques professionnelles de leurs agents à la politique du travail. Cela est d'autant plus le cas dans le département où travaille cette Ruc : la direction du pôle Travail est proche de la DGT et attachée à démontrer la productivité de ses services.

Plus largement, dans les départements étudiés, la productivité de chacune des unités de contrôle est de notoriété publique. Les normes d'efficacité y sont différemment relayées selon les « configurations organisationnelles » (de Larminat, 2015). Dans le département où travaillent les deux Ruc citées, leurs supérieur-es hiérarchiques, qui coordonnent notamment l'activité des services de contrôle et de renseignement en droit du travail, sont mobilisé-es autour du respect le plus strict des directives de la politique du travail. Ils et elles sont soucieuses de faire remonter à la DGT des données attestant de cette conformité. La légitimité des Ruc vis-à-vis de leurs supérieur-es dépend ainsi notamment de leur capacité à faire remonter des données attestant de l'activité soutenue de leur unité de contrôle. C'est dans ce département que sont aussi relayées des normes plus implicites : les Ruc attendent des agents qu'ils et elles « diversifient » leur activité en variant la technicité des contrôles, leurs thématiques ou le type d'entreprise visé. Une Ruc le souligne lorsqu'elle me décrit le travail d'une ancienne contrôleuse du travail, devenue inspectrice quelques années auparavant :

« Elle ne va pas sur des sujets difficiles, elle va sur des sujets qui sont très faciles. Du coup elle aligne des bâtons, mais je pense qu'il faut ménager les deux en fait. Pour remplir les objectifs de la DGT, il faut clairement à un moment donné faire des contrôles faciles, pour pouvoir se laisser du temps pour faire des sujets plus difficiles sur lesquels il faut aller. (...) Mais moi, du coup, j'essaie aussi de la *challenger*, en lui disant : "C'est bien, mais ça serait bien peut-être que tu ailles sur les entreprises d'un peu plus de 50 salariés, que tu t'intéresses un peu plus à d'autres problématiques, que tu diversifies un peu tes axes de contrôle, etc." »

Alors que cette inspectrice se prévaut d'un nombre d'interventions plus élevé que l'objectif annuel, sa Ruc regrette qu'elle ne fasse que des contrôles « faciles », comme les contrôles de petites boulangeries ou ceux qui concernent l'affichage obligatoire des coordonnées de l'inspection du travail. Elle attend qu'elle se lance dans des contrôles plus complexes d'un point de vue juridique, ou dans des contrôles de grands établissements,

qui peuvent engendrer davantage de questionnements stratégiques tant ils impliquent de se positionner à la fois par rapport aux instances représentatives du personnel et aux représentant-es des directions. Comme cette Ruc, certain-es chef-fes de service relaient des objectifs dont les dimensions quantitative et qualitative sont susceptibles d'entrer en tension. Quels sont les leviers qu'ils et elles mobilisent pour garantir la conformité à ces objectifs ? Ont-ils des effets sur l'autonomie professionnelle des agents ?

1.2. Une quantification de l'activité légitimée par les dispositifs managériaux

Pour garantir le respect de ces objectifs par les agents de contrôle, les responsables d'unité de contrôle s'appuient sur les logiciels de saisie de l'activité. Ceux-ci permettent dans un premier temps d'avoir accès aux données de façon agrégée par unité de contrôle, malgré un boycott important de la part des agents au tournant des années 2010 (Szarlej-Ligner, 2016). Dix ans plus tard, bien que certain-es agents continuent individuellement à ne pas saisir leur activité, comme cela semble être le cas en Seine-Saint-Denis¹⁵, il n'existe pas de mouvement collectif de boycott du logiciel. En revanche, les agents s'arrangent individuellement avec les catégories prescrites du logiciel pour y faire entrer leur activité, dans un contexte où SUIT, le logiciel utilisé depuis 2022 (voir *supra*), permet à la hiérarchie d'accéder à l'activité individuelle des agents, ce qui renforce la dimension évaluative du dispositif¹⁶.

En effet, bien qu'ils ne reflètent pas toujours le travail réel, les chiffres tirés du logiciel font partie des dispositifs mobilisés pour évaluer le travail des agents. Cette évaluation se cristallise dans deux temps forts de leur vie professionnelle : les promotions et les primes annuelles. On se concentrera ici sur ce deuxième enjeu, périodique, autour duquel les logiques de distinction sont prégnantes à l'heure de l'enquête. En effet, en 2014, la refonte des régimes indemnitaires dans la fonction publique¹⁷ aboutit notamment à la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA)¹⁸, qui « permet de reconnaître spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir

15. Dans ce département, Elisabeth Borne, alors ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, avait commandité une enquête de l'Igas en arguant d'une « dégradation » du « service public » liée aux diverses pratiques de boycott des agents - parmi lesquelles le boycott du logiciel de reddition de comptes. B. Drolez *et al.*, « Contrôle des services de l'inspection du travail de l'unité départementale de Seine-saint-Denis », 2023, p. 50.

16. Décret n° 2022-771 du 2 mai 2022 portant autorisation du traitement de données à caractère personnel de l'inspection du travail dénommé « SUIT », <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045734012>.

17. Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028965911>.

18. La dernière prime de ce type, qui était la prime de fonctions et de résultats (PFR), avait été suspendue au ministère du Travail quelques mois après sa mise en place dans le cadre d'un mouvement social important à l'inspection du travail (Szarlej-Ligner, 2017:268-269).

des agents¹⁹ ». Des tensions avec la hiérarchie ou entre collègues peuvent naître lorsque les agents arguent du montant jugé insuffisant de leur CIA au regard de leur investissement au travail, comme c'est le cas entre la Ruc mentionnée dans la section précédente et l'inspectrice à qui elle refuse la prime maximale car elle n'aurait fait que des contrôles « faciles ». En outre, en dépit de la faiblesse relative de la somme que représente cette prime, celle-ci provoque une mise en concurrence des agents, comme en témoigne une inspectrice qui a « eu le max » en termes de prime cette année-là :

« [Le CIA], il faut faire un truc tellement extraordinaire pour l'avoir qu'à la limite, je pourrais préférer ne pas l'avoir que de faire tout ce que je fais pour l'avoir eu. Parce que si tu le rapportes au mois, ce n'est même pas cinquante euros par mois. Donc il faut que tu fasses trois fois plus de boulot [que pour être payée] ton salaire normal. Ça ne vaut pas le coup. Mais ça divise, parce que c'est ta place dans l'organisation. Et puis, même, il y a des injustices : pourquoi ta collègue l'a, et toi tu ne l'as pas ? Parce qu'il n'y en a qu'un des deux qui peut l'avoir. Et toi, si tu ne l'as pas l'année prochaine, alors que tu as tout ça, si tu as toujours aussi bien travaillé, ça ne sera pas juste. En fait, c'est un système qui est démotivant. »

Si certain-es agents affirment, comme cette inspectrice, ne pas se soucier de cette prime en raison de la somme dérisoire qu'elle représenterait, son individualisation met en évidence la conformité inégale des agents aux critères de légitimité professionnelle. L'existence d'une prime inégalement distribuée introduit une forme de hiérarchisation des pratiques professionnelles qui peut conduire à mettre les agents en concurrence. Cet extrait, comme d'autres, conduit à penser que les leviers managériaux d'action des Ruc n'ont pas tant pour effet de contraindre directement l'activité des agents que de participer à leur faire investir la quantification de leur activité comme un support de reconnaissance professionnelle. Plusieurs agents ont ainsi des usages détournés du logiciel. Par exemple, certain-es d'entre eux et elles recodent certaines de leurs activités, comme la réception du public ou l'organisation de réunions, pour faire en sorte que leur investissement professionnel soit valorisé même lorsqu'il ne correspond pas aux prérequis : ils les font donc entrer dans des cases inadaptées pour les voir malgré tout reconnues par leur hiérarchie. Cet exemple témoigne à la fois de la forte marge de manœuvre des agents vis-à-vis de la quantification, et du fait qu'ils et elles mobilisent de façon croissante les logiciels de reddition de comptes pour mettre en évidence leur valeur professionnelle.

La majeure partie des responsables d'unité de contrôle endosse donc le rôle de s'assurer de la conformité des agents aux objectifs de la politique du travail. Elles et ils incitent les agents à respecter les normes de productivité édictées par l'autorité centrale et s'assurent de la mesurabilité de leur travail. Une dimension importante de leur activité

19. Portail de la fonction publique, « Le complément indemnitaire annuel (CIA) » : <https://bit.ly/42YN7fj>, consulté le 28 février 2025.

consiste donc à traduire les injonctions du nouveau management public à leurs subordonné-es, tout en rendant lisible l'activité de leurs agents à leurs propres supérieur-es hiérarchiques. Bien que l'autonomie professionnelle de ces agents reste plus importante que celles d'autres corps d'inspection, comme celle qui contrôle les installations classées pour la protection de l'environnement (Bonnaud, 2005), elles et ils investissent davantage, soutenu-es par leurs Ruc, la quantification comme support de reconnaissance professionnelle. Si une telle intériorisation existe, c'est donc que les Ruc ont réussi, ces dix dernières années, à asseoir une certaine forme de légitimité de leurs fonctions dans les services. Sur quoi se fonde-t-elle ? Que cela nous dit-il plus largement des modalités de construction d'une légitimité d'encadrement dans un contexte d'austérité budgétaire ?

II. Une légitimité d'encadrement à distance des objectifs

Si les Ruc sont incité-es par leur hiérarchie à se faire intermédiaires de la politique du travail, elles et ils cherchent dans le même temps à limiter cette fonction pour garantir leur légitimité à occuper une fonction de chef-fe de service (II.1). Ce rôle de filtre est apprécié lorsqu'il est perçu par les agents (II.2). Les Ruc s'impliquent également dans l'appui à l'activité de contrôle, y compris en participant à l'absorption de la pénurie de postes (II.3). Leur légitimité auprès des agents est avant tout celle de l'expertise de terrain, comme en témoignent les attentes concernant leur disponibilité aux demandes. Les réponses à cette catégorie d'attentes viennent révéler les contradictions inhérentes à leur rôle managérial (II.4).

II.1. Une activité de tri dans la politique du travail

Les pratiques de relais de la politique du travail sont inséparables de pratiques de tri des prescriptions hiérarchiques. Par ce biais, les Ruc cherchent indissociablement à préserver leurs conditions de travail et à garantir leur légitimité auprès de leurs équipes, qui se plaignent à la fois d'une forte charge de travail liée aux sous-effectifs et d'une insuffisante reconnaissance institutionnelle du travail fourni.

Une première logique de tri, collective, concerne les demandes hiérarchiques qui impliquent un surcroît de travail à la fois pour les Ruc et pour les agents de contrôle. Par exemple, en 2023-2024, première année de mise en place des campagnes nationales et ciblées de contrôle du nouveau plan d'action, les directions départementales sont invitées à ajouter aux campagnes nationales une campagne de contrôle construite au niveau local. Or, dans plusieurs départements, l'encadrement local estime qu'une telle campagne serait de trop, compte tenu de la pénurie d'effectifs et des actions collectives déjà demandées aux agents. C'est ce qu'explique un Ruc en poste depuis une petite dizaine d'années. S'il juge que le dispositif des campagnes de contrôle est particulièrement

« intéressant », il lui semble aussi qu'« il vaut mieux commencer petit et faire les choses correctement » car « c'est très important de faire les choses bien » :

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

Le dispositif des campagnes de contrôle, qui s'ajoute à l'objectif de 100 interventions annuelles par agent, implique de produire une documentation technique, juridique voire stratégique abondante, dont les cadres du pôle Travail puis les Ruc sont censés faciliter l'appropriation. L'organisation d'une nouvelle campagne de contrôle implique qu'ils et elles effectuent un travail d'animation d'équipe et de transmission d'informations à leurs subordonné-es et à leur hiérarchie. Or, dans ce département où un poste sur trois est vacant, l'ampleur des sous-effectifs, auxquels s'ajoutent un redécoupage du périmètre géographique des sections d'inspection et la perspective d'un déménagement des locaux, dissuade les Ruc de mettre en œuvre une nouvelle campagne. En outre, l'absence de direction de pôle Travail pendant plusieurs mois a ajouté aux Ruc une partie du travail de redescende des informations sur la campagne, ce qui les a dissuadé-es d'impulser un nouvel effort coordonné au niveau local.

Cette forme, ponctuelle, de tri des prescriptions nationales et régionales peut s'inscrire dans l'adoption d'un rôle d'encadrement plus général, qui consiste à limiter le volontarisme hiérarchique en adaptant les prescriptions aux contraintes et pratiques professionnelles des agents. C'est le cas dans un autre département, où une seule Ruc a été rencontrée :

« [La direction du pôle Travail] est souple ; je crois qu'elle l'est aussi par nécessité, parce que, comme on est très, très loin des 100 interventions... On a vraiment une philosophie de soutien des équipes. Je me rends compte que tous, on va chercher à justifier, à dire pourquoi. On soutient... Enfin, on va défendre ces agents. Enfin, bon, en partie, parce que ceux qui ne font pas, ils ne font pas. »

Cette Ruc, qui me signalait un peu plus tôt que son département était « le plus mauvais de toute la région », affirme que ses supérieur-es hiérarchiques et ses collègues Ruc, tout en relayant l'objectif des 100 interventions annuelles par agent, s'adaptent à la faible productivité comptable de leurs subordonné-es en ne se posant pas dans des « logiques de mise en cause personnelle ». Ces deux exemples de pratiques de filtre, situées dans des départements différents, montrent la latitude dont disposent les Ruc – et *a fortiori* les équipes de direction – pour s'approprier leur rôle dans la plupart des départements. Si la gestion par objectifs est relayée de toutes parts, la préservation des conditions de

travail peut impliquer pour les Ruc, qui, rappelons-le, sont issu-es du corps des agents qu'ils encadrent, de s'adapter aux pratiques professionnelles des agents.

II.2. Un filtrage attendu des agents de contrôle

Cette pratique est plus ou moins perceptible par les agents de contrôle. Si le filtrage des prescriptions peut consister, comme dans les deux cas exposés ci-dessus, à décider de ne pas demander aux agents de faire certaines choses, il implique aussi parfois d'en faire d'autres à leur place ou sans le leur dire, ce qui incite un grand nombre d'agents rencontré-es à se demander « ce que font les Ruc » ou « à quoi servent les Ruc ». Dans le même temps, les agents, y compris celles et ceux qui sont jugé-es les plus performant-es, valorisent ces pratiques de filtrage lorsqu'ils et elles les constatent. En témoigne le discours que tient une inspectrice du travail mutée quelque temps avant notre entretien. Elle avait auparavant passé une petite dizaine d'années dans un département dont l'équipe de direction redescendait de façon systématique l'ensemble des demandes de la DGT et poussait fortement les agents à s'y conformer. Cela avait occasionné pour elle des problèmes de santé :

« Je pense qu'ici, [les Ruc] amortissent énormément. Et je pense qu'ils prennent sur eux beaucoup d'ordres qu'ils ne font pas redescendre. Beaucoup de remontées statistiques dont ici, ils n'ont aucune connaissance alors que dans [l'ancien département], on leur dit : "Il faut que tu me donnes ça à telle date parce que j'ai telle remontée à faire", tu vois. Ici, à mon avis, ils font les remontées sans le dire à personne. Ou ils ne les font pas. (...) Je pense qu'ils prennent souvent sur eux et qu'ils défendent souvent nos chiffres. »

La mobilité géographique que cette inspectrice a connue l'incite à supputer que les Ruc du département dans lequel elle a été mutée endossent un rôle de filtre des demandes de leur propre hiérarchie pour « préserver [les agents] d'une pression sur l'objectif ». En particulier, ils et elles ne lui demandent pas d'actions de contrôle qui soient directement indexées sur des enjeux de communication interne et externe immédiate. À l'inverse, selon elle, son ancienne équipe de direction véhiculait un prescrit hiérarchique sans l'adapter aux différents agents, s'assurer de leur capacité à recevoir la consigne ni reconnaître leur implication. Cette inspectrice déplore notamment s'être vue plusieurs fois confier des sections en intérim²⁰ par sa Ruc ou par la direction du pôle Travail par l'intermédiaire de simples mails d'information, sans s'assurer de sa capacité à absorber cette charge de travail supplémentaire, c'est-à-dire en faisant, selon ses termes, « l'économie de la bienséance ». Comme l'illustre cet extrait, lorsque les agents apprécient le tri effectué par leurs supérieur-es dans ce que ces dernier-es leur demandent, ils et elles valorisent la capacité de leurs ancien-nes homologues à garder en tête leurs contraintes

20. Les sections en intérim sont des sections assurées par un agent en plus de sa section principale. Dans le cadre des sous-effectifs, il est fréquent que les agents assurent des sections en intérim.

professionnelles et leurs efforts pour absorber la charge de travail et gérer la pénurie de moyens. Une inspectrice du travail apprécie ainsi chez un de ses anciens Ruc, qui investit sa posture d'encadrement de façon minimale, le fait d'« av[oir] la même vision que nous de ce que doit être un inspecteur et une inspectrice du travail » :

« Donc, si la direction... Enfin, clairement, si on ne faisait pas nos actions collectives ou si on ne remplissait pas Wiki't, il n'allait rien nous dire. Si on nous faisait chier là-dessus, il allait nous défendre. »

La « vision » qu'évoque cette inspectrice consiste notamment à « défendre » les agents : ce terme, qui revient fréquemment dans les entretiens, montre que les agents de contrôle attendent des Ruc qu'ils et elles fassent valoir auprès de leurs propres supérieur·es les difficultés quotidiennes de l'activité de contrôle, plutôt que de concentrer ces échanges sur la conformité aux objectifs. En l'espèce, et comme celle des cadres de santé (Divay, Gadéa, 2015), la fonction de Ruc semble institutionnellement peu paramétrée pour remplir ce genre de missions. Certes, les Ruc prennent en charge un rôle d'organisation du travail, voire de demande de moyens humains lorsque, chaque année, se négocie la répartition des postes alloués à chaque département entre unités de contrôle. Pour autant, la charge de travail de chacun·e des agents semble intangible. En particulier, dans un contexte où l'agrandissement progressif des sections est utilisé par l'autorité centrale comme un moyen de diminuer leur nombre²¹, réduisant mécaniquement le nombre de sections vacantes, les plaintes relatives à la trop grande disparité de charge de travail selon les sections d'inspection ne semblent pas prises en compte. C'est ce que souligne une inspectrice, en poste depuis moins de trois ans, qui a tenté de signaler lors de son entretien la charge de travail trop importante de sa section :

« [Citant de mémoire les commentaires qu'elle a ajoutés à son compte-rendu d'entretien professionnel] : “Et j'ajoute – encore une fois, parce que [ma Ruc] ne l'a pas noté, alors que je lui ai dit de le noter – que la section de Tournol²² est extrêmement lourde. Elle mériterait qu'on se penche dessus pour la redécouper, sachant qu'un peu d'anticipation ne ferait pas de mal”. Il y a un centre commercial qui va sortir à Tournol – c'est un gros chantier que j'avais, avec dix grues, il y aura des commerces et des bureaux, donc on va avoir encore des salariés en plus. Et elle ne l'avait pas mis ! Moi, je l'ai mis dans mon truc... »

Cette inspectrice regrette que, malgré son insistance en entretien professionnel, sa Ruc ne fasse jamais remonter que son territoire de rattachement génère une très forte charge de travail – notamment car sa proximité avec les bureaux de l'inspection du travail occasionne un grand afflux de demandes de salarié·es – et qu'il serait nécessaire

21. Le nombre de sections d'inspection diminue donc de près de 10 % entre 2016 et 2024. Calculs effectués par l'auteure sur la base de « Tableau de bord », DGT, 2018, p. 5 ; « Enquête flash sur les effectifs du SIT », DGT, 2024.

22. Nom (pseudonymisé) d'une des principales villes du département, dont le périmètre est celui de cette section d'inspection.

d'en réduire le périmètre. Elle profite alors de l'entretien d'évaluation pour apposer au compte-rendu, à la place de sa Ruc, un commentaire manuscrit sur ce point.

Ainsi, tout en ayant eux et elles-mêmes davantage intériorisé le rôle de la quantification dans la reconnaissance de la valeur professionnelle, les agents valorisent les pratiques de filtrage des Ruc. Celles-ci leur apparaissent comme une façon de préserver leur sens au travail face à des objectifs gestionnaires. Ces derniers peuvent leur sembler régis par des logiques de communication étrangères à leurs normes de qualité professionnelle. Elles et ils attendent des Ruc que ces dernier-es relaient ces normes à leur hiérarchie et lui expriment la nécessité d'une augmentation des moyens d'inspection, rôle rarement endossé par les Ruc. Dans un contexte où certaines dimensions de la politique du travail sont jugées augmenter de façon inconsidérée la charge de travail, ces attentes s'accompagnent d'une définition des qualités de Ruc comme soutiens à l'activité quotidienne.

II.3. La mise au service de l'activité : un pilier de la légitimité

Dans la continuité de cette valorisation du tri des objectifs managériaux, un autre enjeu de légitimité professionnelle des cadres intermédiaires concerne l'absorption de la pénurie de postes. Alors que le plan de recrutement mis en place par la DGT semble être à la fois de courte durée et insuffisant, aboutissant à près d'un quart de sections vacantes en 2023 (Cour des comptes, 2024:82), la plupart des Ruc rencontré-es réalisent l'intérim d'une des sections vacantes dans leur unité de contrôle plutôt que de demander à leurs agents d'en prendre la charge.

Ces pratiques peuvent correspondre à deux logiques qui s'articulent parfois. Une partie des Ruc, minoritaires et sur lesquel-les nous ne nous concentrons pas dans cet article, consacrent l'essentiel de leur temps à contrôler les établissements de la section dont ils et elles assurent l'intérim. Ces Ruc investissent leurs fonctions d'encadrement de façon minimaliste : ils et elles se concentrent sur l'organisation du travail des agents mais ne leur font redescendre aucune des prescriptions hiérarchiques et n'évaluent pas leur travail. Cette posture, semblable à celle des cadres intermédiaires en service de probation « en roue libre » vis-à-vis des dispositifs d'évaluation (de Larminat, 2015:7273), semble procéder bien plus de la socialisation professionnelle antérieure à la prise de poste et mériterait une analyse propre. Elle met en évidence la marge de manœuvre de certain-es Ruc vis-à-vis de leur propre encadrement.

D'autres Ruc, plus nombreux et nombreuses, s'impliquent davantage dans le relais des objectifs, tout en considérant qu'il est nécessaire de contribuer à l'effort collectif de résorption des sous-effectifs pour se garantir une certaine légitimité au sein des services. Sur la section dont ils et elles assurent l'intérim, ces Ruc se contentent le plus souvent d'assurer les obligations incompressibles, comme la prise de décisions

administratives et les enquêtes liées aux accidents graves ou mortels. C'est ce qu'exprime un Ruc en poste depuis plusieurs années, qui a quasiment toujours eu des intérimis depuis sa prise de poste :

« Moi, j'ai toujours considéré que je devais prendre ma part pour être exemplaire. Et quand on est exemplaire, c'est plus facile après d'emporter l'adhésion de ses agents, la fidélité de ses agents face à une charge de travail qui est accrue. Et en même temps, ça permet aussi de rester vraiment au contact des problématiques de terrain et de ne pas perdre de vue la réalité de l'exercice des missions. Donc, tout cela vient renforcer à la fois la légitimité dans la fonction de Ruc et aussi l'autorité par rapport au reste des agents qui sont dans votre service. »

Ce Ruc conserve une pratique de terrain pour montrer son implication dans le collectif de travail en ne déléguant pas le surcroît de travail lié à la pénurie à ses subordonnés. Cette activité lui permet aussi de revendiquer une expertise pratique auprès des agents. Cette conception de l'intérim comme gage de légitimité de l'encadrement se retrouve, sans être formulée en ces termes, chez les agents de contrôle. Dans la lignée du rôle d'amortisseur des demandes hiérarchiques qu'ils et elles souhaitent leur voir endosser, les agents attendent que les Ruc les aident à gérer la pénurie de moyens matériels et humains provoquée par les réorganisations successives de l'institution. C'est ce que souligne une inspectrice dont la Ruc a cessé d'assurer des sections par intérim :

« Elle nous a dit qu'elle arrêta parce qu'il fallait qu'elle pense à elle et qu'elle se préserve. Sauf que quand elle ne fait pas l'intérim, c'est nous qui le faisons, en fait. »

Mais cette attente vis-à-vis des Ruc s'explique aussi de façon générale par la conception qu'ont les agents de la légitimité de l'encadrement. Un inspecteur d'une quinzaine d'années d'expérience, entré comme contrôleur, regrette que le ministère veuille réduire le « cadre de proximité » qu'est le ou la Ruc à un-e « manager » qui ne « fait pas de terrain » :

« Quand tu es cadre de proximité, il faut mettre les mains dans le cambouis. Il faut avoir une certaine légitimité de terrain parce que tu restes proche du terrain. Je compare ça à d'autres entreprises avec des commerciaux : si la personne a cinq commerciales à gérer, s'il ne fait que du management mais qu'il ne va jamais sur le terrain, à un moment donné, il y a une dichotomie entre ce qu'il demande et le retour de ses équipes. »

Cet inspecteur, qui aimerait être inscrit au tableau d'avancement pour passer au grade de directeur-adjoint du travail dans les prochaines années et n'exclut pas de prendre un poste de Ruc, défend une définition des Ruc comme « cadres de proximité ». Ce poste ne peut selon lui être occupé sans continuer à « aller sur le terrain », car c'est l'activité qui crée la légitimité. Cette expérience continue du contrôle débouche sur un autre pilier de leur légitimité, qu'est la réponse aux sollicitations des agents.

II.4. La disponibilité aux agents : un enjeu révélateur des logiques contradictoires de la nouvelle gestion publique

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

« Oui, oui. Porte ouverte, toujours... Voilà, toujours avenante dès que tu venais la questionner sur des points juridiques, sur des stratégies de contrôle, qui répond très vite aussi, si on a une problématique juridique, une question... Enfin, presque dans l'après-midi, dans l'heure qui vient, elle cherche la solution, elle prend des renseignements et elle peut t'apporter quelque chose. Toujours pertinente aussi sur les suites que tu as pu donner [à tes contrôles]. »

Cet inspecteur, comme d'autres de ses collègues, apprécie la disponibilité de son ancienne Ruc, matérialisée par sa rapidité de réaction. Il valorise également la pertinence de ses réponses, tant d'un point de vue juridique que stratégique. C'est en effet bien l'articulation des deux éléments qui est valorisée : en sens inverse, plusieurs agents rencontrés regrettent de ne pas avoir de Ruc assez compétent-e pour les appuyer dans leur activité. Ces commentaires relatifs aux compétences sont le plus souvent indexés sur des reproches relatifs à l'insuffisante implication dans l'activité de contrôle : la légitimité accordée aux Ruc repose sur leur capacité à être à la fois disponibles pour recevoir les questions des agents, et compétent-es pour y répondre. Autrement dit, leur légitimité, comme celle d'autres encadrant-es intermédiaires (Benedetto-Meyer *et al.*, 2021:6), est appréciée à partir du terrain. Dès lors, loin de faire partie d'un groupe professionnel « anti-hiérarchique » pour lequel la notion d'encadrement serait un « tabou » (Aubin *et al.*, 2022:35), la plupart des agents attendent de leurs Ruc qu'ils et elles disposent du temps et des compétences utiles pour les appuyer dans leur activité, tout en étant soucieux, comme d'autres agents au contact du public, que leur pouvoir discrétionnaire soit respecté (Lipsky, 1980). Cette utilité part pour eux et elles d'une attention à leurs propres problématiques, contraintes et charge de travail, plus qu'aux prescriptions de l'autorité centrale.

Cette attente rejoint les aspirations des Ruc. Tous et toutes font entrer dans leurs missions celle de l'appui aux agents, et valorisent à ce titre la disponibilité à leur égard. De même, parmi les tâches que plusieurs d'entre eux et elles souhaiteraient avoir davantage le temps de faire figurent avant tout des missions qui pourraient permettre d'épauler

plus les agents dans l'exercice de leurs missions, comme l'animation collective ou le repérage de certaines tendances du tissu socio-économique local. C'est le cas d'une Ruc récemment entrée en poste :

« Mon rôle, il est quand même de faciliter... le travail des agents. Si, par exemple, j'ai un collègue qui vient me voir, il me dit : "Tiens, voilà, j'ai fait un courrier d'observation, j'ai fait une décision, est-ce que tu peux la relire parce que je ne suis pas trop content de la formulation ?", des choses comme ça. "Est-ce que tu peux me dire ce que tu en penses ?" Ça, ça va être ma priorité. »

Pour cette Ruc, la priorisation des tâches « tourné[es] vers les agents » lui permet d'honorer les « marques de confiance » qu'ils et elles lui accordent, et donc d'entretenir cette confiance. Cela lui permet aussi de « [s']épanouir dans [s]on boulot ». Toutefois, ce poste d'encadrement intermédiaire semble plus paramétré pour soutenir la politique du travail que l'activité quotidienne des agents. Cette aspiration peut donc entrer en tension avec les attentes de la hiérarchie vis-à-vis des Ruc, comme la valorisation de l'activité de l'unité de contrôle (UC) et son animation selon les critères définis par le haut.

Dans ce cadre, la mise en disponibilité est susceptible d'accroître la charge de travail. En témoigne le cas d'une Ruc d'une quarantaine d'années en poste depuis deux ans. La pénurie d'effectifs l'a menée très tôt à assumer à la fois une section d'inspection en intérim et la responsabilité par intérim d'une unité de contrôle : sa charge de travail théorique a dès lors triplé, accentuant en pratique les dilemmes de priorisation, alors même qu'elle venait de prendre son premier poste de Ruc. Parallèlement à cela, et malgré l'hostilité à laquelle elle a dû faire face de la part de certain-es agents négativement marqué-es par les pratiques de la Ruc précédente, cette Ruc a eu à cœur d'être la plus disponible possible. Comme la Ruc précédemment citée, elle conçoit « le poste de Ruc comme un appui pour les soulager, leur libérer du temps », tout en souhaitant prouver son utilité à ses collègues pour assurer sa légitimité.

Cette stratégie induit une forte cadence de travail, qui découle de sa double mise en disponibilité vis-à-vis des demandes de sa hiérarchie locale et de celles des agents de contrôle : son activité de travail est morcelée par les demandes multiples et variées de ses collègues, mais aussi de sa hiérarchie, qui est également susceptible d'attendre des réponses très rapides à ses demandes de remontées d'informations. Une grande partie de son temps est occupée par des réunions, qui ont lieu à tous les étages de la transmission d'informations liées à la politique du travail, et qu'elle considère comme une des dimensions les plus chronophages de son activité. Pourtant, c'est surtout sur le poids que représentent les demandes des agents qu'elle insiste : elle affirme être le plus souvent interrompue « tous les quarts d'heure » par des agents qui font parfois « la queue » devant son bureau. Malgré cette double contrainte, elle continue à garder sa « porte ouverte » :

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

Ces pratiques d'obtention du consentement à l'encadrement se rapprochent du *scut work* effectué dans d'autres contextes professionnels (Huising, 2014). Cette expression, que l'on pourrait traduire par « travail ingrat », désigne les tâches peu valorisantes que certain-es professionnel·les réalisent pour ceux et celles qu'ils et elles inspectent afin d'entretenir par là leur autorité sur eux et elles (*ibid.*). Une Ruc me confie ainsi avec satisfaction qu'un inspecteur de son service lui a relaté qu'il avait exhorté ses collègues à atteindre leurs objectifs pour « aider » leur Ruc « parce que quand même, [la Ruc] ne nous embête pas trop, alors il faut y aller ». Elle déclare cependant qu'elle « s'essouffle » car les pratiques des agents ne sont pas aussi conformes aux objectifs qu'elle le souhaiterait. Pour autant, ce mode d'obtention du consentement au travail lui tient à cœur : elle ne souhaite pas changer d'« approche » et devenir un « chefaillon ». La notion de *scut work* permet d'analyser cette disponibilité élargie de certain-es cadres comme une stratégie d'intensification du travail et de minoration de leurs propres conditions de travail afin d'entretenir leur légitimité auprès de leurs subordonné-es. Il s'agit par ce biais d'obtenir le consentement de ces dernier-es au management par objectifs, ce type de management étant lui-même garant de la légitimité des Ruc auprès de leur hiérarchie.

Conclusion

Le cas de l'inspection du travail est riche d'enseignements pour saisir le rôle ambivalent des cadres intermédiaires dans l'opérationnalisation de la nouvelle gestion publique et ses effets sur le rapport au travail. Dans les services étudiés, la plupart des responsables d'unité de contrôle s'approprient de façon plus ou moins assidue le rôle prescrit de traducteur de la gestion par objectifs. Le collectif de direction construit au niveau départemental, au premier chef duquel figure la direction du pôle Travail, semble jouer un rôle important dans l'incarnation du rôle prescrit, bien qu'y entrent aussi des logiques de trajectoire professionnelle et de rapport au métier de contrôle. Dans le même temps, la légitimité d'encadrement de ces ancien·nes agents de contrôle se construit à distance de ce rôle prescrit. Elle peut impliquer de filtrer des informations descendantes ou remontantes, de rester proches du terrain en poursuivant une activité de contrôle – toujours bienvenue au vu du taux de vacance des sections – ou encore de se rendre disponibles aux demandes des agents. Ces facteurs de légitimité mettent d'autant plus en évidence le poids de la charge de travail et du manque de reconnaissance dans le rapport des agents de contrôle à leur métier, comme dans d'autres secteurs de la fonction publique (Pudal, Sinigaglia, 2024). Dans le même temps, les agents de contrôle

de l'inspection du travail conservent une autonomie professionnelle plus importante que d'autres corps d'inspection affectés par des mesures de rationalisation, comme celle des installations classées pour la protection de l'environnement (Bonnaud, 2005). Cela leur laisse notamment une certaine latitude dans leur stratégie auprès des entreprises.

Paradoxalement, c'est en préservant certaines dimensions de l'autonomie professionnelle de leurs subordonné-es que les responsables d'unité de contrôle cherchent à obtenir leur conformité aux objectifs fixés par l'autorité centrale. L'engagement dans cette démarche est cependant susceptible d'accroître fortement leur charge de travail. En effet, dix ans après la réforme « Ministère fort », et bien que la gestion par objectifs soit davantage légitime dans les services, une tension demeure entre les critères de valeur professionnelle promus par l'autorité centrale et ceux qui prédominent dans la culture professionnelle des agents. Cette tension vient s'incarner dans le travail des cadres intermédiaires qui essaient d'articuler les deux dimensions. Comme pour les cadres de santé (Divay, Gadéa, 2015) ou les chef-fes d'établissement (Barrère, 2013), la gestion du temps et la hiérarchisation des tâches deviennent des enjeux centraux dans le « travail d'articulation » entre les impératifs gestionnaires et les contraintes du travail quotidien (Benedetto-Meyer *et al.*, 2021). Leurs pratiques et dilemmes professionnels viennent ainsi mettre en évidence l'irréductibilité des contraintes professionnelles à la quantification, dans un contexte de sous-effectifs.

Références bibliographiques

- Aubin C., Drolez B., Gervais V. (2022), « Évaluation de la fonction de “responsable d’unité de contrôle” dans le système d’inspection du travail », *Rapport Igas*, 2021-074R, juin, <https://bit.ly/4jWhREs>.
- Barrère A. (2013), *Sociologie des chefs d’établissement : les managers de la République*, Paris, Puf.
- Barrier J., Pillon J.-M., Quéré O. (2015), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l’État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 9-32, <https://doi.org/10.3917/gap.154.0009>.
- Benedetto-Meyer M., Hugot N., Ughetto P. (2021), « Connaître et reconnaître le travail des managers de proximité », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n° 1, p. 1-9, <https://doi.org/10.3917/sopr.042.0001>.
- Bezes P. (2005), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L’impact du New Public Management », *Informations sociales*, n° 126, p. 26-37, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-6-page-26.htm>.
- Bezes P., Demazière D., Bianic T. L., Paradeise C., Normand R., Benamouzig D., Pierru F., Evetts J. (2011), « New Public Management et professions dans l’État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 3, p. 293-348, <https://doi.org/10.4000/sdt.8348>.
- Bonanno A. (2023), *Des guichets aux contrôles. L’inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*, Thèse de doctorat en sociologie, ENS de Lyon, <https://theses.fr/2023ENSL0014>.
- Bonanno A. (2024), *L’inspection du travail à l’épreuve des recompositions managériales et des tensions sur les moyens*, Agence d’objectifs de l’Ires pour la CGT-FO, décembre, <https://bit.ly/3Y08vPy>.
- Bonnaud L. (2005), « Au nom de la loi et de la technique. L’évolution de la figure de l’inspecteur des installations classées depuis les années 1970 », *Politix*, n° 69, p. 131-161, <https://doi.org/10.3917/pox.069.0131>.
- Cour des comptes (2020), *Le bilan de la transformation de l’inspection du travail. Exercices 2014 à 2019*, Communication à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale, avril, <https://bit.ly/4iJrs5>.

- Cour des comptes (2024), « La création des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et des Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) », *Observations définitives*, S2024-0237, <https://bit.ly/4iCGa9h>.
- de Larminat X. (2015), « Conducteurs ou passagers ? Les cadres intermédiaires des services de probation face aux réformes pénitentiaires », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 55-80, <https://doi.org/10.3917/gap.154.0055>.
- Demazière D., Lessard C., Morrissette J. (2013), « Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Éducation & Sociétés*, vol. 32, n° 2, p. 5-20, <https://bit.ly/3Gx8f4J>.
- Divay S., Gadéa C. (2015), « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles. Éléments d'analyse à partir de l'évolution des cadres de santé », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 81-99, <https://doi.org/10.3917/gap.154.0081>.
- Dubois V. (2010), « Chapitre 10. Politiques au guichet, politique du guichet », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286, <https://doi.org/10.3917/scpo.borra.2010.01.0265>.
- Garcia S., Pillon J.-M. (2021), « Pour une socio-économie de l'État en recomposition », *Revue française de Socio-économie*, vol. 27, n° 2, p. 33-51, <https://doi.org/10.3917/rfse.027.0033>.
- Huising R. (2014), « To hive or to hold? Producing professional authority through scut work », *Administrative Science Quarterly*, vol. 60, n° 2, p. 263-299, <https://doi.org/10.1177/0001839214560743>.
- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Mias A. (2015), « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail*, n° 7, <https://doi.org/10.4000/nrt.2314>.
- Nocenti B. (2022), « Les formes d'organisation du travail dans les administrations publiques. Quelle managérialisation de l'État, des hôpitaux et des collectivités locales ? », *Travail et Emploi*, n° 168, p. 87-114, <https://bit.ly/3EOYWMT>.
- Pudal R., Sinigaglia J. (2024), *Le nouvel esprit du service public*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.

- Szarlej-Ligner M. (2016), « Les résistances des agents de l'inspection du travail à la reddition de comptes (1980-2013) », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n° 4, p. 1139-1153, <https://doi.org/10.3917/rfap.160.1139>.
- Szarlej-Ligner M. (2017), *Socio-histoire de l'Inspection du travail : une administration comme une autre ?*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Nantes, <https://theses.fr/2017NANT2009>.