Les risques de l'inspection : Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit

Olivier Borraz, Ivanne Merle, Mara Wesseling

▶ **To cite this version:**

Olivier Borraz, Ivanne Merle, Mara Wesseling. Les risques de l'inspection : Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit. Droit et Société : Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 2017, 96, pp.289-304. 10.3917/drs.096.0289 . hal-01963411

HAL Id: hal-01963411

https://sciencespo.hal.science/hal-01963411

Submitted on 25 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les risques de l'inspection : Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit

Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), CNRS, Paris, France (1)

Olivier Borraz[1]
Ivanne Merle[1]
Mara Wesseling[1]

In : *Droit et société,* 2017/2 (N° 96), p 289-304

DOI : 10.3917/drs.096.0289

Résumé :
Depuis les années 2000, trois corps d'inspection – les inspecteurs du travail, des installations classées pour la protection de l'environnement et de la sécurité sanitaire des aliments – ont connu des réformes importantes et une procéduralisation accrue de leur activité, dans le contexte d'un transfert vers les opérateurs économiques d'une obligation de sécurité qu'il leur appartient de traduire en mesures de sécurité. Nous discutons comment les instruments de formalisation et de priorisation des risques sont utilisés par les inspecteurs pour porter un jugement sur les établissements qui préserve leur réputation.

Mots-clés :
Inspection, Obligation de sécurité, Procéduralisation, Risque

Introduction

Depuis deux décennies, on assiste dans les pays anglo-saxons à une évolution significative du droit dans les domaines de la sécurité sanitaire et environnementale, marquée par l'émergence de nouvelles formes de réglementation beaucoup moins prescriptives que les réglementations traditionnelles. Cette transformation a déjà suscité, aux États-Unis et en Australie, un vif intérêt dans la communauté de recherche *Law and Society* et fait l'objet de travaux théoriques et empiriques, souvent comparatifs, menés sur des cas aussi variés que la sécurité sanitaire des aliments, la sécurité industrielle d'installations chimiques, pétrolières, nucléaires et minières, la lutte contre la pollution de l'air ou de l'eau, la santé et la sécurité des salariés, ou les normes de construction et de protection incendie applicables aux bâtiments [1].

Dans ces domaines, les pouvoirs publics ont longtemps opté pour des réglementations très prescriptives qui ne laissaient aucune marge de manœuvre aux opérateurs privés quant aux moyens à employer pour maîtriser les risques générés par leurs activités. Mais depuis une vingtaine d'années, ces réglementations prescriptives de moyens (*prescriptive regulation*), notamment techniques (*technology-based regulation*), ont été supplantées par de nouvelles formes de réglementations qui laissent une plus grande marge de manœuvre aux opérateurs dans le choix des moyens. Ces nouvelles formes de réglementation peuvent se contenter de définir les résultats à atteindre (*performance-based regulation*) et laisser aux opérateurs l'entière responsabilité des moyens ; ou se situer dans un entre-deux, en exigeant que les opérateurs mettent en place des instruments de gestion des risques, qui peuvent prendre des formes diverses selon les domaines (*process-based, system-based* ou *management-based regulation*) pour identifier les risques générés, puis les moyens de les maîtriser. Bien que la démarche de l'opérateur soit plus cadrée réglementairement dans le second cas (la méthodologie à suivre ou la structure à donner au document pouvant, par exemple, lui être imposée), il bénéficie, malgré tout, d'une autonomie dans le choix des moyens.

La France est concernée par des évolutions juridiques similaires en matière de sécurité sanitaire et environnementale. Pourtant, il n'existe à ce jour pas de travaux équivalents à ceux que nous venons d'évoquer. Cet article entend donc combler ce manque, dans une perspective encore exploratoire. Pour cela, nous avons opté pour une analyse du travail des inspecteurs chargés de s'assurer du respect par les opérateurs de leurs obligations légales. L'impact de ces évolutions juridiques sur le travail des inspecteurs a en effet été jusqu'ici très peu exploré dans la littérature anglo-saxonne [2]. Elle est pourtant fondamentale pour saisir ce qui se joue dans

1. Neil GUNNINGHAM, « From Compliance to Best Practice in OHS: The Role of Specification, Performance, and System-Based Standards », *Australian Journal of Labor* Law, 9 (3), 1996, p. 221-246 ; Cary COGLIANESE et David LAZER, « Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals », *Law & Society Review*, 37 (4), 2003, p. 691-730 ; Cary COGLIANESE, Jennifer NASH et Todd OLMSTEAD, « Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety, and Environment Protection », *Administrative Law Review*, 55 (4), 2003, p. 705-729 ; Peter MAY, « Regulatory Regimes and Accountability », *Regulation & Governance*, 1 (1), 2007, p. 8-26.

2. Peter MAY, « Regulatory Regimes and Accountability », art. cité.

l'avènement de formes de régulation endogène aux entreprises. Alors qu'il leur appartenait auparavant de vérifier la conformité des activités ou des installations avec des prescriptions réglementaires claires, les inspecteurs doivent désormais s'assurer que les opérateurs ont bien mis en place des instruments de gestion pour atteindre les objectifs fixés par l'État ; en valider la pertinence ; puis en contrôler l'application. Or, cette évolution est porteuse d'incertitudes, car les inspecteurs se trouvent devant la nécessité d'évaluer des documents techniques de plus en plus complexes, et de juger de la pertinence des moyens mis en place par les opérateurs ; alors qu'ils n'ont pas toujours les bases légales ou techniques nécessaires pour le faire – et que cela représente pour eux un risque « réputationnel » en cas de mise en cause de leur responsabilité [3].

Afin d'analyser la manière dont les inspecteurs se sont ajustés aux évolutions vers un *management-based regulation*, cet article comparera trois corps d'inspection porteurs de missions de sécurité : des salariés, dans le cas des inspecteurs du travail (IT) ; des populations et de l'environnement, dans le cas des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (IICPE) ; des consommateurs, dans le cas des inspecteurs de sécurité sanitaire des aliments (ISSA) [4].

I. Le nouveau cadre des inspections

Les transformations qui touchent le travail des inspecteurs s'inscrivent dans un mouvement de réforme engagé depuis une vingtaine d'années, dans le cadre d'un « souci de soi de l'État » [5] qui se traduit par des réorganisations administratives et des démarches de rationalisation. C'est dans ce contexte que le droit français dans les domaines du travail, de l'environnement et de la sécurité sanitaire confie aux entreprises le soin de traduire sur le plan réglementaire les obligations de sécurité que leur fixe l'État. La conjonction de ces deux mouvements modifie profondément le travail des inspecteurs.

I.1. Les inspections dans la réforme de l'État

Bien qu'ils présentent des histoires contrastées, les trois corps connaissent un mouvement comparable de réorganisation à partir de la fin de la décennie 2000, notamment dans le cadre de la réforme des services de l'État.

Le corps des inspecteurs du travail est le plus ancien des trois corps étudiés ici [6]. Créé en 1892, il devient en 1975 un corps interministériel – Travail, Agriculture,

3. Michael POWER, *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*, Londres : Demos, 2004.

4. Cet article repose sur une lecture des travaux existants portant sur les trois corps d'inspection, ainsi que des entretiens menés entre 2014 et 2016 auprès quarante-cinq personnes travaillant dans les inspections de la sécurité sanitaire des aliments, du travail et des installations classées, dans le cadre du projet HowSAFE financé par l'ANR au titre du programme européen Open Research Area et portant sur l'introduction des instruments du risque en France, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas dans cinq domaines de politique publique.

5. Philippe BEZES, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF, 2015.

6. Vincent VIET, *Les voltigeurs de la République : l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris : CNRS Éditions, 1994.

Transports. En 2009, dans le cadre d´une simplification des services de l'État en région et en départements, les IT sont regroupés dans un corps de contrôle unique dit « généraliste » rattaché, au niveau central, au ministère du Travail, et au niveau local, aux DIRECCTE (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi). En 2014, dans le cadre du plan « Ministère Fort », les inspecteurs sont regroupés par unités de contrôle dans chaque département. La loi Macron du 6 août 2015 et l'ordonnance du 7 avril 2016 renforcent les moyens mis à leur disposition.

Dans le cas des installations classées, le pilotage de l'inspection est assuré depuis les années 1970 par le ministère de l'Environnement [7]. Pendant longtemps, les inspecteurs responsables des installations industrielles ont été rattachés aux Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, des services déconcentrés du ministère de l'Industrie qui avaient aussi pour mission de participer au développement des activités industrielles. Ces deux missions ayant été jugées antinomiques, elles ont été dissociées en 2010 : l'inspection relevant des DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), le développement industriel des DIRECCTE.

Quant aux inspecteurs de sécurité sanitaire des aliments, d'abord rattachés en 1984 aux directions départementales de l'Agriculture et des Forêts, service déconcentré du ministère de l'Agriculture, ils deviennent en 2002 un service autonome suite à la crise de la vache folle afin de différencier la protection des consommateurs de la promotion des intérêts agricoles [8]. En 2010, dans le cadre de la Réforme de l'Administration territoriale de l'État, ils fusionnent avec les directions départementales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes au sein des toutes nouvelles DDPP (directions départementales de la Protection des Populations), au motif que leurs activités d'inspection de la chaîne alimentaire sont complémentaires. À ce jour, cette fusion n'est pas effective dans les faits.

Outre ces réorganisations, les trois corps connaissent une évolution de leurs méthodes de travail dans un souci d'homogénéisation des inspections. Dès les années 1990, des efforts sont entrepris pour leur donner un cadre d'action partagé. Il s'agit de formaliser des tâches qui étaient jusqu'alors laissées à l'appréciation des agents et pouvaient donner lieu à des interprétations différentes d'un service à l'autre. Ce mouvement s'accélère à partir des années 2000, avec la mise en place d'instruments et de ressources destinés à les aider à accomplir leur travail dans un contexte marqué par : le nombre croissant de textes à appliquer ; la nécessité d'évaluer les règles produites dorénavant par les entreprises ; ce qui nécessite des connaissances et compétences techniques que les inspecteurs n'ont pas acquises lors de leur formation initiale.

On retrouve dans les trois corps des dispositifs similaires.

Il peut s'agir, comme dans le cas des ISSA et des IICPE, d'instruments qui détaillent le déroulement d'une inspection-type, dans un objectif de standardisation et

7. Laure BONNAUD, « 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*, 69, 2004, p. 131-161.

8. Laure BONNAUD et Jérôme COPPALLE, *Qui contrôle ce que nous mangeons*, Paris : Ellipses, 2011.

de traçabilité. Chez les ISSA, par exemple, une démarche de certification est conçue en 1997, qui devient en 2003 la norme ISO 17 020 *Évaluation de la conformité – Exigences pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection*. Il peut aussi s'agir de grilles d'inspection, sur le mode d'une *check-list*. Dans le cas des ISSA, ces grilles comprennent plusieurs dizaines d'items à contrôler.

Les inspecteurs se voient aussi proposer l'aide de spécialistes, qui leur apportent un appui sur des sujets qui requièrent des compétences particulières. C'est le cas, par exemple, des ingénieurs de prévention qui proposent un appui aux inspecteurs du travail (accompagnement en visite, lecture critique de documents d'entreprise, élaboration de documents supports…) sur des sujets techniquement complexes.

Cette aide peut aussi prendre la forme de guides. Chez les ISSA, des *vademecum* de plusieurs centaines de pages parfois aident les inspecteurs dans le remplissage de la grille d'inspection, en explicitant la manière d'évaluer et noter les différents items. D'autres documents énoncent la doctrine du ministère : chez les IT et IICPE, des circulaires et des instructions ministérielles précisent ainsi la manière dont les textes juridiques doivent être interprétés.

Enfin, on observe des initiatives locales qui réunissent des inspecteurs autour de problématiques spécifiques auxquelles ils sont confrontés sur leurs territoires ou pour former les jeunes agents qui prennent leur premier poste.

Les trois corps sont enfin soumis à l'obligation, comme l'ensemble des administrations, de mettre en œuvre des objectifs prioritaires définis par les services centraux, dans un souci de meilleur usage des ressources publiques et de performance des services de l'État. Il s'agit tout d'abord des priorités définies par les ministères dans le cadre de la LOLF : programme 111 pour les IT, 181 pour les IICPE et 206 pour les ISSA. Ces priorités s'inscrivent à leur tour dans des plans de modernisation, élaborés au sein de chaque ministère pour faire émerger des thèmes d'action prioritaires, à partir d'un travail sur les statistiques ou les dispositifs de *reporting* interne. Ces priorités s'accompagnent d'indicateurs de performance, qui mesurent l'activité des inspecteurs. À cela s'ajoutent des campagnes annuelles ciblées sur certaines activités économiques jugées sensibles, soit en raison d'une alerte ou d'une crise récente, soit parce qu'il s'agit d'une priorité européenne, soit sur la base de remontées qui indiquent un nombre anormalement élevé de problèmes ou de plaintes. Ces priorités nationales sont enfin complétées à l'échelle régionale ou départementale, pour tenir compte des spécificités économiques de chaque territoire.

L'ensemble de ces évolutions contribue à une rationalisation des inspections. Les enjeux sont de trois ordres : tout d'abord, assurer la traçabilité des décisions qui sont prises, dans un souci d'*accountability* en cas d'accident ainsi que de transparence de l'action publique ; ensuite, faire en sorte que l'action de l'État tende vers une plus grande homogénéité afin d'éviter que des différences de traitement ne conduisent à contester la capacité de l'État à assurer l'égalité de traitement devant la loi ; enfin, permettre aux services centraux de mieux encadrer l'action d'inspecteurs dont l'autonomie est jugée une source possible d'erreur, face à des opérateurs qui disposent de compétences techniques bien plus élaborées pour établir des règles se conformant aux objectifs de sécurité définis par l'État.

I.2. La production de règles par les entreprises

Les trois domaines connaissent, sous l'impulsion du droit français et européen, une évolution significative, qui voit l'État définir une obligation de sécurité puis en confier aux entreprises la traduction sous forme de mesures spécifiques. Ce transfert s'appuie sur une analyse de risque qui permet d'identifier les dangers auxquels sont exposés les salariés, l'environnement ou les consommateurs ; puis de définir les mesures à prendre pour réduire leur probabilité d'occurrence ou leurs effets.

Dans le cas de l'IT, ce basculement juridique trouve ses prémisses dès les années 1970, avec l'institution des plans d'hygiène et de sécurité et des plans de prévention [9], et l'obligation pour l'employeur de présenter au CHSCT un programme annuel de prévention [10]. Ces textes ont été les premiers à introduire le principe selon lequel il revient aux exploitants d'identifier les risques générés par leurs activités et les mesures de maîtrise à mettre en place dans une logique d'autorégulation [11]. Cette façon de concevoir la prévention des risques est érigée en principe général par la Directive européenne du 12 juin 1989 qui constitue le texte de référence concernant les politiques de santé et de sécurité au travail en Europe. Celle-ci précise que, pour assurer la protection de la sécurité et la santé des travailleurs, l'employeur procède à une analyse de risques qui lui permettra de mettre en œuvre « les activités de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production » qui garantiront « un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé de travailleurs » (art. 6). Cette directive introduit, ce faisant, une rupture avec les politiques préexistantes, car, désormais, « l'employeur est tenu d'agir pour l'ensemble des risques professionnels existants, y compris en allant au-delà de ce que prévoit la réglementation » [12]. Elle offre donc la possibilité de prévenir des risques qui ne font pas l'objet de mesures spécifiques dans le Code du travail. La loi du 31 décembre 1991, qui transpose cette directive en droit français, a apporté des précisions sur la façon dont cette nouvelle approche d'évaluation et de prévention des risques allait être concrètement mise en œuvre, en introduisant l'obligation, pour tous les employeurs, d'élaborer un document unique d'évaluation des risques (DU). Ce document, régulièrement mis à jour, doit démontrer tant la capacité à identifier les dangers auxquels sont exposés les salariés que les mesures mises en place pour éliminer ou réduire le risque.

Dans le cas de l'IICPE, le principe selon lequel il revient aux exploitants d'identifier les risques générés par leurs activités et les mesures de maîtrise à mettre en place dans une logique d'autorégulation a été introduit de manière précoce. Selon la loi du 19 juillet 1976, et son décret d'application du 21 septembre 1977, les exploitants doivent constituer un dossier de demande d'autorisation comportant une description générale du projet d'établissement, de ses activités et de son environnement,

9. Décrets du 19 août et du 29 novembre 1977.

10. Décrets du 1er avril 1974 et du 20 mars 1979.

11. Vincent TIANO, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques : une profession sous tension*, thèse de doctorat, Université de la Méditerranée, 2003, p. 56-57, 113-114.

12. Matthieu BABIN, *Santé et sécurité au travail*, Paris : Wolters Kluwer France, 2011, p. 103.

ainsi qu'une étude d'impact consacrée aux risques de pollution ou de nuisance chronique et une étude de dangers consacrée aux risques d'accident. Cette législation a joué un rôle précurseur au niveau européen, en léguant plusieurs de ses principes aux directives du 24 juin 1982 et du 9 décembre 1996, dites « Seveso I » et « Seveso II », dans le domaine des risques accidentels ; ainsi que la directive du 24 septembre 1996, dite « IPPC », dans le domaine des pollutions chroniques – qui ont elles-mêmes été transposées par la suite en droit national [13]. Il appartient désormais aux entreprises de produire des scénarios, d'abord sur une base déterministe, puis après la catastrophe d'AZF en 2001 sur une base probabiliste. L'idée étant d'étudier dorénavant tous les scénarios possibles, des plus graves, mais improbables, aux moins graves, mais plus probables. La loi Bachelot votée en 2003 [14] et ses textes d'accompagnement officialisent ce basculement [15].

En matière de sécurité sanitaire des aliments, enfin, le Règlement européen 178/2002 précise que la responsabilité pour la sécurité des produits mis sur le marché incombe dorénavant aux opérateurs, agissant sous le contrôle de l'État (art. 17). En France, cette obligation prend notamment la forme des plans de maîtrise sanitaire (PMS), que les opérateurs sont tenus de produire afin de démontrer les mesures prises pour assurer l'hygiène et la sécurité sanitaire de leurs productions vis-à-vis des dangers biologiques, physiques et chimiques. Ce plan contient un plan HACCP (système d'analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise), les bonnes pratiques d'hygiène et un système de traçabilité.

Dans les trois domaines, on assiste donc à un transfert de production normative vers les entreprises. Ce transfert s'appuie sur une démarche d'analyse de risque [16]. Cela requiert des inspecteurs qu'ils puissent évaluer si tous les dangers ont bien été pris en compte, ou dans les cas des IICPE si les scénarios sont crédibles ; si les mesures mises en place permettent de répondre aux risques identifiés, sachant qu'il peut y avoir plusieurs manières de maîtriser un même risque ; enfin si ces mesures sont correctement mises en œuvre. Ce travail d'évaluation les met dans une position plus compliquée face aux opérateurs, en raison, notamment, d'asymétries d'information et d'écarts de compétences.

II. Les inspecteurs face aux règles locales

Dans les trois corps, les inspecteurs ont dû s'adapter à la nécessité de vérifier la conformité des opérateurs avec des obligations de sécurité traduites en règles locales. Derrière des stratégies différenciées, on observe un même souci de s'appuyer sur les dispositifs de formalisation et de priorisation introduits depuis une décennie, pour asseoir leur jugement sur des données et dispositifs qui ne nécessitent pas de

13. INERIS, « Loi sur les ICPE, 30 ans d'évolution », *Magazine de l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques*, 2006, p. 5-9.

14. Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.

15. Emmanuel MARTINAIS, « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Écologie. La fabrique administrative du PPRT », *Politix*, 90, 2010, p. 193-223.

16. Julia BLACK, « The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom », *Public Law*, 512, 2005.

se prononcer sur le comportement ou l'attitude des agents dans la conception, la mise en œuvre et le respect des règles de sécurité.

II.1. Inspection du travail : le refus du risque

Dans les années 1990, l'introduction d'une obligation d'évaluation préventive des risques suscite au sein de l'inspection du travail de nombreux débats [17]. Les inspecteurs sont toutefois majoritairement réticents.

Leurs craintes découlent tout d'abord de l'histoire de cette obligation, d'origine britannique et imposée par une directive européenne contre l'avis de la France [18]. Le fait de confier l'évaluation des risques et la définition des mesures de prévention à l'employeur est perçu comme un risque de « dérégulation ». Surtout, l'approche anglo-saxonne, qui repose sur une évaluation quantifiée des risques en termes de probabilités et de gravités, une mise en balance des coûts et des bénéfices, un principe de réduction des risques jusqu'à un niveau « raisonnablement praticable » et donc une acceptabilité des risques résiduels, va à l'encontre du principe, dominant en France, de suppression totale des risques et de refus de tout compromis avec les contraintes économiques des entreprises.

Ces craintes sont également liées à la façon dont l'administration centrale prévoit de mettre en œuvre cette obligation. Les inspecteurs sont incités à aller au-delà d'une mission de contrôle et de sanction des infractions, vers une démarche davantage centrée sur l'accompagnement des employeurs dans l'évaluation des risques et l'identification des mesures de prévention. Les inspecteurs sont également incités à passer davantage de temps à analyser des documents. Or, ils redoutent que ce travail « sur papier » réalisé avec les employeurs se fasse au détriment du temps passé « en visite » auprès des salariés.

Mais ces craintes ne sont pas seulement liées à des problématiques d'identité professionnelle. Elles renvoient aussi à la nature des ressources dont ils disposent pour faire appliquer le droit. D'une part, ce ne sont que de « petits experts » [19] sur les questions techniques ; ils ne disposent pas toujours des connaissances nécessaires pour porter un jugement sur la pertinence des risques identifiés et des mesures prises par les employeurs, alors que ces derniers se font de plus en plus souvent épauler par des techniciens, internes ou externes. D'autre part, les textes de référence sont souvent imprécis et sujets à interprétation ; or, les éléments de doctrine établis par l'administration centrale pour clarifier ces textes n'ont pas de valeur juridique dans le cadre du dialogue qui s'instaure avec les juristes d'entreprise. Les inspecteurs

17. Vincent TIANO, « Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques », *Travail et emploi*, 96, 2003, p. 67-82 ; ID., « La réforme contestée de l'inspection du travail », *Droit social*, 6, 2006, p. 662-665. Jean-Pierre GALLAND, « La prévention des risques technologiques et professionnels en France et en Grande-Bretagne, des années 1970 à nos jours », *Revue française des affaires sociales*, 2 (2-3), 2008, p. 301-321.

18. Philippe SOTTY, *L'évaluation comme processus de construction des risques professionnels et de rationalisation de leur gestion : la place du CHSCT dans l'action et dans la régulation entre les acteurs*, thèse de doctorat, Université de la Méditerranée, 2005.

19. Nicolas DODIER, « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité », *in* Luc BOLTANSKI et Laurent THÉVENOT (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris : PUF, coll. « *Cahiers du CEE* », 1989, p. 288.

sont donc confrontés à un double déficit de légitimité, cognitive et normative, qui les affaiblit dans leurs face-à-face avec les employeurs.

Pour se protéger, les inspecteurs usent de deux stratégies.

La première consiste à avoir une lecture très large de l'article 17 de la convention 81 de l'OIT qui leur garantit une indépendance totale quant aux suites à donner en termes de sanctions [20]. Formellement, les réformes engagées dans le cadre du projet de « Ministère Fort » ont été acceptées par les inspecteurs, en contrepartie d'une augmentation de leurs effectifs et d'une amélioration de leur formation [21]. Mais en pratique, le changement n'est que partiel. Les inspecteurs s'efforcent de rester maîtres du choix des établissements et des thèmes qu'ils contrôlent, sans se laisser enfermer dans les priorités d'action du ministère. Ils prennent également soin de ne pas investir, ou très peu, le champ de l'évaluation *a priori* des risques et ont plutôt tendance à intervenir *a posteriori*, à la suite d'une plainte ou d'un accident. Il leur arrive d'examiner le document unique (DU), mais ils refusent de se prononcer sur son contenu pour vérifier simplement son existence et le cas échéant identifier les thèmes qu'ils aborderont lors de leur visite. Pour finir, si certains inspecteurs se positionnent dans une logique de conseil aux entreprises, la majorité s'en tient à la posture plus traditionnelle de contrôle et de sanction des infractions. Ces différentes formes de résistance aux consignes de leur autorité de tutelle, si elles ont surtout été analysées comme l'expression d'un groupe professionnel jaloux de son autonomie, doivent également être considérées comme une stratégie permettant aux inspecteurs de ne pas engager leur responsabilité en se prononçant sur la pertinence et l'efficacité des efforts accomplis par l'employeur pour protéger ses salariés.

> Personnellement, quand je regarde un DU, ce qui m'intéresse, ce sont surtout les mesures de prévention, pour savoir si on arrive à la maîtrise du risque ou pas. Voilà, ce qui m'intéresse. C'est quel est le risque résiduel ? Et c'est vrai qu'après, par rapport aux risques, les employeurs et même certains salariés, d'ailleurs, nous le reprochent : « Bah oui, c'est risqué, mais qu'est-ce que vous apportez comme solution ? » Et c'est vrai que nous, on n'est pas prescripteurs de solutions. On est bien là pour, à un moment donné, expliciter la règle de droit et donc les attentes, définir une sorte d'objectif. Mais les moyens pour atteindre cet objectif appartiennent aux employeurs et ce d'autant plus que ce sont eux qui ont le savoir-faire technique. […] Moi, je pose beaucoup de questions. Et je pense que beaucoup de collègues sont pareils que moi. C'est-à-dire qu'on soulève les problèmes, on n'apporte pas les solutions. Ça peut aussi répondre à votre question sur la responsabilité. Souvent, c'est ce qu'on dit : Nous, on n'est pas là pour apporter des solutions, on est là pour dire ce que dit la réglementation, les objectifs à atteindre. Les moyens, ils vous appartiennent.
>
> (IT, 25/08/2015, unité à dominante industries et transports)

Cette stratégie leur permet donc de ne pas endosser une responsabilité en conseillant les employeurs ou en validant les DU *ex ante*, et de laisser ainsi la prévention entre les mains des employeurs pour n'intervenir qu'*a posteriori* en cas de plainte

20. ID, « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », *Sciences sociales et Santé*, 6 (1), 1988, p. 7-28.

21. Arnaud MIAS, « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail*, 7, 2015.

ou d'accident. Ils chercheront alors à voir si le risque avait été identifié, si les mesures prévues avaient été mises en place et si elles étaient suffisantes.

> Par rapport à la notion d'évaluation des risques, c'est vrai que moi, ce n'est pas forcément une question que j'aborde en contrôle assez spontanément, de façon générale. Mais c'est une question qui revient fréquemment en cas d'accident du travail. Et sur mon ancien secteur, j'ai eu quand même un certain nombre d'accidents du travail graves, voire mortels. Alors on demande toujours le DU, en cas d'accident du travail, pour savoir si le risque était identifié. Et c'est vrai que ça peut être un peu à double tranchant. Parce que soit le risque n'était pas identifié et auquel cas, on considère qu'il y a eu un manquement de la part de l'employeur qui n'a pas procédé à l'évaluation exhaustive des risques liés à son activité, ses installations, etc. Mais en même temps, c'est vrai que quand le risque est identifié, généralement, il manque quelque chose dans le DU. Et c'est peut-être à ce moment-là que peut se poser justement la question de la cotation où on estime que le risque avait été sous-estimé ou sous-évalué. C'est peut-être plus dans ces moments-là qu'on va se poser la question de la cotation, même si après, de façon ponctuelle en contrôle, la question de la cotation du risque, on peut se la poser.
>
> (IT, 25/08/2015, unité à dominante industries et transports)

La deuxième stratégie des inspecteurs consiste à retourner la situation à leur avantage sur le plan juridique, en tirant profit de la directive européenne du 12 juin 1989. Bien que les inspecteurs se soient souvent montrés critiques à son encontre, ils n'hésitent pas à invoquer l'*obligation générale de sécurité* pour obliger les employeurs à prendre les mesures de prévention qu'ils sont « en droit » d'exiger. Ils s'appuient aussi sur les neuf *principes généraux de prévention* pour obliger les employeurs à procéder selon un ordre de priorité bien établi juridiquement (voir l'article d'Éric Drais dans ce numéro qui rappelle ces principes). Les inspecteurs appré-cient beaucoup de pouvoir imposer, par exemple, la mise en place de mesures tech-niques de protection collectives « plus sûres », en lieu et place des équipements de protection individuels ou des « simples » mesures de formation ou d'information.

Le point commun de ces deux stratégies tient à ce qu'elles permettent aux inspecteurs de ne pas avoir à se prononcer sur la volonté et la capacité des agents à se conformer à leurs obligations de sécurité, au motif qu'elles sont trop variables ou imprévisibles. Ils préfèrent privilégier des dispositifs techniques qui assurent la protection des salariés indépendamment de toute décision individuelle.

II.2. Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement : le risque codifié

L'approche par barrières, introduite après l'accident d'AZF, avait pour ambition initiale d'inventer un nouveau modèle d'études de dangers qui permette de donner une représentation plus riche et plus réaliste des risques industriels en les appréhendant dans toute leur complexité, leur singularité et leur diversité. Le champ des possibles était donc très ouvert tant sur le nombre et le type de scénarios à étudier, que sur le nombre et le type de barrières à retenir. Tout l'enjeu était ensuite de mettre en place des filtres pour limiter le volume de vérifications à opérer et simplifier le travail de l'inspection. Or, ce processus de filtrage avait un impact très important sur le type de barrières valorisées. Il pouvait en effet s'agir tout autant d'équipements

techniques que d'interventions humaines. La seule contrainte était de s'assurer que chaque barrière considérée soit en mesure de remplir la fonction de sécurité qui lui était dédiée et de juger du niveau de confiance que l'on pouvait lui accorder. Cette évaluation se voulait contingente et globale : l'objectif était de tenir compte du contexte spécifique du site industriel, de ses contraintes et ressources propres, en s'intéressant non plus aux seules dimensions techniques, mais également humaines et organisationnelles.

Dans la pratique, les inspecteurs affichent cependant très vite leurs préférences. Ils préfèrent de très loin les équipements techniques aux interventions humaines et, parmi les équipements techniques, les dispositifs passifs qui n'ont pas besoin d'être actionnés pour fonctionner aux dispositifs actifs qui doivent l'être. Cette hiérarchisation est ensuite reprise dans les textes réglementaires produits par l'administration centrale. Les inspecteurs justifient leurs préférences en mettant en avant le caractère plus ou moins aléatoire et donc plus ou moins sûr des différents types de barrières. Les barrières techniques sont considérées comme moins aléatoires, donc plus sûres, que les barrières humaines. Et les barrières techniques actives sont positionnées à mi-chemin entre les deux.

Les opérateurs ne sont donc quasiment jamais présentés par les inspecteurs comme des « agents de fiabilité » sur qui on peut compter pour récupérer les situations les plus délicates, mais comme des « agents d'infiabilité » dont il faut se méfier[22]. Il y a trois raisons à cela.

Les inspecteurs évoquent, tout d'abord, les aléas d'ordre cognitifs et organisationnels qui peuvent perturber leur action et s'interrogent.

> Très concrètement, sur une étude de dangers, on va poser la question, mais on sait que sur l'humain, on est plus méfiant parce qu'on sait que celui qui doit faire une action de sécurité, c'est le même que celui qui peut être à l'origine de l'accident ! Un disque de rupture, une fois que vous l'avez réglé et que vous l'entretenez, ça fonctionne. L'humain ne saura pas forcément en situation de stress. Il ne saura pas forcément garder son sang-froid. S'il doit s'équiper avant de fermer une vanne, est-ce qu'il saura s'équiper assez vite ? C'est une question de cinétique. Le temps qu'il s'équipe, est-ce que je n'aurai pas eu le vidage avant ? Le problème, c'est qu'une fois que c'est validé, derrière, on ne saura jamais l'évaluer. Moi, j'en suis incapable.
>
> (IICPE, 24/02/2016, contrôle des établissements « Seveso »)

Les inspecteurs invoquent ensuite le problème des compétences. La technique est au cœur de leur formation, de leur métier et de leur identité. Ils sont habitués à porter un jugement sur les équipements de sécurité, aussi bien quand ils instruisent des dossiers de demandes d'autorisation que lorsqu'ils procèdent à des visites d'inspection. Les évolutions réglementaires créent certes de nouvelles obligations pour les exploitants, donc de nouveaux points de contrôle pour les inspecteurs, mais ne modifient pas fondamentalement leurs pratiques. Les vérifications sont un peu plus nombreuses qu'avant, mais sont bien cadrées et réalisables dans les conditions habituelles d'instruction et d'inspection. Tandis que le facteur humain est une dimension qu'ils ne connaissent pas et ne maîtrisent pas bien.

22. Jean-Marie FAVERGE, « L'homme agent d'infiabilité et de fiabilité du processus industriel », *Ergonomics*, 13 (3), 1970, p. 301-327.

Les inspecteurs évoquent, enfin, la question des référentiels de jugement.

> Si demain, je vais contrôler un détecteur, il a sa fiche de vie, il y a une norme à respecter… Je n'ai pas de mal à dire que le détecteur est opérationnel, que le niveau de confiance est rempli. L'opérateur, je vais l'interroger, il sait me répondre ou pas. Sa manière de réagir, de répondre peut varier. Ça peut être bien une semaine et défaillant la semaine suivante.
>
> (IICPE, *idem*)

L'évaluation des barrières techniques repose sur des critères « précis », « durs » et « objectifs ». Les barrières ont un certain nombre de caractéristiques techniques à remplir pour être conformes et il est assez facile de les vérifier sur la base d'une analyse des études de dangers ou autres documents comprenant des indications sur la façon dont les équipements ont été conçus et installés, puis sont vérifiés et entretenus. Ce contrôle documentaire est le plus souvent complété par des observations *in situ* des installations ou des discussions avec les personnes compétentes au sein des établissements. Mais ce sont, dans les deux cas, des pratiques auxquelles les inspecteurs sont parfaitement habitués. Concernant les barrières humaines, le ministère a bien invité les inspecteurs à aller interroger et observer les opérateurs en situation de travail réelle, dans le cadre des visites d'inspection planifiées habituelles, mais aussi dans le cadre de visites inopinées. Mais les inspecteurs appréhendent ce type de contrôle, parce qu'ils savent que leur responsabilité peut être engagée en cas d'accident, et donc n'y recourent pas. Leur confiance se fonde d'abord sur des éléments objectivables.

> Le facteur humain, il est lié à l'avis de l'inspecteur. Et imaginez l'inspecteur, avec le portefeuille qu'il a ! […] Il y a beaucoup de mou dans tout ça. Pour celui qui est perfectionniste, il n'a jamais fait le boulot, il n'est pas à l'aise avec ça, sachant que sa responsabilité peut être mise en cause… Moi, j'ai beau avoir fait des études de maths, les proba, ça me parle, mais de manière lointaine.
>
> (IICPE, 04/02/2016, contrôle des établissements « Seveso »)

II.3. Inspection de la sécurité sanitaire des aliments : le risque mesuré

En 1997, à la suite de plusieurs mises en cause liées à des cas de listériose, les inspecteurs vétérinaires entreprennent de formaliser leurs interventions. Par une procéduralisation similaire à celle engagée chez les industriels agroalimentaires, il s'agit d'être en mesure de démontrer les efforts entrepris pour assurer la sécurité sanitaire des aliments et éviter que leur responsabilité ne soit engagée en cas d'accident. Nous avons déjà évoqué la démarche de certification, les grilles d'inspection et les *vade-mecum* ; ils sont complétés en 2009 par une note de risque.

La note de risque répartit les établissements en quatre catégories (de I - risque très faible, à IV - risque élevé) en multipliant quatre variables : le risque théorique lié aux types de matériaux utilisés et aux processus ; le volume de production ; la sensibilité du consommateur ; et la note accordée lors de l'inspection précédente. Elle permet ensuite d'établir les priorités et fréquences d'inspection. Cette note vient se substituer à la décision de chaque chef de service qui, en fonction de son expérience professionnelle, des informations à sa disposition et de son instinct, déterminait lui-même les inspections auxquelles il entendait procéder.

> Elle donne des repères. Avant il y avait une grande solitude de chaque directeur ou chef de service lorsqu'il fallait déterminer les inspections, il y avait une part d'aléa dans le choix des établissements. La note de risque n'a pas révolutionné les choses, mais elle a conforté les gens y compris juridiquement. Elle a été assez facilement appropriée par les agents.
>
> (ISSA, 4/02/2015, département urbain)

La note de risque repose sur des données qui, dans une large mesure, ne demandent aucun jugement de la part de l'inspecteur : qu'il s'agisse du type de production, des volumes ou des publics sensibles, ces variables sont prédéterminées par un logiciel en fonction des données introduites dans le système. Seule la note accordée lors de la précédente inspection reflète une appréciation, mais les ISSA accordent rarement la meilleure note, A (qui équivaut à un facteur multiplicateur de 1), jugeant que cela signifierait une situation parfaite qui, à leurs yeux n'est jamais possible ; et rarement aussi un D (qui équivaut à un 4), car cela signifierait que la situation est inquiétante, ce qui est rarement le cas dans les installations qu'ils inspectent.

> — *Interviewer* : Mais si vous mettiez un A, qu'est-ce que ça voudrait dire pour vous ?
>
> — Ben que c'est parfait. […] Et c'est jamais parfait, c'est l'humain. L'homme est là, et il fonctionne tous les jours, et donc il y a toujours des petites choses à dire quoi.
>
> (Technicien en DDPP, 4/02/2015, département urbain)

Le plus souvent, leur note est comprise entre B et C (soit entre 2 et 3), ce qui a un effet limité sur les priorités d'inspections puisque tous les établissements ont le même multiplicateur.

La note de risque ne contient donc pratiquement aucun jugement sur le comportement des responsables d'établissements – contrairement, par exemple, à la situation observée aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni où la note de risque inclut une évaluation de la capacité des responsables à se plier à la réglementation – par exemple en tenant compte de leur inscription dans une démarche de certification privée ou de leur bilan passé en termes de conformité avec la réglementation [23]. Elle ne permet plus de cibler comme dans le passé des opérateurs dont l'intuition ou l'expérience des inspecteurs suggérerait de possibles problèmes de conformité. En ne proposant que des critères objectifs, elle permet aux inspecteurs de justifier le choix des établissements contrôlés tant vis-à-vis des opérateurs que de leur hiérarchie interne en des termes qui ne souffrent d'aucune contestation.

Il en est de même de la grille d'inspection que les inspecteurs doivent remplir. Cette grille s'organise autour de plusieurs rubriques (locaux, équipements, personnel, matières, fonctionnement), mais une seule (personnel) renvoie au comportement des agents. Déclinée en deux items (hygiène générale ; connaissance des bonnes pratiques d'hygiène et du plan HACCP), elle conduit à ne porter qu'un jugement très global sur la manière dont les agents se comportent ; tandis que les autres items portent sur des éléments dont il s'agit de vérifier l'existence ou le bon

23. Olivier Borraz, Anne Laure Beaussier, David Demertt, Marijke Hermans, Michael Huber, Regine Paul, Henry Rothstein et Mara Wesseling, « The Politics of Risk in Food Safety Inspections. A Comparative Analysis of Risk-Based Regulation in 4 European Countries », *HowSAFE Working Paper*, 2016.

fonctionnement, indépendamment de toute action humaine. Du même coup, si un incident survient, il pourra être mis sur le compte d'une erreur humaine, sans que la responsabilité de l'inspecteur ne soit engagée puisqu'il aura, quant à lui, vérifié l'existence et le fonctionnement des dispositifs techniques.

Par conséquent, face à une évolution du droit qui met les inspecteurs en situation d'évaluer une obligation de résultat et non plus de moyens, pour reprendre leurs termes, la grille, comme la note de risque, permet d'harmoniser les inspections et d'éviter l'accusation de décisions arbitraires ou subjectives.

> Au départ, tout le monde faisait un peu à sa sauce, hein ? Donc là, on sait que, quel que soit l'endroit sur le territoire, on se fera inspecter avec le même rythme, avec la même méthode et qu'il y a égalité.
>
> (ISSA, 2/03/2015, département rural)

Mais par leur lourdeur, la norme ISO et la grille limitent le temps que les inspecteurs peuvent consacrer aux visites de terrain – et par voie de conséquence le nombre d'inspections qu'ils peuvent réaliser. Dans un contexte de réduction des effectifs, cela conduit à cibler les plus gros opérateurs (industriels, cantines administratives), pour lesquels la note de risque est élevée, laissant de côté d'autres opérateurs plus petits et surtout la remise directe. Or, ce sont surtout chez ces derniers que les comportements individuels sont déterminants pour assurer la sécurité des aliments, notamment en matière d'hygiène. En ne les inspectant que deux fois par an lors d'opérations coup-de-poing, sur la base de plaintes de clients, les inspecteurs évitent d'être mis en cause en cas d'incident puisqu'ils pourront mettre en avant les priorités définies par la note de risque et les moyens limités alloués aux inspections. À l'inverse, face aux gros opérateurs qui disposent de compétences techniques et qui de surcroît ont souvent investi dans la sécurité de leurs produits pour des enjeux de réputation, leurs marges de manœuvre sont limitées [24].

Conclusion

Confrontés à l'obligation de se prononcer sur les moyens mis en œuvre par les opérateurs économiques pour assurer la sécurité des consommateurs, de leurs salariés ou de l'environnement, les trois corps d'inspection s'appuient sur des instruments de procéduralisation pour redéfinir leurs missions. Leur préoccupation commune pour leur réputation et leur responsabilité juridique en cas de scandale ou de crise les conduit à interpréter ces instruments dans un sens qui protège leur risque institutionnel [25]. Cela les amène notamment à exclure tout jugement sur la performance des établissements qui prendrait appui sur le comportement des responsables d'établissements et leur volonté de se conformer effectivement à leurs obligations légales ; ou celui des salariés et leur capacité à mettre en œuvre et respecter les règles. Ils leur préfèrent des critères objectifs, du moins facilement objectivables (dans le cas de l'ISSA et de l'IICPE), ou une évaluation *a posteriori* pour

24. Laure Bonnaud et Jérôme Coppalle, « Les inspecteurs vétérinaires face aux normes privées », *Revue d'études en agriculture et environnement*, 90 (4), 2010, p. 399-422.

25. Henry Rothstein, Michael Huber et George Gaskell, « A Theory of Risk Colonization: The Spiraling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk *f* », *Economy and Society*, 35 (1), 2006 p. 91-112.

analyser un dysfonctionnement (dans le cas de l'IT). Cette préoccupation les incite parallèlement à privilégier des dispositifs techniques en matière de sécurité, plutôt qu'à faire confiance aux agents pour maîtriser les dangers liés à leur activité.

Cette posture peut s'analyser de trois manières. Elle trouve tout d'abord sa source dans la formation des inspecteurs, qui privilégie les enseignements techniques ou juridiques, au détriment des sciences sociales. Elle prend ensuite son sens en référence au principe républicain d'égalité de traitement, auquel les corps d'inspections marquent leur attachement en écartant tout jugement sur les comportements *a priori* qui pourrait être perçu comme discriminatoire. Elle s'explique enfin par le souci des inspecteurs ne pas engager leur responsabilité par un jugement en amont, pour privilégier plutôt un jugement en aval une fois le risque réalisé. Ce faisant, les inspecteurs refusent d'évaluer la performance des établissements contrôlés, pour demeurer dans le registre de la conformité. Ils insistent sur le fait que leur activité demeure une démarche d'inspection, qu'ils opposent clairement à une démarche d'audit. Toute défaillance est renvoyée vers les agents, qu'il s'agisse des responsables d'établissements qui n'auraient pas pris les mesures adéquates pour assurer la sécurité de leur activité ; ou des salariés qui par manque de rigueur, de formation ou de compétence auraient commis des erreurs.

Cette formalisation contribue par certains côtés à une bureaucratisation des inspections ; les inspecteurs se repliant sur des procédures formelles pour mener à bien leurs tâches, en écartant toute évaluation jugée plus subjective sur la volonté ou la capacité des agents à se conformer à leurs obligations réglementaires. Dans le cas des ISSA et des IICPE, cela équivaut à réduire leur autonomie professionnelle, les inspecteurs étant avant tout soucieux d'éviter une mise en cause de leur responsabilité en cas d'accident. Les IT conservent une plus grande marge de manœuvre ; mais la montée des problématiques de santé au travail qui requièrent des compétences spécifiques et l'organisation par unités de contrôle conduisent progressivement à une plus grande formalisation des missions d'inspection. Dans les trois cas, cette formalisation contraste avec la plus grande liberté accordée aux opérateurs économiques pour concevoir et mettre en œuvre des mesures de sécurité. Elle s'apparente très clairement à un transfert de risque qui permet aux inspecteurs de préserver la réputation de leur corps.