

Les inspecteurs du travail et l'évaluation des risques¹

Vincent TIANO

*Inspecteur du travail
et doctorant au LEST*

*DDTEFP des Bouches du Rhône,
55 bd Perier 13420 Marseille Cedex 20*

*Laboratoire d'Economie
et de Sociologie du Travail*

*35 av Jules Ferry
13626 Aix en Provence Cedex
vtiano@univ-aix.fr*

INTRODUCTION

«Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail (...). Ils sont également chargés (...) de constater s'il y échet les infractions à ces dispositions»². Malgré une définition claire de ses attributions, depuis des années l'inspection du travail s'interroge sur son identité, sur sa mission : contrôleur ou préventeur ?

Pour certains l'affaire est entendue : l'activité de contrôle – ou de prescription- et l'activité de prévention sont antinomiques car la prévention ne peut pas être normative alors que le contrôle l'est.

Les choses n'ont jamais été si simple³ et la «nouvelle» obligation d'évaluation des risques ne permet-elle pas à l'inspection du travail de dépasser cette opposition et partant de revoir ses relations aux autres acteurs de la prévention dans un sens moins normatif.

La notion d'évaluation des risques professionnels est en France relativement nouvelle. Elle apparaît dans la réglementation avec la loi du 31/12/1991 qui retranscrit la directive cadre européenne du 12/06/1989. Cette notion, introduite par les britanniques lors de la négociation de la directive, n'était pas usuelle chez les préventeurs français. Elle a suscité de 1997 à 2000 au sein de l'inspection du travail un débat vigoureux traversant et opposant ses deux associations professionnelles «Villermé» et «L 611-10»⁴.

La thèse que nous défendrons dans cet article est que la vigueur de ce débat, interne à l'inspection⁵, puise sa source dans l'interrogation de la pratique des inspecteurs du travail que suscite l'évaluation des risques. En effet cette obligation interpelle la posture et l'expertise des inspecteurs dans les activités de diagnostic (I) et de prescription (II) qu'ils déploient dans les entreprises.

L'évaluation des risques révèle les difficultés et enjeux pour l'inspection de coopérer avec les autres acteurs de la prévention (III). Nous concluons en nous interrogeant sur l'acquisition par l'inspection du travail d'une «doctrine» de la prévention et d'un savoir faire. En cela l'évaluation des risques interroge l'ensemble des préventeurs.

1 - la présente communication constitue un travail d'étape dans une thèse de sociologie menée au L.E.S.T sur les inspecteurs du travail et la prévention des risques professionnels. Les résultats cités sont fondés sur une interrogation des inspecteurs du travail par voie de questionnaire (44% de la totalité des inspecteurs du travail en poste en métropole y ont répondu, soit 185) et d'entretiens semi-directifs auprès d'une vingtaine d'inspecteurs des régions Auvergne, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes.

2 - Article L 611-1 du code du travail

3 - Il est admis aujourd'hui que le travail réel résulte aussi de la prescription. En conséquence l'activité (réelle) de prévention, celle qui est construite dans et par les entreprises elles mêmes, est indissociable de la prescription de prévention qui leur est adressée. Dès lors l'activité de prescription ne serait elle pas aussi, dans une certaine mesure, une activité de prévention ?

4 - Pour les premiers «L'ouverture qu'il (le dispositif de l'évaluation des risques) représente pour l'inspection est considérable» *Avis de l'Association Villermé* publié dans *InterDlts* janvier 2000, le bulletin de liaison de l'association. ; pour les seconds «l'évaluation des risques devient ainsi un instrument d'auto-régulation qui permet à l'employeur d'exercer une discrétion certaine pour décider quelle est la marge de risque acceptable» *Les missions de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir*. Collectif de membres de l'association L 611-10, Revue Prévenir, n°40, 1^{er} semestre 2001.

5 - Les syndicats français et européen ne manifestent pas d'hostilité à l'égard de l'ET. Ils y voient «un point de départ d'une véritable prévention» (*Le Peuple* du 13/12/2000) et une opportunité pour «le renforcement de l'intervention des travailleuses et des travailleurs dans les activités de prévention» (*L'évaluation des risques sur les lieux de travail- guide pour une intervention syndicale* Per Boix et Laurent Vogel, Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité, Bruxelles, 1999).

1 - L'ACTIVITÉ DE DIAGNOSTIC DES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET L'ÉVALUATION DES RISQUES

Un diagnostic centré pour l'essentiel sur des «non conformités»

Pour l'inspecteur, le diagnostic des situations de «non conformités» à la réglementation et celui sur les risques encourus par les salariés sont intimement liés. L'inspecteur part des risques qu'il perçoit, ou qui sont révélés par un accident, pour aller vers les textes. Mais sa perception du concret, la lecture qu'il en fait, est la plus part du temps la traduction des textes qui ont ainsi façonné sa connaissance technique. Notons par ailleurs que ces situations associent généralement un danger bien identifié, et un seul, à un risque et à une prescription de sécurité⁶. Ainsi à l'image de la construction des textes réglementaires, l'approche de l'inspecteur sera, en général, mono-causale. Ajoutons que pour son diagnostic il peut s'appuyer sur le personnel

Christian : «Je prévois de faire une visite dans la boîte avec les représentants du personnel qui vont m'amener dans les endroits où ça merde ; dans les endroits où moi même je n'irai pas et puis même si j'y allais je ne serai pas forcément capable de faire un diagnostic»

Il peut aussi combiner à ce guidage un questionnement des personnes présentes.

Si son expérience lui a appris à repérer de nombreuses situations à risque, elle lui a aussi appris qu'en cas de conflit avec le chef d'entreprise son autorité ne l'emporte que sur les situations où il dispose d'un pouvoir de sanction fondé sur un texte.

Christian : «on a tendance à m'écouter parce qu'il y a toujours, toujours la carotte et le bâton, quoi. Et surtout le bâton !» «ce n'est pas parce que je suis plus convainquant qu'un autre, c'est parce que... Hum... hum ... on se dit que quand même l'autorité régalienne, qu'on a intérêt à faire ce qu'il dit parce que sinon ça va chier des bulles, quoi, hein ! l'arme pénale possible est quand même un argument très fort.»

Les inspecteurs sont attachés au constat de ces non conformités, constitutives d'autant d'infractions, car avec les accidents du travail elles constituent une défaillance de l'entreprise qui renforce leur légitimité particulièrement nécessaire pour justifier ultérieurement leurs prescriptions et notamment l'évaluation des

risques.

Des «non conformités» parfois difficile à établir

L'inspecteur est parfois confronté à des difficultés pour constater les risques ; dès lors il espère ses visites sans pour autant se donner les moyens de se forger un jugement ; à travers le recueil d'avis des autres acteurs de la prévention ou la prescription d'une évaluation des risques. C'est notamment le cas des entreprises à haute technologie.

Les difficultés de diagnostic dans le cas d'une entreprise à procédés complexes :

Christian : «Par contre là je, en matière d'évaluation des risques j'ai en tête, une autre boîte dans laquelle je n'ai pas, dans laquelle je n'ai pas remis les pieds depuis un certain temps (...). Et alors cette boîte, j'ai fait quand je suis arrivé, j'ai fait une visite de l'entreprise. Bon, je ne veux pas dire que c'est une visite touristique parce que j'y ai quand même passé une journée. Euh...**mais qu'est-ce que j'ai identifié comme risque au bout de cette journée, franchement pas grand chose.** (...) Mais quand même euh...leur, leur produit est dangereux. On n'a pas quand on visite l'entreprise ou alors je suis complètement ou incompetent ou aveugle, c'est possible parce qu'on se pose quand même des questions. **Mais au bout d'une journée de visite...où j'avais pourtant été accompagné par quelqu'un du CHSCT, le bilan en terme de, de risque possible était, était pratiquement...était pratiquement égal à zéro.**

Bon il fallait bien que je fasse une lettre d'observation quand même, il fallait quand même bien que je facture mon déplacement mais je prenais le stylo à la main pour faire une lettre d'observation. Je leur ai trouvé deux ou trois conneries, quoi. Et moi **ce qui m'embête beaucoup** dans cette entreprise c'est, dans ce type d'entreprise c'est de, de partir en ayant fait finalement peu d'observations et de me dire que ça risque de péter le lendemain. (Silence) Et si ça pète le lendemain, est ce que quelque part je n'aurais pas failli à ma mission de prévention. Ça ne m'empêche pas de dormir, hein ! Mais bon c'est quand même une question ? c'est une interprétation.» (p.29)

6 - ex : plate forme en hauteur sans garde corps + présence d'un salarié ti risque de chute de hauteur = infraction à l'article 5 du décret du 8/01/65 pour défaut de garde corps ; à la chute est associée comme cause unique et infraction le défaut de garde corps ; autre exemple : absence de protecteur sur la scierie/risque de coupure=infraction à R 233-16 pour défaut de protecteur ; à la coupure sera associée comme cause l'absence de protecteur et non le rythme de travail, la distraction, etc...

Une expertise fragilisé par l'évolution des connaissances en matière de santé au travail :

Ce diagnostic confronte parfois l'agent à des difficultés d'ordre «cognitive» :

Christian : «Il y a une chose dans laquelle moi je n'ai strictement rien à dire, c'est les risques à effets différés parce qu'alors là moi je n'y connais rien. C'est très simple, je suis très modeste là-dessus, je n'y connais rien.»

Cette situation résulte , entre autres, d'une difficulté à prendre le temps de se documenter⁷, et d'échanger avec les autres experts dans un contexte de complexité accru des questions de santé au travail.

Notre enquête établit que les questions de «santé au travail», «d'organisation du travail», «de prise en compte du travail réel» sont jugés complexes ou très complexes par près des 2/3 des inspecteurs. Les inspecteurs les plus en difficultés sur ces questions seront ceux qui porteront le moins d'intérêt à l'évaluation des risques.

Un diagnostic orienté par l'agent

Dans son activité de diagnostic l'agent effectue un choix des domaines observés/contrôlés qui est fondé sur ses compétences «techniques», et sur l'outillage juridique dont il dispose. Ce choix est aussi orienté par la représentation des risques qu'ont les agents qui associent de manière privilégiée les questions de santé sécurité à l'activité industrielle et aux chantiers de construction. Un autre facteur de choix est constitué par la «demande sociale», à savoir la politique de son service et/ou l'interpellation des autres préventeurs institutionnels ou des plaintes qu'il a reçu des salariés ou de leurs représentants.

Un diagnostic que beaucoup d'agents assimile à une évaluation des risques:

Alors que le code du travail, et l'ensemble des agents, n'attribuent l'obligation d'évaluer les risques qu'aux employeurs, les 2/3 des agents considèrent depuis toujours évaluer les risques lors de leurs contrôles.

7 - ainsi par exemple 1/3 des inspecteurs n'avaient toujours pas lu attentivement les nouveaux textes relatifs au risques cancérogènes 6 mois après leur parution . La moitié des IT considèrent nécessaire des «formations lourdes» pour leur compréhension et utilisation des textes relatifs à l'hygiène et la sécurité.

La revendication d'une continuité

Denis : «Qu'est ce qu'on fait depuis des dizaines d'années dans les entreprises si ce n'est l'évaluation des risques. On a l'impression qu'ils découvrent un truc, c'est complètement ridicule» (p 38)

L'inspecteur évalué comme M.Jourdain fait de la prose

Interviewer : «Pour parler d'évaluation des risques qu'est-ce c'est pour toi ?»

Evelyne : «C'est le début de la prévention, c'est quelque chose que nous en tout cas on fait comme M. Jourdain fait de la prose. Depuis le premier jour où on a mis le pied dans une entreprise et c'est du gros bon sens qui pour démarrer c'est du bon sens, «je peux mettre mon doigt là maintenant voilà je me coupe c'est pas normal». Et c'est vrai qu'avec un peu d'entraînement le risque on le voit même sur des machines que l'on n'a jamais vues auparavant»

Les agents associent "évaluation" et "hiérarchisation" des risques

L'agent associe l'évaluation et hiérarchisation des risques

Interviewer : «qu'est ce que c'est pour toi l'évaluation des risques ?»

Jcèle : «Je pense que c'est quelque chose qu'on a toujours pratiqué, évaluer les risques et les hiérarchiser, même si on ne le faisait pas de manière très , très formelle... nous en tant que service on a toujours pratiqué..»

La continuité revendiquée entre les pratiques antérieures de diagnostic et l'évaluation des risques n'est parfois que partiel.

Un diagnostic qui fait appel au point de vue des opérateurs mais qui ne revêt que certaines des caractéristiques attribuées par l'agent à l'évaluation :

Jcèle : «L'évaluation des risques pour moi, c'est effectivement analyser les risques au poste de travail en associant, les opérateurs et les représentants du personnel(...). Enfin moi je l'ai toujours préconisé et pratiqué. Quand je vais dans une entreprise j'interroge les opérateurs sur leur poste de travail, s'il y a eu un accident ou si j'ai des doutes sûr une machine ou si... ; mais enfin nous c'est pas une analyse très approfondie d'un poste. On va privilégier des risques mécaniques, on va privilégier des risques tangibles quoi, évidents. Après on va pas s'attarder sur les postures de travail ou des choses comme ça, je pense pas

Interviewer : «Et alors dans ce cas là ?»

Jcèle : «Ca c'est le travail d'une entreprise. Moi dans ma pratique je vais privilégier des risques graves, pas des risques à longue échéance ame-

nés par des postures et par des...» (p.9-10).

Certains agents décèlent cette démarche dans des circonstances bien particulières :

Déjà lors de l'enquête accident du travail : l'évaluation des risques

Chantal : «Certains disent qu'on faisait déjà des évaluations des risques, c'est vrai que j'ai mené pas mal d'enquêtes d'accident du travail à l'occasion desquelles j'ai pu être amenée à une sorte de reconstitution d'une réalité (...) donc finalement on le faisait sans le savoir, quelque part . Mais enfin bon, la prescription en elle-même de l'évaluation des risques, je le fais depuis que j'ai pris conscience à travers le travail qu'on a fait dans le groupe de travail de l'intérêt de ce texte» (A p.8)

D'autres agents revendiquent une rupture en évoquant la nouveauté de l'approche globale :

Un diagnostic partiel que certains inspecteurs refusent d'assimiler à une évaluation :

Interviewer : «Certains collègues disent qu'ils ont toujours pratiqué l'évaluation des risques dans les entreprises "moi je le fais depuis toujours"»

Serge : «Je ne suis pas convaincu, cette globalisation que l'on a est quand même assez récente. Sur les visites on focalisait sur tel ou tel problème précis que l'on voyait ou que l'on percevait mais on n'essayait pas effectivement de mettre en place cette démarche d'évaluation des risques».

Pour les inspecteurs l'évaluation des risques recouvre de multiples sens. Pour les deux tiers d'entre eux elle consiste à «mettre en évidence les non conformités» et à «mettre à plat d'écart entre le travail prescrit et le réel» ; pour les 4/5èmes elle consiste à «hiérarchiser les risques, fixer des priorités» et pour 90% à «faire apparaître des risques cachés ou non reconnus».

On constate qu'alors que sa mission est de veiller à l'application de la totalité des prescriptions du code du travail l'inspecteur n'effectue pas un contrôle complet des conditions de travail et va dans ses investigations accorder la priorité à certaines⁸.

De ce fait il se situe dans une logique gestionnaire qu'il est souvent tenté de récuser au nom de l'égalité devant la loi.

Si depuis 1979 l'employeur était tenu de procéder par l'intermédiaire du CHSCT à une analyse des risques professionnels, l'obligation nouvelle d'évaluer les risques nous apparaît de nature à disputer à l'inspecteur du travail cette opération de hiérarchisation des risques à laquelle il procédait tout en s'en défendant parfois⁹.

Dés lors la légitimité du diagnostic de l'inspecteur du travail est à reconstruire. Ne se fonde-t-elle pas dorénavant sur sa volonté et son savoir faire pour développer les coopérations et mettre en débat les risques ?

Interviewer : «Là, tu as balayé un mois et demi, au cours de ce mois et demi, tu n'as jamais rencontré l'agent de la CRAM, le médecin du travail ?»

Chantal : «Non, je ne les ai pas rencontrés mais toutes mes interventions ont donné préalablement lieu à des contacts, ce que je ne faisais pas avant. C'est-à-dire que je contacte le médecin du travail et l'agent de la CRAM pour avoir leur point de vue sur l'entreprise, savoir s'ils seront présents au CHSCT, même proposer éventuellement une visite ensemble ; alors avec parfois des réactions négatives, comme l'autre fois un médecin du travail qui, manifestement ne le souhaitait pas. Donc, j'ai beaucoup plus qu'avant cette approche un peu plus pluridisciplinaire, disons, de l'intervention. Je prends soin quand même de savoir qui est le médecin du travail, et quelle est son action dans l'entreprise, si tant est qu'il y ait une.»

Mais pour cela encore faut-il que les autres acteurs de la prévention s'y prêtent ; nous le verrons ultérieurement (III) :

2 - L'ACTIVITÉ DE PRESCRIPTION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET L'ÉVALUATION DES RISQUES

L'évaluation des risques dispute à l'inspecteur l'accommodation de la loi.

Diagnostic et prescription sont liés. En effet lors de sa visite en entreprise l'inspecteur va être en «interlocution»¹⁰ avec l'employeur et

8 - ce faisant il respecte l'esprit et parfois la lettre des circulaires

9 - le principe de l'égalité devant la loi et des actions prioritaires a été longuement débattu lors du séminaire de l'Association Internationale des Inspecteurs du Travail du 27/03/1979(cf Bulletin n°12 juin 1979 de l'AIT).. «Objectifs prioritaires pour la prévention des risques». Les inspecteurs du travail français y expriment leur réticence voir leur hostilité à établir des priorités dans les risques à contrôler , tandis que les inspecteurs britanniques y exposent le mode de construction de leur programme d'action prioritaire sur la base d'une «évaluation de l'importance des risques et de la valeur de la prévention dans l'entreprise».En France, les actions prioritaires demeurent toujours contesté par une minorité d'inspecteur dans leur principe ou dans le choix qu'elles opèrent. Les inspecteurs ne sont pas les seuls à récuser en théorie ce qu'ils font en pratique. Les syndicats de salariés sont aussi parfois dans cette situation.

10 - Pierre Parage *L'analyse de l'activité dans les systèmes dynamiques humains : le cas des contrôleurs du travail* Mémoire de DEA sous la direction de Pierre Pastré, CNAM, septembre 2001. L'étude des attitudes des inspecteurs en réunion de CHSCT serait, elle aussi, instructive pour déceler

les salariés qu'il rencontre afin d'identifier les dangers et les situations d'expositions à ces dangers. Ses dialogues seront fait de questions - il est ainsi en interrelation non normative (il se pose et pose des questions) avec son environnement – mais aussi de rappel normatifs, anticipant ainsi la contestation dont font l'objet ses prescriptions ; Ainsi il va tester la faisabilité des prescriptions qu'il envisage de formuler.

N.Dodier¹¹ a montré comment **les inspecteurs du travail opéraient dans leurs prescriptions une accommodation de la loi** prenant en compte les problèmes techniques, économiques et sociaux de l'entreprise. Cette activité se concrétise par une hiérarchisation implicite ou explicite des prescriptions formulées au chef d'entreprise.

Les «observations», qui constituent dans le langage de l'inspection le rappel des obligations réglementaires, formulées par l'agent à l'issue de son contrôle seront le plus souvent assorties de délais, mais aussi de commentaires qui en définissent les portées, qui les personnalisent au regard des caractéristiques de l'entreprise.

Cette activité a un coût pour l'agent de contrôle. La posture «négociatoire» l'expose à une dilution de son identité fondée sur l'autorité de la loi et elle est chronophage. Dans cette activité d'accommodation l'IT est autre chose que prescripteur, il est –parfois à son corps défendant¹² – négociateur, pédagogue, préventeur.

Serge : «Je crois qu'on est forcément amené, on est obligé de faire des compromis dans les entreprises, de fixer ou de se fixer des priorités éventuellement aux entreprises. Parce qu'il est clair que si dans un certain nombre de domaines les textes sont clairs et d'application facile. On a par exemple sur un texte tel que la manutention beaucoup de difficulté à arriver à une application absolue de ce texte. Il ne peut y avoir qu'une application très progressive dans les entreprises. La notion de manutention peut-être abordée de façon extrêmement différente, en terme d'équipement, en terme de formation ce qui fait que nécessairement il y a des compromis à trouver et avec les employeurs et au sein de l'entreprise». (p.7)

Ran : «Imaginons un contrôle l'entreprise étant une entreprise comme on les connaît tous à savoir avec pleins de problèmes, que ce soit des problèmes en matière d'hygiène et de sécu ou des problèmes sur d'autres aspects du code du travail.

On va se retrouver avec une liste à la Prévert, qu'est-ce qu'on en fait de cette liste à la Prévert ? On la consigne sur un courrier, le courrier est très long, l'employeur ne le lit pas forcément jusqu'au bout, parce que, parce que. Je crois qu'à partir de là il faut se dire bon, «nous quel est notre objectif

? Quelles sont nos priorités ? Qu'est-ce qui nous paraît le plus important ? » Et dire à l'employeur, voilà «pour moi le socle minimum aujourd'hui c'est ça. Donc sur ses points là il va falloir progresser, il va falloir progresser très vite.» Alors si c'est de l'hygiène et de sécu il y aura les mises en demeure il y aura les outils que l'on connaît tous, il y aura peut-être des choses qu'il va falloir laisser de côté temporairement. Ca ne veut pas dire qu'on les laisse tomber, mais qu'on y reviendra mais sauvons d'abord l'essentiel. L'essentiel bien évidemment pour moi c'est tout ce qui à trait à l'intégrité physique . Ca c'est quelque chose sur lequel on ne peut pas on ne peut pas tergiverser. On ne peut pas s'octroyer des libertés par rapport à ça.(...)

Voilà donc je crois qu'il faut hiérarchiser un peu nos thèmes d'intervention si on veut arriver à avancer quoi, parce que tu mets tout sur le même plan et à mon avis il y a un grand risque parce que dans 3 ans, les choses seront toutes en l'état. Parce qu'on n'a pas su par quoi commencer, voilà.»

Mais cette accommodation relève plus d'un mode de régulation que l'on pourrait qualifier de «décision éclairée» - dans laquelle l'employeur est «assujéti» au code du travail et les salariés sont «protégés» par l'inspection - que d'une véritable délégation de pouvoir aux acteurs de l'entreprise.

L'évaluation des risques va peser en faveur du second terme. Elle est porteuse de la mise au grand jour de risques, voire de non conformités, et de solutions par l'entreprise elle même et dont la légitimité sera susceptible de l'emporter sur celle de l'inspecteur.

De plus, la définition actuellement dominante de l'évaluation des risques¹³, et que les inspecteurs ne contestent pas¹⁴, associe à l'identification des dangers et des risques, l'estimation et la hiérarchisation de leur importance et la définition de priori-

les stratégies et objectifs de l'inspection.

11 - *Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité* N. Dodier in Boltanski L et Thevenot L (1989) Justesse et justice dans le travail, Cahiers du CEE, Paris, Puf. Nous devons beaucoup aux observations et analyses de N.Dodier.

12 - les 4/5 des IT vont récuser cette image de «négociateur», «animateur» tandis qu'un tiers seulement se définira comme «préventeur» et un peu moins de la moitié valoriseront l'activité de «convaincre les employeurs» parmi les attraits du métier.

13 - INRS (Travail et sécurité septembre 2001) ANACT (Agir sur l'exposition aux risques professionnels...juin 2000)

14 - La plus part des outils méthodologiques produits par l'inspection du travail définissant l'évaluation des risques font relever de l'évaluation des risques la gradation des risques et la détermination des priorités d'action. (étude comparative succincte à réaliser sur les différents documents produits par l'inspection du travail et sur les documents produits par les autres préventeurs). La circulaire ministérielle du 18 avril 2001 dissocie pour sa part l'évaluation qu'elle assimile à une démarche compréhensive et la détermination d'action de prévention

tés. Dès lors l'évaluation dispute aux inspecteurs la maîtrise de l'accommodation de la loi.

Cette dynamique n'est pas sans inquiéter les inspecteurs dans le contexte de montée de «l'auto-réglementation» des entreprises et de la revendication par les partenaires sociaux d'une prééminence du conventionnel.

L'évaluation des risques, une prescription de toujours exprimée par les inspecteurs ?

Ici encore les inspecteurs ont le sentiment que l'évaluation des risques n'est pas si nouvelle : 70% des inspecteurs considèrent l'avoir depuis toujours demandé aux entreprises.

Pour autant ils n'utilisaient pas le terme d'évaluation, et assez peu celui d'analyse des risques. Les inspecteurs contrôlaient et prescrivaient les vérifications périodiques des installations et équipements. Ils rappelaient l'obligation d'établir le «rapport annuel au CHSCT» ou la «fiche d'entreprise» du médecin du travail.

«Le débat sera sans doute vif entre nous sur le rôle que l'inspection du travail doit jouer dans cette problématique qu'on nous présente comme tellement novatrice et qu'on nous propose comme réponse universelle aux risques du travail. Que dire pourtant des rapports de vérifications d'appareils de levage, d'installations électriques ou d'installations du BTP imposés par les 'vieux' décrets du 23 août 1947, du 14 novembre 1962, et du 8 janvier 1965 que les plus anciens d'entre nous ont manié pendant des décennies sans se douter (tel M. Jourdain) qu'ils participaient ainsi de la démarche d'évaluation des risques»

Louis Tribot DRTEFP Ile de France Gazette sociale IdF février 2002

Ce sentiment de «continuité» dans l'action prescriptive n'est pas partagé par tous :

Interviewer : Quel intérêt tu y accordes à l'évaluation des risques ?

Serge : L'intérêt c'est qu'on place l'entreprise vis à vis de ses propres responsabilités avec l'obligation pour elle de mettre en œuvre une démarche, de se l'approprier, d'y associer les salariés, leurs représentants. Je crois que c'est pour eux, pour elle également et pour nous quelque chose de tout à fait nouveau comme démarche, d'où effectivement leurs difficultés à mettre ça en œuvre. Ils manquent effectivement de méthodologie pour y arriver.

Interviewer : C'est nouveau aussi pour l'ins-

pection ?

Serge : Oui c'est clair. C'est vrai que c'est pas du tout... tous les textes de manière générale sont pas sur le mode de fonctionnement qu'on a eu jusqu'à présent, où on constate un risque ou on le fait cesser ou on essaie de le faire cesser. Il faut se projeter dans l'avenir en fonction des progrès technologique et c'est une démarche complexe bien évidemment, qui est virtuelle également, et qui apporte pas grand chose de concret, d'où la réticence qu'on peut avoir vis à vis d'une telle démarche.

Interviewer : Donc, tu as prescrit, tu disais dans une entreprise, dans quelques entreprises ?

Serge : dans quelques entreprises, oui. Souvent ils s'en sont sortis en faisant appel à un intervenant extérieur. Je pense que ça va être de plus en plus la pratique, beaucoup d'entreprises font appel à un consultant extérieur. Je pense que l'évaluation des risques va être un fromage considérable pour les organismes qui se sont lancés là dedans et qui vont être capables effectivement d'apporter un plus aux entreprises qui le demandent.

Interviewer : Ca te pose un problème ?

Serge : Non ! Pas particulièrement. Je crois qu'on sera de moins en moins amené de faire le contrôle direct et de plus en plus effectivement à avoir éventuellement ce qu'on peut appeler une politique de mission dans les entreprises, d'impulsion vis à vis des entreprises. Donc, moi ça ne me dérange pas que les entreprises prennent en charge leur propre problème et qu'à partir de là elles mettent en place un certain nombre d'éléments pour arriver à mieux maîtriser les risques qu'elles génèrent. Je crois que la démarche, elle est très séduisante.» (p.5-6)

La prescription de l'évaluation des risques :

Les inspecteurs du travail prescrivent peu aux entreprises l'évaluation des risques. Un tiers d'entre eux n'ont aucune pratique dans ce domaine. Sur 122 interventions d'inspecteurs en entreprise centrées sur les questions de santé/sécurité nous en avons identifié 6 concernées par un suivi ou une prescription de l'évaluation des risques et portées par la moitié des agents concernées¹⁵. La faible investissement des inspecteurs dans l'évaluation des risques est à mettre en relation avec les difficultés cognitives à son égard : près des 2/3 des inspecteurs expriment des difficultés à «cerner le contenu et à l'expliquer».

Nous avons constaté que les inspecteurs avaient tendance à prescrire l'évaluation d'un seul risque.

fondées sur des priorités.

15 - Résultat questionnaire et Enquête sur l'activité de 6 ins-

De la sorte il limite l'incertitude relative à leur expertise et celle de l'entreprise, il garde aussi la maîtrise de ce qui leur semble nécessaire.

Simone : «Moi j'ai demandé à des entreprises d'évaluer par exemple le risque chimique où là je pense qu'il y a, il y a matière à réfléchir. Ben on voit que c'est quelque chose qui est très compliquée à faire et que quand elles veulent vraiment se donner les moyens de le faire, elles y passent du temps, elles font souvent appel à un organisme extérieur. C'est, c'est intéressant mais enfin bon, c'est en tous les cas pas quelque chose que l'on peut faire-nous, c'est évident. Inciter à faire c'est sûr ! Pas inciter à faire, généralement. Inciter à faire dans un domaine qui nous paraît important pour l'entreprise. Moi c'est un peu comme ça...» (...) «Par contre moi si je vais inciter à évaluer les risques, c'est plus dans un domaine particulier où je souhaite qu'ils poussent un peu les choses et qu'ils (Inaudible) les choses d'un peu plus prêt. Si, si je repère un problème, je ne sais pas de manutention par exemple dans une entreprise, ben j'essaierais de leur faire évaluer les risques, de pousser un peu plus loin, de revoir si on ne peut pas mettre une nouvelle organisation en place ou...» (p.38-39)

Obligation procédurale et dépendance à l'égard des acteurs internes de l'entreprise

Les inspecteurs redoutent de l'évaluation des risques le formalisme qu'il ont pu observer dans l'accomplissement d'autres obligations à caractère procédurale tels que les «plans de prévention» ou PPSPS dans le bâtiment :

Simone : «je pense qu'effectivement ça ne vas pas apporter grand chose, quoi. Les documents on sait comment ils sont traités, on connaît les plans de retrait, on connaît les PPSPS, c'est pareil, hein ! Les plans de prévention ; ils devraient faire une évaluation des risques aussi, quand on voit ce que sont les plans de prévention aujourd'hui il n'y a rien dedans quoi ; (...) ces documents sont vus comme des contraintes administratives».

Alors, si ils sont tentés d'en «parler à tous les CHSCT», ils ne prescrivent véritablement l'évaluation des risques que dans les rares entreprises ou il perçoivent l'employeur ou le CHSCT à même de porter le projet dans le temps.

Gérald : «Donc l'autre jour au CHSCT, je leur ai dit : «Bon ben là vous avez votre plan de l'année 2002 tout fait. Il faut absolument que tous ensemble vous travaillez à ce plan de circulation.» Maintenant je ne suis pas sûre que je vais réussir à obtenir quelque chose, je ne sais pas, je

vais voir. Mais c'est vrai que l'évaluation quand on regarde donc pour la pff! Je sais pas, j'ai cinquante, soixante CHS. J'ai une cinquantaine de CHSCT... Si on dit qu'il y en a pff ! ... Trente qui fonctionnent (Silence) Sur les trente qui fonctionnent si tu veux essayer de trouver lesquels ils s'impliqueront dans la démarche. Je dirai que je les compterai sur les doigts d'une main, de deux , si je suis positive, quoi».

Evelyne : «Parce que j'ai pas le temps de suivre vraiment à fond ; il n'y a pas un C.H.S.C.T où je parle pas d'évaluation des risques. Hier encore au V.V.F, j'ai parlé de l'évaluation des risques, je leur ai envoyé ce matin la plaquette mais je vais pas les suivre.»

Rolland : «C'est un CHSCT que je suis parce que c'est une entreprise où il y a beaucoup de problèmes avec des conditions de travail très très dures, avec beaucoup de manutention manuelle. J'ai prescrit une démarche d'évaluation des risques il y a trois ou quatre ans, une prescription "lourde" ; c'est à dire que j'ai décidé de consacrer beaucoup de temps, de suivre pratiquement tous les CHSCT. Même au début, d'aller aux premières réunions de mise en place des groupes de travail qui avaient fonctionné sur les premiers postes qui avaient été décidés en matière d'évaluation des risques et en termes de présentation j'avais présenté le film habituel.»

On conçoit dès lors que le manque de temps invoqué pour ne pas s'investir dans la prescription ou le contrôle de l'évaluation des risques ne constitue pas seulement une dérobade.

La priorité donnée aux actions immédiates sur l'évaluation des risques :

Pour les 2/3 des inspecteurs, la prescription d'évaluation des risques passe en second après l'action de suppression «des risques immédiats» et celle destinée à faire respecter les «règles techniques (carter,...)». En effet, la diversité des niveaux de prévention s'offrant au regard des inspecteurs dans les entreprises, les aléas de la menée à son terme par l'entreprise de la démarche d'évaluation des risques, leurs propres difficultés cognitives et l'économie de leur temps s'allient pour différer la prescription de l'évaluation des risques. La «dramatique» de l'accident du travail joue ici dans les deux sens. D'un côté la recherche d'infractions simples dans un déploiement limité d'investigations de l'inspecteur n'inciteront pas l'agent à approfondir ses enquêtes diminuant d'autant la légitimité

de l'exigence d'une évaluation des risques. D'un autre côté les défaillances révélées par l'accident constitueront, pour certains inspecteurs, des points d'appui pour justifier la prescription de l'ER.

3 - L'ÉVALUATION DES RISQUES, LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET LES AUTRES ACTEURS DE LA PRÉVENTION

Les difficultés d'expertise et de posture de l'inspection à l'égard de l'évaluation des risques sont partagées par les autres acteurs de la prévention. La faiblesse des coopérations entre acteurs ne permet pas de conjurer ces difficultés.

La perception par les inspecteurs des difficultés des acteurs de la prévention :

Pour les inspecteurs la très grande majorité des employeurs, y compris dans les entreprises dotées de CHSCT, n'ont ni la connaissance, ni la volonté requise pour procéder à l'évaluation des risques.

Les organisations syndicales sont perçues par les inspecteurs comme non investies dans les questions de santé/sécurité. Quant aux représentants du personnel, membres de CHSCT, ils ne sont pas perçus indépendamment de leur institution dont les inspecteurs déplorent trop souvent l'absence de dynamisme.

Le CHSCT étant le lieu de prédilection pour prescrire l'évaluation des risques, les inspecteurs ne peuvent pas compter sur les agents de la CRAM qui y assistent rarement, ni sur la majorité des médecins du travail qui ont des difficultés à prendre parti dans cette instance. Pour autant les inspecteurs constatent souvent l'implication du médecin dans l'évaluation des risques.

Les difficultés de coopération des IT avec les autres acteurs

«Généralistes» dans leurs attributions et «petits experts»¹⁶ en matière technique, les inspecteurs ne devraient-ils pas mobiliser l'expertise des autres acteurs pour dépasser les limites de leurs diagnostics et mieux asseoir la pertinence de leurs prescriptions ?

Les inspecteurs ressentent un besoin fort de coopération avec, dans un ordre décroissant, les représentants du personnel, les médecins

du travail et les agents des CRAM., les chargés de prévention en entreprise et enfin les représentants syndicaux. Si ces acteurs les sollicitent peu, hormis les représentants du personnel, les inspecteurs ont néanmoins à leur égard un sentiment de convergence en matière de santé/sécurité. Les collaborations avec les médecins du travail et agents de la CRAM pour tangibles qu'elles soient se limitent le plus souvent à des échanges lors des CHSCT¹⁷ auxquels les inspecteurs ne participent qu'une trentaine de fois dans l'année¹⁸.

La plus part des inspecteurs ne développe pas de véritable coopération stratégique avec ces acteurs. C'est l'échange d'informations qui l'emporte largement sur la définition de positions communes. Les relations se nouent le plus souvent dans l'urgence, quand il y a un problème, et se prêtent dès lors peu, à une construction collective.

Christian : «Les médecins ils nous appellent quand il n'y arrive plus ; et nous on les appelle quand on n'y arrive plus ou quand on a besoin d'aide ; dans les cas normaux ou on fait une visite dans les entreprises et ou on arrive à se faire obéir dans les 80%, on ne demande l'aide de personne. Pas plus de la CRAM, que de l'OP-PBTP, que la médecine».

Christian : «je n'ai pas le réflexe CRAM, je n'ai pas le réflexe CRAM et puis euh (silence) bon c'est vrai qu'on parle toujours du trio CRAM, DP, inspection. Je crois que c'est bien d'arriver à travailler ensemble sur un certain nombre de projets. C'est bien aussi d'être chacun autonome. Je ne veux pas être à la solde de la CRAM ou à la remorque de la CRAM. Comme la CRAM ne sera jamais à la remorque de l'inspection du travail !»

Le caractère informel et improvisé des rencontres se prêtent lui aussi peu à la définition de stratégie commune.

Patricia : «moi je n'ai jamais eu de réunion avec les médecins du travail (...). c'est vrai que je n'y ai jamais réfléchi (...) la CRAM et l'OPPBTIP on les connaît, on déjeune régulièrement ensemble ; donc c'est vrai qu'on se passe beaucoup d'information quand on mange ensemble et voilà quoi. Ça se passe plus comme ça ! Enfin peut être la limite c'est que bon mes contrôleurs bon sont moins associés en fait à cet... Voilà ! ça se limite, ça limite la chose.»

pecteurs durant les mois de janvier-février-mars 2002.

16 - selon l'analyse de N.Dodier ; notre questionnaire établi que 10% seulement des IT considèrent comme une qualité indispensable pour le bon inspecteur la compétence technique Q 84.

17 - Pour autant chaque inspecteur aura l'expérience, isolée, d'une action construite en commun avec la médecine du travail ou la CRAM.

18 - Sur environ 250 réunions auxquelles ils sont invités

A l'opposé nous avons vu plus haut comment Chantal fortement investi dans l'ER multipliait les échanges avec la médecine du travail et la CRAM. Une autre inspectrice critique à l'égard de l'évaluation des risques mais sans pour autant la bouder, développe une conception plus stratégique :

Simone : «là on a déjà organisé deux réunions avec les médecins du travail du secteur et avec le service de prévention de la CRAM ; pour échanger les informations, pour un peu cibler les entreprises et puis pour aussi essayer de travailler ensemble sur des domaines où je pense que c'est difficile de travailler seul.» (*souligné par moi*)

Rolland, très actif dans le domaine de l'évaluation des risques et convaincu de la nécessité d'un partenariat, aura des difficultés à le structurer :

Roland : «Si tu veux, le problème des médecins, c'est qu'il y en a que je ne vois jamais et puis il y en a que je vois beaucoup, très fréquemment. Pourquoi ? Ce n'est pas un choix personnel, c'est que ça correspond à des CHSCT où je vais et qu'ils suivent. Et c'est vrai que c'est complètement disproportionné. Le Dr G., c'est quelqu'un que je dois voir une fois par mois.»

Interviewer : «paradoxalement, c'est les autres qu'il faudrait voir ?»

R. : Oui, mais c'est parce que ça ne résulte pas d'une stratégie. Cela résulte du subi : je les vois parce que je les vois.»

Les inspecteurs sont dans une incertitude quant aux possibilités et au succès de coopérations avec les autres :

Ran : «Voilà à un moment donné il y a eu une conjonction favorable des planètes ce qui fait l'action a pu se mettre en place presque spontanément. Et la C.R.A.M est arrivée derrière. C'est peut-être un problème chez nous c'est que pour l'essentiel ce genre d'actions reposent sur les relations personnelles, que l'on peut avoir avec le contrôleur prévention de la C.R.A.M, qu'on peut avoir avec les médecins du travail, qu'on peut avoir avec Dieu sait qui. Et ça malheureusement ça y fait plus que tout. Imaginons que le contrôleur de la CRAM nous ait dit «ah, ben moi écoutez votre problème de soudure j'en ai rien à faire à foutre, moi je suis intéressé par je ne sais pas quoi». Et ben, l'action ne se serait pas mise en place comme ça. C'est un peu tu vois beaucoup d'aléa, il y a beaucoup d'aléa et seule les conjonctions favorables de planètes font qu'à un moment donné on va pouvoir travailler de cette façon là.»

L'absence de vision stratégique est aussi partagée par les associations d'inspecteurs qui s'expriment peu sur les coopérations avec les professionnels de

la prévention¹⁹. L'une inclinant vers le développement de coopérations préconisées par le ministère, l'autre limitant les coopérations aux experts internes au ministère, les ingénieurs de prévention et médecins inspecteurs, ou déniaient le statut de 'partenaire' aux autres préventeurs institutionnels²⁰.

Les inspecteurs du travail qui sont dans l'ensemble favorables aux coopérations dans le champs de la santé et de la sécurité apparaissent prudents à l'égard de nouveaux modes de coopération entre acteurs. Parmi les qualités nécessaire au «bon inspecteur» ils rangent en avant dernier rang celle «de bon animateur» et l'image du «chef d'orchestre» est très discutée.

D'une manière symétrique les autres institutions de prévention (CRAM, Médecine du travail) ne sont elles pas aussi frileuses à l'égard de coopérations effectives ? Les uns et les autres défendent leurs identités spécifiques et leurs ressources propres : les inspecteurs valorisent leur pouvoir régalién et se reconnaissent pour près des 2/3 d'entre eux dans l'image du «contrôleur» plus que dans celle du «préventeur» ; les agents des CRAM et les médecins du travail se revendiquent davantage de l'entreprise. Les premiers arguent de leur mandat de défense de l'intérêt général et de l'indépendance de l'inspection du travail, les seconds de l'autonomie des partenaires sociaux.

Je conclurai en évoquant trop brièvement la domination par les circonstances et les difficultés d'apprentissage des inspecteurs.

A l'égard de l'évaluation des risques, comme de la prescription en générale, les inspecteurs rencontrent des difficultés en terme de connaissances et de posture liées aux limites de la ressource normative. On retrouve parmi eux tous les cas de figure, et un même agent aura les pratiques les plus variées. Cette diversité ne se déduit pas uniquement de celle des entreprises ; elle nous paraît liée à la manière dont les inspecteurs tirent profit de leurs actions pour apprendre. Il nous est apparu que, sous la contrainte de temps, plusieurs facteurs se conjuguèrent pour limiter l'apprentissage individuel et collectif de la profession : la domination des agents par les circonstances et la faiblesse des **régulations internes**.

(chiffre à vérifier)

19 - Elles peuvent être amenées à collaborer avec les syndicats ou associations de médecins du travail – au sein du collectif «pour une autre médecine du travail» (septembre 2001) - pour prendre position dans le débat social en faveur d'une médecine du travail indépendante des chefs d'entreprise.

20 - «Quant au médecin du travail 'partenaire' de l'inspection du travail, voilà encore une idée à laquelle il faut tordre le cou» prise de positions de l'Association L 611-10 : *Santé au travail et Médecine du travail*, novembre 2000