

Pourquoi l'État belge peine à endiguer le phénomène du dumping social ?

Enquête au cœur de l'inspection du travail dans le secteur de la construction

MOTS-CLÉS

Inspection,
dumping social,
secteur de la
construction,
régulation du travail,
stratégies

RÉSUMÉ

L'article met l'accent sur les inspecteur-es du travail qui ont pour mission de contrôler au quotidien la bonne application de la législation sociale. L'analyse porte sur les facteurs qui influencent la gestion des infractions liées au dumping social dans le secteur belge de la construction. Si la littérature a mis l'accent sur l'application flexible de la législation par les inspecteur-es, peu de travaux se sont intéressés aux contraintes qui influencent leur travail quotidien. Les résultats de l'enquête qualitative menée au sein de deux services d'inspection en charge de la lutte contre le dumping social montrent que des facteurs institutionnels, sociaux, et contextuels influencent la façon dont les inspecteur-es gèrent les infractions et contribuent à produire une gestion différenciée des infractions. La recherche permet d'interroger le fonctionnement de la lutte contre la fraude sociale et d'éclairer les causes d'échec et/ou de réussite de la mise en œuvre de politiques publiques dans un secteur particulier.

KEYWORDS

Inspection,
social fraud,
construction industry,
labor regulation,
strategies

ABSTRACT

Why the Belgian state experiences difficulties in curbing social dumping? Investigation at the heart of labour inspection in the construction sector
The article focuses on labor inspectors whose mission is to ensure the right implementation of social legislation. The analysis focuses on the factors that influence the handling of social dumping in the Belgian construction sector. While the literature has focused on the flexible application of legislation by inspectors, little work has been done regarding the constraints that influence their daily work. The results of the qualitative survey conducted within two inspection services in charge of the fight against social dumping, show that institutional, social and contextual factors influence the way inspectors deal with infringements that lead to a differentiated management of these violations. The research put into question the functioning of the fight against social fraud and shed light on the causes of failure and/or success of the implementation of public policies in a particular sector.

AUTEUR-E

Doctorant au centre de recherche LENTIC, Université de Liège
simon.wuidar@uliege.be

1. Introduction

Le secteur de la construction est souvent associé à une culture de l’informalité en matière d’emploi. Ce constat est dû à l’occurrence historiquement élevée de pratiques frauduleuses dans le secteur, telles que le travail non déclaré, la fausse indépendance, et même parfois le travail forcé (Behling & Harvey, 2015 ; Bosch & Philips, 2002 ; Weil, 2009). En Belgique, on considère que « le travail au noir » représente environ 20 % de la richesse produite par le secteur de la construction, ce dernier contribuant à hauteur de 5 % au PIB¹ national (De Wispelaere & Gillis, 2021). Depuis maintenant une vingtaine d’années, en marge du travail au noir « national », des problématiques de fraudes transnationales liées à des phénomènes migratoires ont émergé (Berntsen, 2016 ; Caro *et al.*, 2015 ; Lillie & Greer, 2007 ; Wagner, 2015). Le recours massif à de la main-d’œuvre étrangère *via* différents canaux (détachement, sous-traitance, pourvoyeurs de main d’œuvre, etc.) a contribué à multiplier les formes de fraudes sociales (Fellini, Ferro & Fullin, 2007). Depuis lors, l’expression « dumping social » est régulièrement utilisée pour dénoncer toutes les pratiques générant de la « concurrence déloyale » dans le secteur belge de la construction. Cette situation explique pourquoi le secteur est au cœur des préoccupations des politiques publiques en matière de lutte contre la fraude sociale. Dans son rapport annuel de 2022, le Service d’Information et de Recherche Sociale (SIRS)² a révélé que parmi les 15500 inspections sociales comptabilisées³ en Belgique en 2021, plus de 4000 ont été conduites dans le seul secteur de la construction (SIRS, 2022b).

En Belgique, la lutte contre la fraude sociale se décline dans plusieurs administrations qui disposent chacune de leur service d’inspection. Au sein de ces différents services, des inspecteur·es du travail contrôlent la bonne application de la législation dans leurs matières respectives. Malgré la présence de ces services, d’organes visant à coordonner leurs actions (SIRS), ou encore de multiples plans visant à stimuler la lutte contre la fraude sociale (plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction, plans stratégiques du SIRS, etc.), force est de constater que les taux d’infraction dans le secteur de la construction restent élevés. Selon le SIRS (2022a), le pourcentage de contrôles positifs dans le secteur de la construction reste stable d’année en année et est très élevé par rapport aux autres secteurs (environ 35 % des contrôles révèlent une ou plusieurs infractions). Pire encore, il semblerait que les phénomènes relevant du dumping social prennent de plus en plus d’ampleur, et que de nouvelles problématiques de fraude s’y développent : chaîne de sous-traitance en cascade, pourvoyeurs illégaux de main-d’œuvre étrangère, développement d’entreprises « boîtes aux lettres » à l’étranger, pratique de « shopping de commission paritaire », etc. (Enquête du SIRS, 2021). C’est ainsi que parmi toutes les infractions enregistrées par le SIRS dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, plus de 75 % sont constatées dans le seul secteur de la construction⁴.

1 Produit intérieur brut.

2 Le SIRS est un organe qui dépend directement du Secrétaire d’État responsable de la lutte contre la fraude sociale. Il s’agit d’un organe stratégique, qui est chargé de coordonner les différents intervenant dans la lutte contre la fraude sociale. Pour ce faire, il développe une vision de la lutte contre la fraude sociale, qui se traduit en politiques publiques via des plans d’action annuels.

3 Ces chiffres se limitent aux inspections effectuées dans le cadres des cellules d’arrondissement. Ils ne représentent qu’une fraction du nombre total d’inspections qui sont effectuées par les différents services d’inspection sociale.

4 En 2019, sur les 5308 inspections enregistrées par le SIRS pour la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, 3590 (soit 68 %) ont été menée dans le secteur la construction. Parmi les 5308 inspections, 2049 ont révélé au moins une infraction, dont 1566 rien que dans le secteur de la construction. Cela signifie 76 % des infractions constatées sur l’ensemble des contrôles se sont produites dans le secteur de la construction.

Dans ce contexte caractérisé par un renouvellement perpétuel des phénomènes frauduleux, il convient d'interroger la manière dont l'État régule la fraude sociale. Plus précisément, nous proposons de nous intéresser à la manière dont l'État régule les infractions liées à la problématique du « dumping social » dans le secteur de la construction. Nous traitons cette question en partant de « l'État au travail »⁵ (Bierschenk, & Olivier de Sardan, 2014), c'est-à-dire en étudiant le fonctionnement quotidien des services publics et les pratiques de travail des agent·e·es de terrain. Pour ce faire, nous nous reposons sur une enquête qualitative réalisée au sein de différents services d'inspection du travail spécialisé dans la lutte contre le dumping social en Belgique. Les chantiers de construction étant des situations dynamiques caractérisées par de nombreuses interdépendances, ils rendent le travail des inspecteur·es particulièrement complexe et imprévisible (Dubois & Gadde, 2002, Forrierre *et al.*, 2011). Dans ce secteur, l'application de la législation lors des inspections s'apparente à une « régulation réactive »⁶ adaptée aux situations rencontrées sur le terrain (Van de Walle & Raaphorst, 2018). L'objectif du présent article est de comprendre quelles sont les stratégies qui guident l'action des inspecteur·es du travail lorsqu'ils font face à des infractions en matière de dumping social dans le secteur de la construction. Une fois ces stratégies identifiées, nous engagerons une discussion à propos de leurs effets sur l'implémentation et l'effectivité des politiques publiques en matière de lutte contre la fraude sociale dans le secteur de la construction.

2. Les marges de manœuvre des inspecteur·es du travail

Afin de bien comprendre comment les inspecteur·es du travail gèrent au quotidien les infractions dans le secteur de la construction, il est essentiel de donner quelques précisions théoriques à propos du travail d'inspection. Pour ce faire, cette section propose une revue de la littérature portant sur la délivrance des services publics par les agent·es de première ligne, et plus spécifiquement sur le rôle des inspecteur·es dans l'implémentation des politiques publiques liée au contrôle. Les inspecteur·es sont responsables de veiller à la bonne application de la législation et disposent d'un pouvoir de sanction. Ce faisant, iels incarnent le pouvoir répressif de l'État (Van de Walle & Raaphorst, 2018, p.2). Outre ce rôle répressif, ils représentent des valeurs publiques, ce qui se traduit par un devoir de conseil et d'information aux citoyens (Loyens, Schott et Steen, 2019). En tant qu'agent·es relevant d'administrations publiques, iels sont également soumis à des obligations de rendements, qui se traduisent généralement par des objectifs quantitatifs à atteindre (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Au quotidien, les inspecteur·es doivent constamment composer avec ces différents objectifs, parfois contradictoires, liés à la répression, au conseil, et au rendement. De plus, les inspecteur·es opèrent dans une variété de secteurs⁷, où iels font face à des informations partielles, des ressources limitées, et des imprévus (Tiano, 2003).

5 Traduction par mes soins. Expression originale : « the state at work ».

6 Traduction par mes soins. Expression originale : « responsive regulation ».

7 En Belgique, les inspecteur·es du travail ne sont pas spécialisés par secteur d'activité.

En tant qu'agent-es de première ligne, les inspecteur-es du travail jouent le rôle d'intermédiaires entre la législation et les citoyens (Hjörne *et al.* 2010). Ils sont les « courtiers des politiques publiques »⁸ (Lindgren & Rönnerberg, 2017 : 159), qui interprètent la législation tout en tenant compte des informations du terrain (Bannink *et al.*, 2015). Dans la littérature, les agent-es de première ligne de l'État sont régulièrement présentés-es comme des « *street-level bureaucrats* » (SLB). Selon Lipsky (2010, p.13), « les *street-level bureaucrats* sont des décideurs politiques à part entière [...] disposant d'une autonomie pour déterminer la nature, le montant et la qualité des avantages et des sanctions fournis par leurs administrations »⁹. Hupe *et al.* (2015) énoncent que les SLB ont trois caractéristiques principales : un pouvoir d'appréciation, un rôle de décideur-e politique, et une part de créativité dans l'accomplissement de leurs tâches. Le concept de *street-level bureaucracy* est particulièrement fécond pour appréhender l'activité des inspecteur-es, car il reconnaît l'incertitude liée au travail de terrain. Ce faisant, dans leurs pratiques quotidiennes, « les inspecteur-es ne s'appuient pas seulement sur des connaissances et des règles formelles [...], mais aussi sur leurs collègues, leur expérience, leur intuition et leurs compétences sociales pour naviguer dans les inconnues de la pratique »¹⁰ (Van de Walle & Raaphorst, 2018, p.27). Cette incertitude les conduit régulièrement à un dilemme entre le désir de standardiser leurs pratiques et celui de recourir à leur « pouvoir discrétionnaire » (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Le pouvoir discrétionnaire (ou pouvoir d'appréciation) peut être défini comme une forme d'autonomie d'action face aux règles de l'institution, permettant à l'agent-e « d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà d'une simple application des règles, mais en restant néanmoins dans un cadre légal » (Dubois, 2010, p.4). Plusieurs auteurs ont montré que ce pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité, mais qu'il s'inscrit dans des contextes caractérisés par des contraintes organisationnelles et institutionnelles. Selon Brodtkin (2012), les contraintes rencontrées par les agent-es dans leur pratique quotidienne (ressources limitées, impératif de rendement, imprévisibilité, etc.) peuvent les conduire à faire un usage restrictif de leur pouvoir discrétionnaire. Giladi (2021) précise que cet usage restrictif du pouvoir discrétionnaire peut conduire d'une part à réduire l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques en appliquant partiellement (voir en abandonnant) certains aspects des politiques, et d'autre part à rendre les politiques publiques moins égalitaires, en favorisant ou en négligeant certains bénéficiaires.

Il arrive que les inspecteur-es se sentent déconnectés-es des politiques publiques qu'ils sont sensés-es appliquer, par exemple lorsque leurs actions ne permettent pas supprimer les infractions. Loyens (2015) emploie le concept d'« aliénation politique » pour décrire ces situations où les inspecteur-es ressentent de l'impuissance (sentiment que les actions n'ont pas ou peu d'impact) et de l'insignifiance (sentiment que la politique mise en œuvre ne répond pas à une préoccupation réelle). Face à ces dissonances, les inspecteur-es développent des mécanismes d'adaptation. Dans son article, Loyens identifie cinq mécanismes : l'acquiescement (être conscient que les actions sont insignifiantes et auront peu de conséquences), l'habituation émotionnelle (devenir impassible pour ne pas être personnellement affecté), le sens du devoir (appliquer mécaniquement des procédures), l'obtention d'un avantage (tirer un avantage personnel de la situation), et la construction d'un lien avec la victime (afin de donner du sens à la pratique). Dans plusieurs travaux, Loyens souligne l'importance des relations interpersonnelles entre les inspecteur-es, les pairs, et les inspectés dans le travail

8 Traduction par mes soins. Expression originale : « public policy brokers ».

9 Traduction par mes soins.

10 Traduction par mes soins.

quotidien d'inspection (Loyens & Raaphorst, 2020). Faisant généralement face à des employeur·es et travailleur·es peu loquaces et coopératif·ve·s, les inspecteur·es s'appuient principalement sur l'observation et l'intuition, ce qui a conduit Dodier (1986 : 69) à les décrire comme « des ethnographes » qui interagissent avec de « mauvais informateur·es ». Cette difficulté liée aux interactions est une contrainte supplémentaire de l'activité des inspecteur·es.

Au travers de cette revue de la littérature, nous constatons que les travaux récents sur le rôle des inspecteur·es ne mettent pas seulement l'accent sur l'écart entre les règles et leur application (cœur de la littérature sur la *street-level bureaucracy*), mais qu'ils s'intéressent aux facteurs sociaux, institutionnels, et contextuels qui interviennent dans les processus décisionnels lors de la gestion des infractions. Une telle approche invite à mettre l'accent sur les utilisations microsociologiques des normes juridiques, ce qui permet de déplacer le traitement des infractions de la sphère juridique à l'univers bureaucratique (Fischer & Spire, 2009). En ce sens, le concept de « gestion des illégalismes » est particulièrement intéressant, puisqu'il renvoie « à un répertoire d'actions qui va de la sanction à la transaction, et qui ne saurait se réduire à la manifestation uniforme du pouvoir étatique » (Fisher & Spire, 2009, p.14). Alors que de nombreux travaux portant sur le secteur de la construction décrivent les fraudes sociales en les reliant à l'(in)effectivité des politiques publiques, peu s'attardent à la compréhension de la gestion de ces infractions par les agent·es de l'État. En d'autres termes, peu de travaux s'intéressent à comprendre comment l'implémentation des politiques publiques est influencée par les difficultés rencontrées au quotidien par les agent·es de terrain. Le secteur de la construction en Belgique est affecté par des dynamiques d'emploi spécifiques (pénurie de main-d'œuvre, migrations, multiplicités des formes d'emplois temporaires, etc.) qui pèsent sur les activités des inspecteur·es. Notre étude invite à se plonger dans ces spécificités afin de comprendre les stratégies employées par les inspecteur·es pour lutter le dumping social.

3. Immersion au sein des services d'inspection

3.1. COLLECTE DE DONNÉES

Cette étude est basée sur une recherche qualitative de 8 mois menée en 2021 dans différents services d'inspection. Notre matériau est principalement constitué d'entretiens semi-structurés (29) et d'observations participantes (10 jours). Après 10 entretiens exploratoires visant à comprendre les enjeux du dumping social dans le secteur (avec des experts, des permanents syndicaux, des représentants de fédérations professionnelles, des magistrats, etc.), nous nous sommes concentrés sur les inspecteur·es du travail. Ayant réduit notre champ d'investigation à la fraude sociale et plus particulièrement au dumping social, deux services d'inspection ont particulièrement retenu notre attention. Il s'agit d'une part de « la direction du contrôle des lois sociales » du Service Public Fédéral emploi, formation et concertation sociale (SPF - CLS), et d'autre part du service de l'inspection de l'Office National pour la Sécurité Sociale (ONSS - Services de l'inspection). Ces deux services d'inspection disposent de départements dédiés à la lutte contre la fraude transfrontalière et le dumping social. Lorsque l'on parle du dumping social, deux catégories d'infractions sont particulièrement fréquentes : celles relatives au droit du travail (qui concernent principalement les rémunérations et le temps de travail) et celles relatives à la sécurité sociale (qui concernent des infractions administratives telles que les faux documents, la non-déclaration de prestations, ou encore les fausses déclarations). Le premier groupe d'infractions est globalement pris en charge par les services d'inspection du SPF emploi, alors que le second groupe est plutôt pris en charge par les services d'inspection de l'ONSS.

Notre guide d'entretien comprenait plusieurs sections liées à la biographie des inspecteur·es rencontré·es (parcours professionnels, motivations, valeurs), à leurs administrations (structure, organisation, interactions), aux interactions avec d'autres services (fréquence, compétences, collaborations), aux spécificités du secteur de la construction, aux inspections sur site (préparation, exécution, résultats), et à la conduite des dossiers (élaboration, suivi, suites, etc.). Cette approche nous a permis, à travers les déclarations des inspecteur·es, de saisir les difficultés, incohérences, et autres imprévisibilités caractérisant la lutte contre la fraude sociale dans le secteur particulier de la construction.

Outre les entretiens, nous avons eu l'occasion de suivre des inspecteur·es à l'occasion de plusieurs contrôles réalisés directement sur des chantiers de construction. Ces inspections avaient pour objectif soit de détecter d'éventuelles infractions, soit de collecter des preuves dans le cas où des infractions étaient déjà soupçonnées. Cette démarche a permis d'apporter des précisions déterminantes à notre enquête, notamment en lien avec les enjeux liés aux échanges entre les inspecteur·es et les personnes inspectées. Les chantiers que nous avons visités étaient de différentes tailles, et il y avait aussi bien des projets publics que privés. En plus des entretiens et des observations, nous avons réalisé un important travail de recherche documentaire. Les documents se sont révélés cruciaux pour comprendre le travail quotidien des inspecteur·es, puisqu'ils contribuent à poser le cadre de la fonction. Parmi ces documents, on retrouve des guides et autres *checklists* proposés par les administrations, des mémos rédigés par les inspecteur·es, les différents questionnaires utilisés dans les interactions avec les inspectés (émanant du SIRS), etc. Grâce à ces trois sources d'information (entretiens, observations, documents), nous avons pu baliser la fonction d'inspecteur·e du travail et saisir toutes les dimensions

Tableau 1 : Récapitulatif des entretiens réalisés					
Matériau	Fonction	Précision(s)	Expérience (en années)	Localisation	N°
Entretiens exploratoires	Permanent syndical	Spécialiste du secteur de la construction	/	Liège	1
	Permanent syndical	Spécialiste du secteur de la construction	/	Liège	2
	Permanent syndical EU	Syndicat européen du secteur de la construction (FETBB)	/	Bruxelles	3
	Auditeur du travail	Attaché au tribunal du travail de Liège	/	Liège	4
	Auditeur du travail	Attaché au tribunal du travail de Liège	/	Liège	5
	Conseiller	Fond de sécurité d'existence du secteur de la construction (Constructiv)	/	Liège	6
	Président de l'Association belge du droit de la construction	Professeur à l'Université de Liège, spécialiste en droit des contrats et droit de la construction	/	Liège	7
	Journaliste d'investigation	Réalisateur d'une série sur le dumping social sur les chantiers de construction en Belgique	/	Bruxelles	8
	Directeur d'une fédération locale de la construction	/	/	Liège	9
	Entrepreneur	Fondateur de 3 entreprises actives dans le secteur de la construction	/	Liège	10
Entretiens avec les inspecteur-es	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	30	Liège	11
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	ONSS - Service d'inspection (réseau de fraude)	10	Liège	12
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	15	Liège	13
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	INASTI - Service d'inspection de l'INASTI	6	Liège	14
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	ONSS - Service d'inspection (dumping social et réseau de fraude)	16	Mons	15
	Directeur thématique national	ONSS - Direction dumping social et réseau de fraude	15	Bruxelles	16
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	9	Bruxelles	17
	Inspecteur-e du travail	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	8	Bruxelles	18
	Inspecteur-e du travail	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	2	Bruxelles	19
	Inspecteur-e du travail	ONSS - Service d'inspection (dumping social et réseau de fraude)	3	Bruxelles	20
	Inspecteur-e du travail	ONSS - Service d'inspection (dumping social et réseau de fraude)	6	Bruxelles	21
	Inspecteur-e du travail	ONSS - Service d'inspection (services généraux)	35	Liège	22
	Inspecteur-e du travail	ONEM - Service d'inspection	19	Liège	23
	Coordinateur	SIRS	12	Bruxelles	24
	Inspecteur-e du travail - Chef d'équipe	ONSS - Service d'inspection (services généraux)	39	Bruxelles	25
	Directeur de l'inspection économique et sociale	SPW - Département de l'Inspection économique et sociale	12	Namur	26
	Inspecteur-e du travail	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	5	Liège	27
	Inspecteur-e du travail	SPF - Contrôle des lois sociales (travailleurs détachés)	22	Liège	28
	Inspecteur-e du travail	ONSS - Service d'inspection (réseau de fraude)	4	Liège	29

qui interviennent lorsque les inspecteur-es luttent contre le dumping social dans le secteur de la construction.

3.2. ANALYSE DES DONNÉES

Pour rappel, l'objectif de l'analyse est d'identifier les facteurs qui structurent l'action des inspecteur-es lorsqu'ils luttent contre le dumping social dans le secteur particulier de la construction. Pour ce faire, nous mettons l'accent sur la manière dont les inspecteur-es gèrent les infractions au quotidien. Cette approche permet de souligner les différences d'application de la législation selon les situations. De cette manière, on peut analyser l'implémentation des politiques publiques sur le terrain à partir des facteurs institutionnels, sociaux, ou encore contextuels qui cadrent l'action des inspecteur-es (Fisher & Spire, 2009). Les résultats sont le fruit d'un travail de codage qui s'est déroulé en deux phases (Gioia *et al.*, 2012). Pour la première phase, nous nous sommes concentrés sur les contraintes des inspecteur-es lors de la conduite de leurs dossiers. Nous avons identifié plus de 60 situations où des contraintes étaient mentionnées. Par la suite, nous avons classé ces contraintes selon qu'elles relèvent des trois catégories susmentionnées : contextuelles (liées à la nature du secteur de la construction), institutionnelles (liées à l'organisation du travail), et sociales (liées à l'identité professionnelle des inspecteur-es). La deuxième phase de codage était centrée sur les ressources des inspecteur-es. Dans cette seconde étape, nous avons identifié cinq ressources auxquelles les inspecteur-es se réfèrent lorsqu'ils traitent leurs dossiers : les procédures, les collègues, l'expérience, les valeurs et les relations interpersonnelles avec les entités inspectées. Ces ressources sont cruciales pour comprendre les stratégies employées par les inspecteur-es pour gérer les infractions.

Tout au long de la section dédiée aux résultats, nous mettons l'accent sur les stratégies mobilisées par les inspecteur-es pour faire face aux contraintes spécifiques caractérisant la lutte contre la fraude sociale dans le secteur de la construction. L'identification de ces stratégies provient d'exemples concrets de moments d'inspections, d'anecdotes d'inspecteur-es, ou encore d'extraits d'observations réalisées directement sur les chantiers. Avec cette approche, nous nous posons en opposition à une conception de la fraude en tant que phénomène qui échappe au contrôle de l'État. Dans notre analyse, la gestion des infractions par l'État est fonction d'un contexte spécifique, qui contribue à influencer la manière dont les inspecteur-es de première ligne appliquent les règles au quotidien. En s'intéressant aux facteurs qui influencent les inspecteur-es dans leur lutte quotidienne contre le dumping social, on comprend pourquoi ils optent pour certaines stratégies de gestion des infractions. Une telle approche permet d'appréhender l'implémentation des politiques publiques à partir du regard des agent-es de première ligne, et ce faisant permet d'expliquer comment les politiques publiques peuvent éventuellement s'écarter de leurs objectifs initiaux.

4. Le contrôle du dumping social par les inspecteur·es belges

4.1. LES INSPECTIONS « DUMPING SOCIAL » DANS LE CONTEXTE DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Actuellement en Belgique, le secteur de la construction connaît un taux d'activité important qui génère d'importants besoins de travailleur·es. En parallèle, le secteur subit une pénurie structurelle de main-d'œuvre (Forem, 2022). Cette situation génère une rareté de candidats locaux, qui pousse de nombreux employeurs à recourir à de la main-d'œuvre étrangère. Pour ce faire, iels utilisent généralement la sous-traitance, afin de déléguer les risques liés à la non-conformité des travailleur·es (Fellini, Ferro & Fullin, 2007). En conséquence, de plus en plus d'entreprises, d'indépendants, et de travailleur·es étrangers arrivent en Belgique. Ces acteur·es étant peu informé·es concernant les lois belges, iels ne respectent en général pas l'intégralité des législations en vigueur sur le marché du travail. Ces situations génèrent des formes de concurrence déloyale, et par conséquent du « dumping social ». Dans la littérature, le dumping social a de multiples définitions. Selon De Wispelaere & Pacolet (2017)¹¹, il s'agit de « l'ensemble des pratiques qui conduisent à l'abaissement du coût du travail et la détérioration des conditions de travail par un pays en raison de la pression qui découle de l'avantage concurrentiel dont bénéficient d'autres pays suite aux différences en législation nationale qui ne sont pas toujours compensées par la législation européenne ». Parfois défini avec un périmètre plus large, le dumping social renvoie aux stratégies qui conduisent à abaisser les normes sociales dans le but de renforcer la compétitivité (Gracos & Martinez-Garcia, 2016, p.51). Non seulement ces pratiques perturbent le marché du travail belge (baisse des prix et concurrence pour les entreprises et travailleur·es belges), mais elles coutent aussi à l'État, qui perd des revenus liés aux non-paiements des cotisations sociales. Les infractions relatives au dumping social reposent régulièrement sur des utilisations détournées du principe de détachement¹², qui permet aux travailleur·es détaché·es (indépendant·es ou salarié·es) de rester assujettis à la sécurité sociale de leur pays, sous certaines conditions (période de travail limitée, respect des barèmes salariaux du pays d'accueil, respect des règles en matière de bien-être au travail, etc.). Sur le terrain, ces conditions sont rarement respectées. Dans l'accord de formation du gouvernement du 30 septembre 2020 (p. 20) on peut lire que « La lutte contre le dumping social et la fraude sociale sont une priorité [...] ». Vu le nombre limité d'inspecteur·es sociaux (environ 1000 pour l'ensemble du territoire), les politiques publiques mettent l'accent sur « les fraudes prioritaires telles que le dumping social [...], mais aussi sur des

11 Selon la commission Européenne, il s'agit d'« un large éventail de pratiques abusives délibérées et le contournement de la législation européenne et nationale en vigueur (y compris les lois et les conventions collectives d'application générale), qui permettent une concurrence déloyale en minimisant illégalement la main-d'œuvre et les coûts du travail, et entraînent la violation des droits des travailleurs et leur exploitation » (Rapport sur le dumping social dans l'Union européenne, 2015/2255(INI), 18 août 2016) ».

12 En Europe, la Belgique est l'un des pays qui accueille le plus de travailleurs détachés (on parle de plus de 255.000 travailleurs détachés accueillis en 2021) (De Wispelaere *et al.*, 2022). Parmi ces travailleurs, on considère que plus de 70 % sont actifs dans le secteur de la construction (Gracos & Martinez-Garcia, 2016), ce qui signifie qu'approximativement un cinquième des emplois du secteur sont occupés par des travailleurs détachés (De Wispelaere *et al.*, 2022). Cette réalité rend le secteur particulièrement dépendant de ce segment du marché du travail. Parmi les nations qui envoient le plus de travailleurs en Belgique, on retrouve les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Portugal, ou encore la Slovaquie. On observe par ailleurs que de plus en plus de travailleurs détachés sont des ressortissants de pays de tiers de l'Union Européenne, qui accèdent (illégalement) au marché du travail belge par l'intermédiaire d'autres pays de l'Union.

secteurs spécifiques tels que le secteur de la construction [...] » (SIRS, 2022b). Lorsqu'ils luttent contre le dumping social dans le secteur de la construction, les inspecteur·es font face à plusieurs difficultés spécifiques. Le problème majeur est que dans le cadre du règlement européen sur le détachement, les entreprises étrangères peuvent proposer en toute légalité de la main-d'œuvre moins chère que la main-d'œuvre locale (Gracos, 2016). Un autre problème important est que le non-respect des règles s'inscrit dans des montages complexes et particulièrement difficiles à appréhender. Dans cette lutte, les inspecteur·es du travail disposent d'une autonomie dans leur travail quotidien, qui s'exprime par une liberté dans le choix des sanctions. Comme le précise l'article 21 du Code Pénal Social, les inspecteur·es du travail « disposent d'un pouvoir d'appréciation pour : 1° fournir des conseils [...], 2° donner des avertissements, 3° fixer au contrevenant un délai pour se mettre en règle, 4° prendre les mesures visées aux articles 23 à 49 [...], 5° dresser des procès-verbaux constatant les infractions [...] ». En résumé, les inspecteur·es ont trois options face à une infraction: l'avertissement (écrit ou oral), la régularisation (octroi d'un délai à l'employeur pour se mettre en conformité), ou le procès-verbal, couramment nommé *Pro Justitia* (transmis aux tribunaux). Les infractions qui font l'objet de procès-verbaux conduisent soit à des poursuites et sanctions pénales (déterminées par les tribunaux), soit à des amendes administratives (déterminées par les administrations). En s'orientant vers une de ces options lorsqu'ils font face à une infraction, les pratiques discrétionnaires des agent·es ont une influence considérable sur l'implémentation des politiques publiques.

4.2. L'ASPECT CHRONOPHAGE DES DOSSIERS « CONSTRUCTION »

Le secteur de la construction présente des caractéristiques qui le distinguent de tous les autres secteurs où les inspecteur·es opèrent au quotidien. Cela tient principalement à la nature provisoire de l'activité de construire. Un chantier est par définition éphémère : les espaces de travail sont constamment redéfinis, et les travailleur·es y évoluent pour une période prédéterminée. Dans cette configuration, les travailleur·es voyagent de chantier en chantier, au gré de l'évolution des projets. Pour les inspecteur·es, cette réalité rend le travail d'identification particulièrement complexe et tend à allonger considérablement les délais de constitution des dossiers. Lorsqu'ils constatent des infractions, les inspecteur·es sont soumis à des contraintes temporelles légales. S'ils optent pour un *Pro Justitia* après avoir constaté une infraction, ils disposent d'un délai de 15 jours pour rassembler toutes les informations et les transmettre au tribunal. Dans le secteur de la construction, ce délai est souvent très court, les inspecteur·es ne parvenant pas toujours à identifier l'employeur·e responsable de l'infraction. Il en va de même avec les travailleur·es, que les inspecteur·es ne parviennent parfois pas à trouver alors qu'ils doivent les auditionner. La dimension éphémère des chantiers de construction incite les inspecteur·es à agir rapidement, afin de ne pas perdre la trace des travailleur·es ou des entreprises ciblées lors des contrôles.

« Si on a une entreprise frauduleuse, on essaie d'aller vite. Si on sait qu'elle se trouve sur un chantier, on organise un contrôle rapidement. [...] Quand ce sont des contrôles tout-venant, on fait nos recherches dans la dernière semaine. Si le contrôle a lieu le jeudi, on commence les recherches le lundi, et pas deux semaines plus tôt. De cette manière, on arrive sur le terrain avec des informations actualisées et les employeurs ne peuvent pas nous tromper. » (Inspecteur·e n°13)

Le fonctionnement du secteur de la construction est également caractérisé par le recours structurel à la sous-traitance. Nous avons vu que cette situation est encore plus vraie dans le cadre des multiples

formes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère (Fellini, Ferro & Fullin, 2007). Ces montages impliquent que des entreprises de tailles très différentes, d'origines différentes, et surtout avec des degrés de formalisation très différents, coopèrent sur les mêmes chantiers. Selon un inspecteur·e rencontré·e (Inspecteur, n°17), comprendre ces structures et mettre la main sur les employeurs effectifs de certains travailleur·es est une tâche particulièrement difficile. L'internationalisation des chaînes de sous-traitance a eu des répercussions considérables sur les activités des inspecteur·es, avec certains types de fraude qui sont devenus extrêmement complexes à démontrer :

« Parfois la fraude est organisée à partir de la Belgique : des individus créent de vraies/fausses entreprises à l'étranger afin de détacher du personnel. Je dis vraies/fausses, car elles n'existent que sur le papier. Cette catégorie est la plus grave, mais aussi la plus difficile à démanteler. Nous n'avons pas les moyens d'agir contre ces structures. » (Inspecteur·e n°27)

Face à de telles structures, les inspecteur·es se retrouvent limité·es par la territorialité de leurs compétences (iels ne sont pas compétents en dehors du territoire belge), mais aussi par la barrière de la langue. Le problème de la langue se retrouve également lorsque les inspecteur·es sont amené·es à auditionner des travailleur·es d'origine étrangère, ou encore lorsqu'ils doivent traduire des fiches de paie étrangères. Face à cette difficulté, les inspecteur·es « bricolent » avec des applications de traduction, ce qui contribue à allonger les temporalités des dossiers. De manière générale, plus les structures internationales frauduleuses sont complexes, plus les inspecteur·es peinent à rassembler des preuves pour constituer leurs dossiers. Ce travail complexe de collecte d'information tend à rendre les dossiers construction particulièrement chronophages. Ces situations génèrent des sentiments négatifs d'inefficacité et de découragement, surtout lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des réseaux de fraude organisés.

4.3. DES COLLABORATIONS INSTITUTIONNELLES PROBLÉMATIQUES

Dans leur travail quotidien, les inspecteur·es sont régulièrement amenés à collaborer avec les tribunaux, puisque leur pouvoir de sanction est tourné vers l'auditorat du travail (qui est souverain en matière de sanctions pénales). Dans un tel système, les inspecteur·es perdent généralement la main sur leurs dossiers quand iels optent pour un procès-verbal. Lors de plusieurs entretiens, les inspecteur·es ont pointé deux problèmes liés à la lenteur du système judiciaire pour atteindre des sanctions effectives. D'une part, cela joue sur leur réputation : les employeur·es qui ont reçu un procès-verbal ne voient pas de sanction arriver, ce qui contribue à amoindrir leur autorité et à renforcer le sentiment d'impunité. D'autre part, ces dossiers restent ouverts et ne sont pas clôturés d'un point de vue administratif. Ces derniers ne peuvent dès lors pas être comptabilisés dans certaines statistiques. Dans ce contexte, plusieurs inspecteur·es nous ont confié orienter leurs dossiers vers une logique de régularisation plutôt que vers une logique de sanction pénale. Pour ce faire, certains utilisent le procès-verbal comme une menace visant à inciter les employeur·es à se mettre rapidement en conformité :

« J'utilise la menace des poursuites judiciaires pour demander aux employeurs de régulariser avant d'être condamnés. Les employeurs ne savent pas que les tribunaux abandonnent souvent les affaires liées au travail. Le procès devient un levier qui stimule l'employeur à se mettre en ordre. » (Inspecteur·e n°17)

Pour les inspecteur-es, l'avantage d'un tel procédé est d'éviter que le dossier ne dépende des tribunaux. Lors d'un processus de régularisation, c'est un département situé au sein des administrations qui calcule les montants à recouvrer ainsi que les amendes administratives éventuelles. Si ce procédé génère d'autres complications liées aux interdépendances entre les différents départements au sein des administrations, il permet généralement de parvenir plus rapidement à une sanction lorsqu'une infraction est constatée. Les inspecteur-es sont bien conscient-es que ce n'est pas un moyen efficace de lutter contre les problèmes de dumping du secteur de la construction, mais c'est pour eux une façon pour eux d'obtenir un résultat tangible. Cette attitude était particulièrement prégnante chez les inspecteur-es de l'ONSS :

« Régulariser n'est pas vraiment sanctionner. Nous sommes bien conscients que cela ne résoudra pas les problèmes du secteur de la construction. Cependant, pour nous, c'est positif, car l'État récupère ce qui a été éludé. » (Inspecteur-e n°12)

Cette satisfaction est à relier à une autre contrainte majeure à laquelle les inspecteur-es font face dans le cadre de la lutte contre le dumping social. Il s'agit de la contrainte liée aux obligations de rendement. De plus en plus, les services d'inspection sont évalués en fonction de ce qu'ils rapportent, c'est-à-dire en fonction de leur capacité à générer des régularisations, ou encore des amendes administratives significatives. « Solvabiliser les dossiers » devient une priorité au sein des services d'inspection. Étant en sous-effectif et faisant face à de multiples sollicitations pour démarrer de nouvelles enquêtes, le potentiel financier devient un argument majeur dans la décision de mettre l'accent sur tel ou tel dossier. Selon plusieurs inspecteur-es, cette logique nuit à la lutte contre la fraude sociale, et particulièrement à la lutte contre le dumping social :

« Le problème c'est que quand on lutte contre la fraude, on ne trouve pas toujours. Parfois on entame un dossier puis on se rend compte qu'en termes de régularisation ça ne rapporte pas, surtout dans le dumping. Je trouve que c'est extrêmement malsain de réfléchir comme cela. » (Inspecteur-e n°21)

Ces deux contraintes institutionnelles (lenteur des procédures judiciaires et obligation de rendement) entrent en conflit avec la nature du travail des inspecteur-es dans le secteur de la construction. De plus, ces contraintes s'inscrivent dans un contexte général de manque de moyens au sein des administrations. Dans ce contexte, de nombreux inspecteur-es avancent que les exigences des politiques publiques ne sont pas en accord avec la réalité du terrain, ou encore « *qu'ils luttent très mal contre la fraude sociale et qu'ils sont proches de l'amateurisme en termes de moyens* » (Inspecteur-e n°28). Selon eux, ce contexte crée un découragement généralisé qui se traduit par un manque d'engagement dans le travail quotidien. Parmi l'échantillon d'inspecteur-es que nous avons rencontré, les réactions étaient très différentes face à ces contraintes institutionnelles. Alors que certains inspecteur-es n'hésitaient pas à affirmer leurs décalages avec leur administration, d'autres semblaient accepter de suivre toutes les décisions et procédures mises en œuvre.

4.4. INVESTISSEMENT PERSONNEL DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Régulièrement pendant les entretiens, les inspecteur-es nous ont fait part de leur sentiment de ne s'attaquer qu'aux « *maillons inférieurs* » des structures de fraude, et de ne pas atteindre les véritables auteurs des infractions en matière de dumping social. Ce sentiment les conduit dans certains cas à

des formes de tolérance à l'égard des travailleur·es précaires, mais néanmoins illéga·le·ux, présent·es dans ces structures. Lors d'une observation, j'accompagnais un inspecteur·e durant l'audition d'un travailleur syrien. Ce dernier n'avait pas de papier d'identité sur lui. En principe, dans une telle situation, l'inspecteur·e doit prévenir la police, qui arrêtera le travailleur·e jusqu'à ce qu'il soit identifié. Lors de la situation observée, l'inspecteur·e a continué à interroger le travailleur pour avoir un maximum d'informations sur son employeur·e, sans avertir la police. Selon cet inspecteur·e (n°19), *« ce n'est pas en mettant tous les travailleur·es en prison qu'on lutte contre la fraude. Arrêter ce gars ne nous permettra pas de mieux lutter contre la fraude »*. L'objectif de cet inspecteur·e était d'en savoir le plus possible sur l'employeur·e de ce travailleur, afin de rassembler des informations dans l'optique de réaliser un dossier visant à attaquer cet employeur.

Les entretiens ont révélé de grandes disparités concernant les valeurs personnelles animant les inspecteur·es dans leur travail quotidien. Un positionnement régulièrement observé chez les inspecteur·es est de considérer que les travailleur·es sont systématiquement les victimes des infractions. Ce faisant, ces inspecteur·es se présentent comme un service visant à protéger les droits des travailleur·es. Cette attitude était particulièrement observée chez les inspecteur·es du SPF :

« Mon approche a toujours été que nous avons affaire à des êtres humains qui méritent le respect. Si nous veillons à ce que les horaires et les salaires soient respectés, ce n'est pas pour notre gloire. Je ne suis pas là pour faire carrière, je suis là pour travailler pour les gens. Si je peux ouvrir des droits aux travailleur·es, je réalise ma mission » (Inspecteur·e n°27)

De tels discours sont révélateurs d'un idéal de justice en lien avec la fonction. Dans cette optique, l'objectif de certains inspecteur·es n'est pas d'atteindre un certain rendement, mais plutôt de s'assurer que les cas les plus graves sont sanctionnés comme il se doit et que les travailleur·es soient traités en accord avec la loi. Pour ces inspecteur·es, ce n'est pas systématiquement une logique de réparation ou de régularisation qui prévaut, mais bien une logique sanctionnatrice permettant de supprimer l'infraction à la base: *« Mon objectif est d'empêcher les responsables des délits de nuire. Je ne suis pas pour la régularisation à tout prix. Une condamnation pénale est préférable pour moi. »* (Inspecteur·e n°15). Alors que certains inspecteur·es se limitent au travail prescrit, d'autres dépassent largement leurs attributions pour mener à bien des dossiers. Comme ce travail d'investissement personnel est long et complexe, il ne peut être effectué dans tous les cas. C'est pourquoi les inspecteur·es sélectionnent et priorisent les dossiers sur lesquelles iels souhaitent s'investir. Dans bien des cas, ces choix sont le fruit de valeurs et préférences personnelles. Chaque inspecteur·e dispose de ses propres filtres, qui conditionnent l'orientation qu'il va donner au dossier. Le degré de familiarité qu'iels ont avec certains inspecté·es (travailleur·es ou employeur·es) peut par exemple avoir une influence considérable sur l'issue du dossier :

« Si je suis convaincu que les gens sont honnêtes, j'essaye toujours de les amener vers une régularisation. Je laisse des cartes pour que les gens puissent me recontacter. Cela devient même parfois un arrangement à l'amiable ». (Inspecteur·e n°12)

L'intention que les inspecteur·es prêtent aux employeurs inspectés est souvent déterminante dans un dossier. Cela conduit à une gestion différenciée de certaines infractions. Dans le secteur de la construction, les employeurs opérant sur des chantiers d'une certaine taille (plus de 500.000 euros) sont censés déclarer quotidiennement les travailleur·es (via une application en ligne nommée

Checking@work). Alors qu'un constat de non-déclaration donne en principe lieu à un procès-verbal, nous avons constaté que certains inspecteur·es se limitent à un avertissement, en fonction de l'intention qu'ils attribuent à cette non-déclaration. Le non-respect des limites en matière de temps de travail est un autre exemple où nous avons constaté des différences d'attitude entre inspecteur·es: si les travailleur·es dépassent le quota d'heures prévu par la loi, mais qu'ils sont payés en accord avec la législation belge, certains inspecteur·es décident de ne pas sanctionner, alors que d'autres sanctionnent systématiquement. Ces exemples sont révélateurs des formes de hiérarchisation sociale qui sont à l'œuvre dans l'imaginaire des agent·es lorsqu'ils conduisent leurs dossiers.

5. Discussion

L'objectif de cet article était de comprendre les facteurs qui guident l'action des inspecteur·es du travail lorsqu'ils luttent contre la fraude sociale. Pour atteindre cet objectif, nous nous sommes concentrés sur la gestion des infractions relatives au phénomène du dumping social dans le secteur de la construction. Nous avons vu que dans leur travail quotidien, les inspecteur·es rencontrent des difficultés qui sont liées à la nature du secteur de la construction (mobilité des travailleur·es, évolution des chantiers, internationalisation des chaînes de sous-traitance, ineffectivité de certaines lois, etc.). Ce contexte contribue à rendre les « dossiers construction » particulièrement chronophages. Cette difficulté est d'autant plus contraignante qu'elle s'inscrit dans un contexte institutionnel caractérisé par une certaine lenteur des procédures judiciaires, et par des obligations quantitatives de rendement qui pèsent de plus en plus sur les services d'inspection. Les inspecteur·es se trouvent alors dans une position inconfortable où ils doivent faire des choix visant à mettre l'accent sur certains dossiers et à en délaissier d'autres. Pour ce faire, les inspecteur·es rationalisent leur travail en se conformant aux procédures de l'administration, ou à l'inverse s'investissent personnellement dans certains dossiers, en s'appuyant sur des valeurs et des convictions personnelles.

Notre analyse montre que dans le secteur de la construction, le pouvoir discrétionnaire permettant aux inspecteur·es de choisir la sanction la plus adaptée devient un moyen de jongler entre les contraintes contextuelles du secteur, les impératifs de rendement, et la lourdeur des procédures judiciaires. Face aux obligations de rendement, les inspecteur·es tendent à privilégier des stratégies de régulation à court terme, centrées sur la régularisation. Ce faisant, ils mettent l'accent sur les dossiers les plus « rentables », pouvant être rapidement conclus. Face à la lenteur des procédures liées aux poursuites pénales, les inspecteur·es privilégient d'autres types de sanctions, telles que les amendes administratives gérées en interne par les administrations, afin d'éviter que les dossiers ne s'éternisent. Dans les deux cas, les inspecteur·es font un usage stratégique de leur pouvoir discrétionnaire (Dubois, 2010 ; Piore, 2011), afin d'optimiser et de rationaliser leur travail (Giladi, 2021). Dans le premier cas, le pouvoir discrétionnaire est utilisé pour maximiser le profit lié aux inspections, alors que dans le second, il est utilisé pour accélérer le dénouement des dossiers. Ces usages peuvent être qualifiés de restrictifs, puisqu'ils s'inscrivent dans des contextes caractérisés par de multiples contraintes organisationnelles (Brodin, 1997 ; 2012). Ce contexte institutionnel tend à orienter la lutte contre le dumping social vers une logique quantitative centrée sur le rendement et l'efficacité des services d'inspection.

Si cette tendance quantitative est bien illustrée dans nos résultats, ces derniers montrent que la lutte contre la fraude sociale repose aussi de plus en plus sur l'investissement personnel de certains inspecteur-es. Cet investissement provient partiellement de l'appartenance des inspecteur-es à une certaine administration. Les inspecteur-es du SPF, par exemple, se présentent régulièrement comme les défenseurs des travailleur-es, et ce faisant orientent leurs dossiers vers une logique de réparation qui profitera aux travailleur-es. Les inspecteur-es de l'ONSS tentent quant à eux en première instance de récupérer les cotisations sociales indues, afin de régulariser les infractions au profit de l'État. L'orientation qui est donnée aux dossiers dumping social est donc influencée par les cultures professionnelles des services d'inspection. À l'intérieur même de ces services, la vision qu'ont les inspecteur-es du métier peut différer. L'investissement personnel consacré à certains dossiers va alors dépendre de valeurs personnelles, de hiérarchisations sociales reposant sur des convictions personnelles ou partagées, ou encore de relations de confiance qui se développent avec certains travailleur-es et employeur-es inspecté-es. Dans ce cas, les inspecteur-es abordent les dossiers comme des négociations de cas individuels (Dubois, 2009). Ces variations liées à l'investissement personnel vont donner lieu à une gestion différentielle des infractions, allant du règlement à l'amiable à la sanction pénale stricte (Fischer & Spire, 2009).

L'organisation et le fonctionnement de l'inspection du travail ne semblent pas compatibles avec la nature d'un secteur tel que la construction. À cause de sa complexité et de son imprévisibilité, le secteur requiert des méthodes d'inspection particulièrement chronophages. En cherchant à évaluer quantitativement les inspecteur-es, leur pouvoir discrétionnaire risque d'être uniquement mobilisé de manière instrumentale, dans une optique d'amélioration constante de leur rendement. Les inspections réalisées ne permettraient alors plus de s'attaquer aux phénomènes particulièrement complexes de fraude. Dans une telle situation, la conduite de dossiers complexes reposerait uniquement sur l'abnégation de certains travailleur-es, particulièrement investi-es dans leur fonction. Comme cela est mentionné dans de nombreux travaux, les inspecteur-es ne veillent pas seulement à la bonne application de loi, iels font la loi (Giladi, 2021). En choisissant la sanction applicable à une situation donnée, iels construisent la légalité au quotidien (Talesh & Pelisse, 2019). Dans le secteur de la construction, la tendance à la régularisation risque de produire certaines formes d'impunité dans le secteur, où les employeur-es ne craindraient plus l'inspection.

On peut donc légitimement se demander, à titre d'hypothèse, si les politiques publiques ne participent pas à créer les conditions de cette impunité, ou au moins d'une mutation perpétuelle des pratiques frauduleuses sur le marché du travail dans le secteur de la construction. En cherchant à réguler plutôt que de punir (Nagels, 2012), les services d'inspections envoient le message que la sanction sera soit une restitution de ce qui a été éludé, soit une amende administrative. Dans un tel schéma, on peut comprendre que certains employeur-es tentent le coup de la fraude ou recommence à frauder lorsqu'iels se font « coincer ». Face à cette réalité, les inspecteur-es sont constamment amené-es à trouver le bon équilibre entre sanction et rendement, c'est-à-dire à opter pour des sanctions qui soient suffisamment dissuasives, mais qui n'affecte pas leur productivité en tant qu'agent-e de l'État. On leur demande finalement « de traiter 'techniquement' ce qui n'a pas été tranché politiquement et donc de 'fabriquer', mais sous forte contrainte, les politiques publiques » (Dubois, 2012, p.7).

6. Conclusion

Cette recherche empirique au sein des services d'inspection met en lumière des processus complexes de régulation du travail par l'État. Elle permet de passer d'un débat souvent normatif (relatif aux effets de la fraude sociale sur l'économie) à un niveau plus expérientiel centré sur les pratiques d'inspection. L'étude de la gestion des infractions montre que la mise en œuvre d'une politique publique se heurte à toute une série de contraintes qui pèsent sur le travail quotidien des agent-es chargé-es de l'appliquer. Dans le cas de la lutte contre le dumping social dans le secteur de la construction, les inspecteur-es du travail rencontrent de nombreuses contraintes contextuelles, institutionnelles, et sociales, qui influencent la manière dont iels sanctionnent les infractions. Dans certains cas, ces facteurs contribuent à produire une gestion différentielle des infractions, qui permet d'interroger d'une part le fonctionnement des services d'inspections, mais aussi la manière dont l'État organise la lutte contre le dumping social. Ce faisant, cette étude fournit des indices concernant les raisons pour lesquelles l'inspection du travail n'atteint pas les résultats escomptés dans le secteur de la construction.

Bibliographie

- BANNINK D., SIX F., VAN WIJK E., 2015, "Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms", in M. HUPE, J. HILL, A. BUFFAT, (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, p.205-226.
- BEHLING F., HARVEY M., 2015, "The evolution of false self-employment in the British construction industry: A neo-Polanyian account of labour market formation", *Work, Employment and Society*, 6, n°29, p.969-988.
- BERNTSEN L., 2016, "Reworking labour practices: On the agency of unorganized mobile migrant construction workers", *Work, Employment and Society*, 3, n°30, p.472-488.
- BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J. P., 2014, *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Leiden: Brill.
- BOSCH G., PHILIPS P., 2002, *Building chaos: an international comparison of deregulation in the construction industry*, London, Routledge.
- BRODKIN E. Z., 2008, "Accountability in street-level organizations", *Intl Journal of Public Administration*, 3, n°31, p.317-336.
- BRODKIN E. Z., 2012, "Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future", *Public administration review*, 72, p.940-949.
- CARO E., BERNTSEN L., LILLIE N., WAGNER I., 2015, "Posted Migration and Segregation in the European Construction Sector", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 10, n°41, p.1600-1620.
- DE WISPELAERE F., DE SMEDT L., MUÑOZ M., GILLIS D., & PACOLET J., 2022, "Posted workers from and to Belgium. Facts and figures", *Posting-Stat, Enhancing the collection and analysis of national data on intra-EU posting*.
- DE WISPELAERE F., & GILLIS D., 2021, "COVID-19 and the Fight against Undeclared Work", KU Leuven HIVA: Leuven, Belgium.
- DE WISPELAERE F., PACOLET J., 2016, "An ad hoc statistical analysis on short term mobility-Economic value of posting of workers. The impact of intra-EU cross-border services, with special attention to the construction sector", KU Leuven - Research institute for work and society.
- DODIER N., 1986, « La fugacité des chantiers : inspection du travail et prévention des risques professionnels dans le secteur du Bâtiment et travaux publics », *Sociologie et sociétés*, 2, n°18, p. 61-72.
- DUBOIS V., 2009, « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, n°178 ?, p.28-49.
- DUBOIS V., 2010, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in O. BORRAZ (Éd.), *Politiques publiques 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p.265-286.
- DUBOIS V., 2012, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », in J.-M. EYMERI-DOUZANS, G. BOUCKAERT, (Dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-de Boeck, p.169-176.

- DUBOIS A., GADDE L. E., 2002, "The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation", *Construction management & economics*, 7, n°20, p.621-631.
- FELLINI I., FERRO A., & FULLIN G., 2007, Recruitment processes and labour mobility: the construction industry in Europe. *Work, employment and society*, 2, n°21, p.277-298.
- FISCHER N., SPIRE A., 2009, L'État face aux illégalismes. *Politix*, 3, n°87, p.7-20.
- FOREM, 2022, Difficultés et opportunités de recrutement. Métiers/Fonction critiques et en pénurie en Wallonie (hors métier de de l'enseignement), Veille, analyse et prospective du marché de l'emploi.
- FORRIERRE J., ANCEAUX F., CEGARRA J., SIX F., 2011, « L'activité des conducteurs de travaux sur les chantiers de construction : ordonnancement et supervision d'une situation dynamique », *Le travail humain*, 3, n°74, p.283-308.
- GILADI M., 2021, Travail social et pratiques discrétionnaires. Introduction, *Les Politiques Sociales*, 3, n°34, p.4-14.
- GIOIA D.A., CORLEY K. G., HAMILTON A. L., 2013, "Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology", *Organizational Research Methods*, 1, n°16, p.15-31.
- GRACOS I., & MARTINEZ-GARCIA E., 2016, La lutte contre le dumping social dans la construction: Grèves et conflictualité sociale en 2015, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2291-2292, p.50-56.
- HJÖRNE E., JUHILA K., VAN NIJNATTEN C., 2010, "Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work", *International Journal of Social Welfare*, 3, n°19, p.303-309.
- HUPE M., HILL J., BUFFAT A., 2015, *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press.
- LASCOURMES P., 1986, *Les affaires, ou, L'art de l'ombre : les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, Paris : Le Centurion.
- LILLIE N., GREER I., 2007, "Industrial relations, migration, and neoliberal politics: The case of the European construction sector", *Politics & Society*, 4, n°35, p.551-581.
- LINDGREN J., RÖNNBERG L., 2017, "Knowing inspectors' knowledge: Forms and transformations", in J. BAXTER (Ed.), *School Inspectors: Policy Implementers, Policy Shapers in National Policy Contexts*, Berlin, Springer, p.159-181.
- LIPSKY M., (1980/2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage Foundation.
- LOYENS K., 2015, "Law enforcement and policy alienation: Coping by labour inspectors and federal police officers". in M. HUPE, J. HILL, A. BUFFAT (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, p.99-114.
- LOYENS K., SCHOTT C., STEEN T., 2019, "Strict Enforcement or Responsive Regulation? How Inspector-Inspectee Interaction and Inspectors' Role Identity Shape Decision Making", in S. VAN DE WALLE & N. RAAPHORST, *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Palgrave Macmillan, Cham, p.79-94.
- MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M., 2000, "State agent-e or citizen agent-e: Two narratives of discretion", *Journal of public administration research and theory*, 2, n°10, p.329-358.
- MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M., 2003, *Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- NAGELS, C., 2012, « Quand l'État régule au lieu de punir. Les réponses à la fraude sociale en Belgique », *Justice*, p.203-216.
- PIORE M. J., 2011, "Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector", *Regulation & Governance*, 1, n°5, p.145-164.
- RAAPHORST N., LOYENS K., 2020, "From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision-making", *Administration & Society*, 1, n°52, p.31-56.
- SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SOCIALE (SIRS), 2022a, « Rapport annuel 2021, lutte contre la fraude sociale », Kenniscentrum - Centre de connaissance.
- SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SOCIALE (SIRS), 2022b, « Plan Stratégique 2022-2025, Lutte contre la fraude sociale et le dumping social », Gouvernement De Croo I.
- SPIRE A., 2009, « Échapper à l'impôt? », *Politix*, 3, n°87, p.143-165.
- TALESH S., PÉLISSE J., 2019, "How legal intermediaries facilitate or inhibit social change", in A. SARAT, *Studies in law, politics, and society*, Bingley: Emerald Publishing Limited.
- TIANO V., 2003, *Les inspecteur-es du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques : une profession sous tension*. Thèse de doctorat en sociologie, Université de la Méditerranée Aix Marseille II.
- VAN DE WALLE S., RAAPHORST N., 2018, *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Berlin, Springer.
- WAGNER I., 2015, "Rule Enactment in a Pan-European Labour Market: Transnational Posted Work in the German Construction Sector", *British Journal of Industrial Relations*, 4, n°53, p.692-710.
- WEIL D., 2009, "Rethinking the regulation of vulnerable work in the USA: A sector-based approach", *Journal of Industrial Relations*, 3, n°51, p.411-430.