



L'INSPECTION DU TRAVAIL, DE 1892 AUX ANNÉES 80, UNE ADMINISTRATION COMME UNE AUTRE ?

Marie Szarlej Ligner, *docteure en sociologie au Centre Nantais de sociologie et*
Philippe Auvergnon, *directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à l'Université de Bordeaux.*

Conférence-débat du jeudi 18 octobre 2018
Salle Pierre Laroque



COMITÉ
d'histoire
administrations chargées du travail,
emploi et de la formation professionnelle
Groupe régional d'Ile-de-France

AEHIT
Association pour l'étude de
l'Histoire de l'Inspection du travail

Sommaire

Ouverture Agnès Jeannet	p. 3
Introduction de la conférence Pascal Etienne	p. 4
L'Inspection du travail, une administration comme une autre ? Marie Szarlej	p. 5
- L'Inspection du travail : une action publique historiquement éclatée	
- La conciliation : une innovation bien ancienne	
- Le moment « Auroux » : une forte relégation des activités de contrôle	
- La bureaucratisation de l'Inspection du travail	
Les figures de l'Inspection du travail Philippe Auvergnon	p. 17
- Petit rappel	
- Le républicain et l'imposteur	
- Le polyvalent et/ou l'engagé	
Débat avec la salle	p. 28

Ouverture

Agnès Jeannet Présidente du Chatefp

Bonjour à tous, je suis heureuse de vous retrouver et d'ouvrir le colloque du groupe régional du Comité d'Histoire. Je saluerai le dynamisme de votre groupe de travail, que je trouve très efficace, et rappellerai que j'ai d'autant plus apprécié ce dynamisme que je préside depuis trois ans le comité d'histoire.

Bernard Laurençon démontre un grand talent dans l'animation du groupe de travail et choisit des sujets de colloque très intéressants. Il est absent ce jour et je le salue, tout comme je salue Dominique Guyot, le prédécesseur de Cheikh Lo au poste de Secrétaire général du CHATEFP. Je salue enfin Pascal Etienne, qui présidera le présent colloque ; je suis ravie de le retrouver aujourd'hui, après l'avoir rencontré voici plusieurs années à la Direction des relations du travail.

Le dynamisme du groupe de travail se constate dans la qualité des travaux engagés depuis 2016. Cette même année, Sylvie Schweitzer avait été invitée à commenter le déséquilibre entre hommes et femmes dans le corps de l'Inspection du travail. L'an passé, Stéphane Sirot a évoqué devant vous la fin du délit de coalition et le droit de grève et en 2018 une thèse de sociologie sur l'Inspection du travail vous sera présentée.

En septembre 2018, le comité d'histoire a organisé une journée d'étude sur le thème des dérogations dans le droit du travail. Cette journée, animée par Jérôme Pélisse, a permis de discuter des travaux de Laure Machu au sujet des dérogations à la journée de huit heures, mais également d'évoquer les spécificités d'organisation à l'hôpital ou au cinéma, tout en ouvrant les débats sur la question de la supplétivité. Les actes de cette journée seront publiés dans les cahiers du Comité d'Histoire.

Je vous annonce également que le 22 et le 23 novembre se tiendra un colloque, organisé par les deux comités d'histoire,

des ministères des Solidarités et de la Santé et du Travail, au sujet des paritarismes. L'évolution de ses formes, de ses usages et de sa représentation aux XIX^e, XX^e et XXI^e siècles sera présentée pendant deux jours, qui s'annoncent d'autant plus denses et passionnants que le paritarisme est actuellement déstabilisé.

L'année 2019 sera l'occasion de célébrer le centenaire de l'OIT. A ce sujet, le Comité d'Histoire a fait accepter par la ministre du Travail la réalisation d'un ouvrage sur la contribution de la France à la création et au développement de l'OIT, mais également l'organisation d'un colloque



Agnès Jeannet

international et pluridisciplinaire les 26, 27 et 28 juin 2019, sur les quatre thèmes de l'OIT : la justice sociale, la mondialisation, les normes et régulations et le dialogue social. 30 contributions ont d'ores et déjà été retenues et l'événement est en cours de préparation.

Les cahiers du Comité d'Histoire publieront prochainement les actes du colloque sur la création de l'ANPE, puis les travaux présentés lors de la journée d'étude sur les dérogations. Enfin, la Documentation Française publiera les actes du colloque sur les mains-d'œuvre en guerre, organisé en 2015.

Introduction conférence

Pascal Etienne

Administrateur de l'Association AEHIT



Pascal Etienne

Merci à vous, Agnès Jeannet, et merci au CHATEFP, pour votre soutien à l'organisation de cette conférence. Je souhaite également remercier Corinne Cherubini, de la Direccte d'Ile-de-France, qui conclura notre colloque et n'oublie pas de mentionner l'AEHIT, l'Association pour l'Etude de l'Histoire de l'Inspection du travail, dont le Président, Bernard Laurençon, est absent, et qui nous a procuré un précieux soutien financier en vue de la diffusion de nos travaux.

Je rappelle également le souvenir de Bernard Grassi, avec qui j'ai travaillé à de nombreuses reprises. Bernard Grassi a beaucoup œuvré, au sein de l'Inspection du travail, dans le département des Hauts-de-Seine et en Loire-Atlantique, et il compte pour l'histoire de l'Inspection du travail. Il nous a quittés prématurément cet été, mais il reste très présent dans nos mémoires.

Notre colloque portera sur l'histoire de l'Inspection du travail, problématisée ainsi : « l'Inspection du travail de 1892 aux années 1980 : une administration comme une autre ? » Il s'appuiera sur la thèse de doctorat de Marie Szarlej-Ligner, soutenue en 2017.

Les réformes en cours de l'Inspection du travail ne seront donc pas évoquées, puisqu'en tant que groupe d'histoire nous devons de conserver un regard sur les évolutions du rôle de l'Inspection du travail au siècle dernier, bien que les questions d'hier ne soient pas sans rapport avec les débats d'aujourd'hui et que le passé, on le sait, puisse éclairer les problématiques contemporaines.

Nous avons également fait appel à Philippe Auvergnon, Directeur de Recherche au CNRS, grand spécialiste de l'histoire de l'Inspection du travail et membre de très nombreuses commissions scientifiques, dont l'une, confiée par la Direction générale du travail, portait sur la déontologie de l'Inspection du travail. Expert, entre autres, auprès du BIT, Philippe Auvergnon est membre du Conseil Scientifique de l'INTEFP ; il présentera son regard sur l'évolution de cette administration.

Après ces deux interventions, nous vous laisserons la parole, afin de vous offrir l'occasion de partager, avec nos intervenants, vos réflexions et vos interrogations.

L'Inspection du travail, une administration comme une autre ?

Marie SZARLEJ

Docteur en sociologie

Le titre de cette conférence reprend celui de ma thèse de sociologie, soutenue l'année dernière et que j'avais intitulée « Socio-histoire de l'Inspection du travail. Une administration comme une autre ? » Mon intérêt, en tant que sociologue se situait davantage dans le temps présent, et je développais l'idée selon laquelle la réforme de l'État à l'Inspection du travail, opérée depuis le milieu des années 2000, consistait véritablement en une normalisation de l'Inspection en service administratif. Pour ce faire, j'avais confronté l'institution avec trois des conditions essentielles du modèle bureaucratique développé par le sociologue Max Weber : la hiérarchie de la fonction, l'obéissance des fonctionnaires à leurs devoirs et leur contrôle. À partir des années 1970, certaines élites administratives commencent à déplorer leur absence à l'Inspection.

Mais mon questionnement – savoir si l'Inspection est un service administratif comme un autre – provient également d'un double étonnement qui sera l'objet principal de cette conférence :

* Alors qu'a priori un service public est rendu par un seul et même service administratif, le travail de reconstruction de la genèse de l'institution montre clairement un véritable éclatement de l'action publique en matière d'inspection. Nous verrons qu'au début des années 2000, ce ne sont pas moins de neuf Inspections du travail qui coexistent.

* De plus, et c'est là le deuxième étonnement, les services administratifs ont a priori des missions univoques. À l'école l'éducation, à l'hôpital la santé, à la police la sécurité intérieure. L'Inspection du travail a de particulier de n'avoir pas été forgée



Marie Szarlej

comme un service de contrôle classique ; devant à la fois protéger les travailleurs dans leurs conditions de travail, sans pour autant entraver le développement industriel. Par la suite, elle sera même appelée à promouvoir des politiques en faveur de l'emploi.

Je présenterai donc tout d'abord la genèse des Inspections du travail, dont la pluralité reflète la pluralité des droits sociaux et la fragmentation conséquente du salariat – selon l'expression de Philippe Auvergnon. À cet égard, je prendrai un peu d'aise par rapport au titre de la conférence, selon lequel l'étude s'arrête dans les années 1980, dans la mesure où la dernière Inspection a été créée en 2001.

Nous verrons ensuite comment d'une mission a priori univoque en 1892 – la protection des plus faibles de l'industrie – l'Inspection est très vite sollicitée pour mener d'autres actions qui n'ont pas

toujours à voir avec son idée d'œuvre – c'est-à-dire l'idée qui a présidé à sa création.

Enfin, nous montrerons que certaines élites administratives à la fin des années 1960 déplorent l'absence de hiérarchie à même de relayer des priorités d'actions pouvant être conçues par une autorité centrale. Ces nouveaux discours sont concomitants au recrutement très important d'inspecteurs et de contrôleurs du travail qui rompent avec l'excellence professionnelle alors requise et prennent ainsi de la distance avec leurs supérieurs hiérarchiques et le ministre du Travail. Ils sont également concomitants à la bifurcation de l'action publique confiée à l'Inspection, le ministre du Travail entérinant par décret les attentes séculaires en matière de rapprochement, par les inspecteurs, des travailleurs et des employeurs.

L'Inspection du travail : une action publique historiquement éclatée

L'éclatement originel des Inspections du travail est largement tributaire de la différenciation des travailleurs opérée dès l'origine par les premières lois sur le travail. Celles-ci ciblaient en effet les travailleurs selon un certain nombre de critères, tels que l'âge, le sexe et le secteur d'activité.

Une telle discrimination était déjà à l'œuvre dans les premières mesures de protection sociale. C'était le cas notamment de celles à destination des ouvriers des mines ou ceux de la marine dès le XVII^e siècle. La préoccupation était alors de renforcer ou de maintenir les effectifs d'ouvriers occupés à ces fonctions économiques ou régaliennes. La même logique de distinction des travailleurs selon des critères politiques présidera ainsi aux premières lois ouvrières. Les secteurs d'activités concernés seront l'industrie

naissante et les exploitations minières qui connaissaient elles aussi, conséquemment au développement industriel, un essor important.

Un éclatement originel des Inspections et des publics :

La première véritable Inspection du travail créée en 1892 – composée de fonctionnaires sélectionnés à cet effet et rémunérés par l'État – est chargée de veiller au respect des trois premières lois sur le travail, dont l'ambition est de protéger les travailleurs les plus vulnérables de l'industrie : les enfants de moins de 16 ans, les filles mineures et les femmes. Comme le remarque le sociologue Claude Didry, cette loi laissait ainsi de côté « une grande partie du travail enfantin et féminin qui [prenait] en général la forme de travail à domicile ». Elle laissait aussi de côté tous les autres travailleurs. Si la part des ouvriers dans l'industrie s'accroît au XIX^e siècle, celles des secteurs agricoles et tertiaires demeurent les plus importantes, représentant respectivement 44 % et 25 % de la population active en 1891. La part des travailleurs visés par cette loi de 1892 restait donc très faible.

De plus, le secteur minier, pourtant concerné par celle-ci, se voyait soustrait des prérogatives des inspecteurs du travail. Le contrôle du respect de la loi y était expressément confié à une inspection endogène. L'article 17 de la loi est ainsi rédigé : « Les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'exécution de la présente loi et de la loi du 9 septembre 1848. [...] Toutefois, en ce qui concerne les exploitations de mines, minières et carrières, l'exécution de la loi est exclusivement confiée aux ingénieurs et contrôleurs des mines [...] »

Cet article de loi introduit ainsi non seulement une pluralité d'inspections, mais aussi deux modèles institutionnels :

dans l'un, les fonctionnaires sont recrutés pour veiller au respect des lois sociales et cela constitue leur unique tâche. Dans l'autre, c'est par nomination que le ministre compétent institue « inspecteurs » des professionnels du secteur et l'inspection est pour eux une tâche parmi d'autres.

Dans la décennie qui suivait, deux autres inspections furent instituées, respectivement chargées de contrôler les lois sur le travail dans les armées et celles dans les transports.

Les ouvriers des arsenaux, considérés depuis longtemps comme au service des intérêts supérieurs de la nation, étaient, comme les mineurs, concernés depuis le XVII^e siècle par des droits sociaux garantis par l'État.

Les ouvriers des transports quant à eux seront visés par des mesures de protection sociale au cours de la première moitié du XIX^e siècle, lorsque le développement de ce secteur économique commence à intéresser les pouvoirs publics.

Dans le premier secteur, l'Inspection du travail sera dédiée ; dans le second elle sera composée de mécaniciens et chauffeurs des chemins de fer.

Au cours du XX^e siècle, on verra perdurer cette même logique de production par à-coups de droits sociaux à diverses catégories de travailleurs et de création de leur instrument de contrôle. Cinq autres Inspections seront ainsi instituées jusqu'au début des années 2000.

Deux Inspections voient tout d'abord le jour sous le Régime de Vichy et concernent des secteurs d'activité éminemment stratégiques pour l'Allemagne. Il s'agit de l'Inspection des lois sociales agricoles et de l'Inspection dans le secteur de l'aménagement hydroélectrique.

Si la création de l'Inspection dans le secteur agricole est si tardive, alors même que les agriculteurs représentent encore un tiers

de la population active dans les années 50, ce n'est pas sans lien avec l'apparition elle aussi beaucoup plus tardive de la législation sur le travail dans ce secteur. À titre d'exemple, la loi sur les accidents du travail votée en 1898 ne s'applique aux professions agricoles qu'en 1922, soit une génération plus tard. Le contrôle de son respect sera confié en 1926 non pas à des inspecteurs mais aux officiers de police judiciaire, ce qui témoigne des difficultés par les pouvoirs publics à considérer autrement l'activité agricole que comme une activité familiale.

En 1938, une première Inspection est certes ensuite créée, mais elle n'est chargée que de contrôler le fonctionnement des caisses mutuelles d'allocations familiales agricoles, et l'effectif de 15 agents est manifestement très insuffisant pour exercer un réel contrôle. Ce n'est donc qu'en 1941 que le Régime de Vichy promulgue une loi établissant le corps des contrôleurs des lois sociales agricoles. Leur compétence, toujours restreinte au contrôle des mutuelles, sera ensuite étendue au contrôle de l'application de la législation du travail en avril 1945, soit la veille de la Libération.

Les ouvriers des installations hydro-électriques allaient réclamer, eux aussi, une surveillance particulière du régime, qui se concrétisait là encore par la création d'une Inspection du travail spécifique. Sur le modèle des Inspections dans les mines et dans les transports, ce sont des ingénieurs ou des techniciens habilités à cet effet qui seront chargés du contrôle.

Lorsqu'apparaissent ensuite les premières centrales nucléaires de production d'électricité dans les années 60, le contrôle du respect du Droit du travail continue d'échapper aux inspecteurs de l'industrie, pour être confié aux agents chargés du contrôle technique.

En ce qui concerne maintenant les fonctionnaires civils, s'ils sont pour certains concernés dès le milieu du XIX^e siècle par une protection sociale obligatoire et organisée par l'État, ils attendront cependant la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pour disposer, à leur tour, d'une Inspection du travail. Chaque ministre se voit alors confier la tâche de désigner des fonctionnaires « Inspecteurs d'hygiène et de sécurité au travail », chargés de veiller au respect des règles au sein de leur administration. On peut ainsi parler, à ce sujet, d'une pluralité d'Inspections d'hygiène et de sécurité au travail.

Le secteur maritime, enfin, bien qu'un des premiers secteurs concernés par des mesures de protection sociale au XVII^e siècle, ne verra la création d'une Inspection dédiée qu'en 2001. Ici, il faut mettre en relation sa création avec le cadre conventionnel fixé par l'Organisation Internationale du Travail, qui traduit un partage par les pays membres des règles sociales de la concurrence internationale. La loi qui prévoit cette Inspection est en effet votée quelques mois avant l'adoption de la Convention n°178 de l'OIT sur l'Inspection du travail des gens de mer. Le décret d'application de cette loi, bien plus tardif, est pris en juin 1999, juste avant que n'entre en vigueur, en avril 2000, la Convention.

En 2000, ce ne sont donc pas moins de neuf Inspections du travail, qui contrôlent le respect de neuf corpus de textes législatifs et réglementaires, qui se chevauchent plus ou moins.

Pour Philippe Auvergnon, « la multiplication des systèmes non seulement enregistre, mais durcit les distinctions de statut et donc la pluralité des droits du travail ; elle renforce – conclut-il – la fragmentation du salariat ».

Cette fragmentation du salariat est d'autant plus notable que les deux Inspections – agents dédiés ou non – appliquent une

intensité différente dans l'activité de contrôle, selon les moyens dont elles disposent, et il est permis de présumer, des qualités de contrôle également inégales, selon le niveau de formation des agents en matière de Droit du travail, le statut qui les régit ou encore des missions que leur ministre de tutelle leur assigne.

Pour ce qui est des modes de recrutement tout d'abord, les agents de l'Inspection des DREAL (Mines et carrières et Aménagement hydroélectrique) et de l'ASN (industrie nucléaire) sont choisis parmi les professionnels du secteur et ne subissent pas formellement de concours d'entrée. Tout laisse penser qu'ils sont nommés de manière discrétionnaire par les cadres de leur administration. Ce qui n'est pas le cas des agents de l'Inspection de l'industrie, du commerce et des services, des transports, de l'agriculture et des gens de mer, qui doivent en passer par un concours d'entrée formel, sanctionnant notamment leurs connaissances en matière de Droit du travail.

La sociologie des agents nommés et lauréats est donc vraisemblablement très différente. Si les premiers se recrutent parmi les professionnels du secteur, les seconds le sont parmi les étudiants diplômés – notamment des facultés de Droit.

Les formations ne sont pas non plus comparables. Par exemple, la formation des agents des DREAL et de l'ASN – qui leur est commune – vise, selon les termes employés dans un rapport établi au nom du ministère du Travail en 2006, « à donner des repères aux participants ». En comparaison des 18 mois de formation que suivent les agents des Inspections dédiées, leurs compétences en Droit du travail restent bien moindres.

Quant à leur statut, les agents des Inspections du travail de l'industrie, des transports, de l'agriculture et des gens de mers sont les seuls concernés par une Convention internationale de

l'OIT, prévoyant notamment qu'ils soient « indépendants de toute influence extérieure indue ». Ce statut a des effets non seulement très concrets dans la pratique du contrôle, mais il a également des effets sur la culture professionnelle des agents marquée par une très forte appropriation de leur autonomie professionnelle.

La différenciation des travailleurs est renforcée, enfin, par les missions confiées aux agents des deux types d'Inspection. Alors que les agents des Inspections dédiées ont une compétence généraliste, celle des autres se cantonne quasi exclusivement à l'hygiène et la sécurité.

Au bout du compte, cette coexistence d'Inspections du Travail renforce indubitablement la politique discriminante qui a présidé à la production du Droit social. Les travailleurs ne sont ni légalement protégés par les mêmes droits, ni concrètement protégés par les mêmes Inspections.

En 2009, la fusion des quatre Inspections du travail concernées par une Convention Internationale tend a priori à diminuer la diversité des Inspections. Mais cette fusion, recommandée dès 1975 par le Conseiller d'État Bernard Jouvin, annoncée en 1993 par le Président de la République François Mitterrand puis finalement imposée par la Réforme de l'État en 2009, reste dans les faits, lacunaire. Les agents de cette nouvelle Inspection ne contrôlent en effet pas indistinctement les entreprises des quatre grands secteurs d'activité : l'affectation de certains agents sur certains types d'infraction ou certains secteurs particuliers – comme le BTP – vient s'adjoindre à l'affectation persistante d'agents sur les secteurs maritimes et les secteurs agricoles.

La mission et l'esprit de la mission

La pluralité des droits sociaux n'est donc ainsi pas sans conséquence sur les créations plurielles d'Inspections et leur maintien actuel. Le statut de ces droits ne l'est pas non plus.

En paraphrasant les juristes Jacques Commaille et Benoist Hurel, on pourrait dire que le destin de l'Inspection du travail apparaît indissociable de celui du Droit du travail, qui est à la fois sa référence et son instrument d'action. En ce qui concerne spécifiquement le destin de l'Inspection du travail dite principale – c'est-à-dire l'Inspection du travail dans l'industrie, le commerce et les services – il est lié au statut initial du Droit qu'elle est chargée de contrôler. Or, les représentations sociales des producteurs du Droit sur la nature des relations entre les travailleurs et les employeurs ont considérablement évolué depuis la production des premières lois sur le travail. Celles des prescripteurs des missions de l'Inspection ont suivi le même mouvement.

Fin XIX^e siècle, c'est une restriction du pouvoir des employeurs sur les travailleurs que la législation ouvrière opère. L'Inspection du travail en est son instrument de contrôle et l'« idée d'œuvre » de l'Inspection – c'est-à-dire ce pour quoi elle est créée – se confond alors avec l'idée d'œuvre du Droit du travail ; qui vise principalement la protection des travailleurs. Les missions de l'Inspection apparaissent donc relativement univoques : elle doit veiller au respect de la durée du travail, de l'hygiène et de la sécurité des enfants, des filles mineures et des femmes dans l'industrie.

Cependant, les discours des garants de l'institution tendent en même temps à minimiser la portée de son caractère contraignant pour les employeurs, notamment en réclamant des inspecteurs

une certaine bienveillance dans les suites qu'ils pourraient donner à leurs contrôles. Il en est ainsi dès la circulaire relative à l'application de la loi instituant l'Inspection : il était demandé aux inspecteurs d'allier la fermeté nécessaire pour vaincre les résistances obstinées, la modération, la bienveillance et le tact qui enlèveront à [leur] contrôle tout caractère vexatoire. »¹ En ce sens, il leur fallait toujours conseiller et avertir avant de procéder à des mesures répressives.

L'Inspection du travail n'est donc initialement pas conçue comme un dispositif classique de contrôle. Alors que dans les lois de protection ouvrière, les employeurs ont clairement un statut d'assujettis, dans les instructions pour application de ces lois, ce statut est euphémisé. C'est là une particularité qui distingue l'action publique en matière d'inspection des autres actions publiques qui, elles, opèrent dans le cadre de leur mise en œuvre une catégorisation plus franche du social.

La conciliation : une innovation bien ancienne

Le statut des employeurs continue d'être troublé lorsque les ministres du Travail demandent aux inspecteurs de mener des actions de conciliation entre les travailleurs et les employeurs, actions qui lors de la Première Guerre mondiale doivent se conclure par la signature de conventions collectives. L'adjonction de l'activité de conciliation de l'Inspection à son activité principale acquiert ensuite une reconnaissance publique lors des grèves de 1936, quand le ministre du Travail, Baptiste

Lebas, les enjoint à poursuivre leur activité de médiation, engagée officieusement dès le début des conflits.

En 1950, après trois années d'importants conflits du travail², la mission de conciliation leur est légalement confiée par la loi relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail, qui impose l'intervention de la puissance publique dans les conflits collectifs. Les inspecteurs doivent désormais être avertis de toute grève, afin d'intervenir pour faciliter un règlement amiable des conflits.

Longtemps conçue en référence à l'implication ponctuelle, circonstancielle des inspecteurs, la conciliation perd, à partir des années 1960, ce statut d'attribution supplétive. En 1965, le conseiller d'État Robert Delorozoy place la conciliation sur le même plan que celui du contrôle. Dans son rapport remis au ministre du Travail, Gilbert Grandval, au nom du Conseil économique et social, il écrit : « L'Inspection du travail a une fonction principale de contrôle et de conciliation ».

Trois ans plus tard, lors des grèves de mai-juin 1968, l'Inspection du travail est enrôlée pour apporter son concours aux plans gouvernementaux de pacification sociale. Relayant les propos reconnaissants et élogieux de De Gaulle claironnant les vertus des inspecteurs du travail lors d'une conférence de presse, l'Express leur attribue le qualificatif de « fantassins de la participation ».

La participation dont il est question ici faisait référence à l'intégration de la classe ouvrière dans la société capitaliste, la « troisième voie » entre le capitalisme et le socialisme³. Certaines dispositions du

1 Le ministre du Commerce, de l'industrie et des colonies, Louis Terrier, « Circulaire du 18 septembre 1893 relative à l'application de la loi du 2 novembre 1893 », in *Bulletin de l'Inspection du travail*, 1893, p. 115. Souligné par mes soins.

2 Parmi celles qui furent les plus suivies, les grèves des mineurs en 1947 et 1948 qui se soldent par 3000 licenciements et une répression particulièrement violente (6 morts, des milliers de blessés et autant d'emprisonnés).

3 L'idée de participation était apparue bien avant que Charles de Gaulle ne la fasse revenir sur le devant

projet de protocole d'accords de Grenelle, (25 et 26 mai) avaient vocation à répondre en partie à cette idée de participation.

L'année suivante, l'idée de cette troisième voie était reprise dans le projet politique de la « nouvelle société » du Premier ministre gaulliste Jacques Chaban-Delmas, à l'occasion de son investiture en juin 1969 devant l'Assemblée nationale⁴. La « concertation » et la « contractualisation » en devenaient les maîtres mots. Dans les entreprises, le gouvernement devait favoriser les négociations entre les employeurs et les salariés, comme le prévoyait le protocole. Ce projet de « nouvelle société » impliquait une politique de développement du droit d'origine conventionnelle, et la participation conséquente des inspecteurs. Dès lors, la mission de l'Inspection devait expressément tenir compte de cette nouvelle donne.

Quelques années plus tard, en 1972, l'adjonction de cette activité de conciliation à celle de contrôle est réaffirmée à l'occasion de l'entérinement du projet de loi d'un recrutement temporaire d'inspecteur du travail. Le projet ayant fait l'unanimité, ce fut l'occasion pour les sénateurs et le ministre du Travail Joseph Fontanet, d'exprimer un point de vue normatif sur les activités que les inspecteurs devaient mener. Un constat s'impose ici avec force : quelles que soient l'appartenance politique et la qualité des trois intervenants — André Méric, socialiste ; Jean Gravier et Joseph Fontanet, centristes — tous semblent considérer évident que le contrôle ne peut pas demeurer l'activité exclusive des inspecteurs du travail. Leurs

constats et préconisations avaient été préalablement exprimés par l'auteur de la note préparatoire à l'examen du projet de loi, remise en quelques semaines plus tôt aux membres de la Commission des affaires sociales du Sénat, au nom du ministère du Travail. Celui-ci avait écrit que l'Inspection du travail menait trois activités principales : le contrôle, le conseil et la conciliation.

En 1976, le nouveau ministre du Travail du gouvernement de Raymond Barre, Christian Beullac, reprendra à son compte la conception de l'Inspection du travail de son prédécesseur en la radicalisant. Lors de son déplacement à l'Institut national du Travail, devant de futurs inspecteurs du travail, il déclarera que le contrôle ne pouvait être que la partie négative de l'activité de l'Inspection du travail. Interrogé ensuite par le journal *Le progrès de Lyon*, il fixait ensuite ce que devait être leur ligne d'action : « Conciliateurs et conseillers, ils essaient de rendre la vie sociale française la moins tendue possible ». Le contexte social n'est nullement innocent de l'esprit de cette déclaration. Les grèves sont alors nombreuses et suivies. Dans ces conditions, rien d'étonnant que le souci du ministre du Travail se porte sur cette conflictualité.

L'année suivante, à l'occasion de la création des Services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE), c'est sur une base réglementaire qu'il prévoyait que les activités de conciliation et de conseil faisaient partie des activités quotidiennes des agents, au même titre que le contrôle. En même temps, les critères de recrutement des Inspecteurs du travail changeaient formellement.

de la scène dans son discours d'Oxford puis de 1947 à 1969. Dès la fin du XIX^e siècle, elle était apparue « dans certains milieux comme une réponse possible aux excès du capitalisme libéral aussi bien qu'aux dangers du collectivisme. » Jean-Pierre Le Crom, « Tous capitalistes ! L'ordonnance du 17 août 1967 sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises », in Jean-Pierre Le Crom (dir), *Deux siècles de Droit du travail. L'histoire par les lois*, Les Éditions de l'Atelier. Éditions ouvrières, Paris, 1998, p. 200.

4 Site de l'INA : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00128/le-discours-d-investiture-de-jacques-chaban-delmas.html> (15 octobre 2016).

Un nouveau critère de sélection des lauréats du concours était introduit. Il s'agissait de la « capacité à expliquer, convaincre, concilier ».

Les attentes politiques en matière de conciliation des inspecteurs ne sont bien sûr pas sans lien avec la situation économique et sociale d'alors, marquée par une hausse continue du chômage et des licenciements.

Cette conjoncture justifiera également de demander aux inspecteurs de prendre en compte les questions d'emploi dans leur travail quotidien. Cette prise en compte se concrétisera tout d'abord par l'attribution de l'autorisation administrative de licenciement pour motif économique. Entre 1975 et 1986, l'instruction des autorisations de licenciement, particulièrement chronophages, participera de la relégation concrète de l'activité de contrôle. Mais la prise en compte des questions économiques par les inspecteurs devait également se faire au cours de leurs contrôles. Trois jours après que le Premier ministre eut annoncé que le « terrassement du chômage constituait « la priorité nationale »⁵ (15 septembre 1981), le ministre du Travail Jean Auroux, en déplacement à Marcy l'Étoile, prévenait les futurs inspecteurs qu'ils auraient à « exercer une profession [qui devait] prendre en compte la double dimension de l'entreprise, c'est-à-dire sa dimension sociale et aussi sa dimension économique »⁶.

Les inspecteurs et futurs inspecteurs étaient donc enjoins par le ministre de ne plus viser uniquement la protection des travailleurs, mais aussi celle de l'emploi.

Le moment « Auroux » : une forte relégation des activités de contrôle

Le moment « Auroux », qui se caractérise par une volonté clairement affirmée de développer le droit conventionnel, est donc particulièrement heuristique pour apprécier l'impact des conceptions politiques des rapports sociaux d'entreprise sur les missions assignées à l'Inspection. Devant les inspecteurs élèves, anticipant les votes des projets de lois issus du rapport qu'il venait de remettre au Premier ministre, il leur exposait ce qu'il attendrait d'eux : « On vous demandera non seulement une action de contrôle, mais aussi une action d'animation de la négociation collective. » Allocution de Jean Auroux à l'Institut National du Travail le 18 septembre 1981⁷. Ce discours, initialement destiné aux Inspecteurs élèves, sera ensuite diffusé le mois suivant à l'ensemble des agents de l'Inspection, par le biais de la revue ministérielle, *Échange-travail*. L'année suivante, alors que les lois qu'il défendait étaient soumises au Parlement, cette même revue consacrait plus de trois pages à son interview intitulée « L'Inspection du travail en question. Quelques réponses de Jean Auroux ». Au rédacteur qui l'interrogeait sur le rôle qu'il attendait de l'Inspection dans la mise en œuvre des futures lois, il énonçait, après avoir puisé la légitimité de l'activité de médiateur dans une demande sociale historique, les actions, mais aussi le comportement escompté des inspecteurs : « La mission de l'Inspection du travail est [...] double : d'une part, favoriser, développer les pratiques contractuelles ; élargir le contenu des négociations, et par là, prévenir les

5 Les expressions sont de Pierre Mauroy. Conférence de presse de Pierre Mauroy, Premier ministre, sur la lutte pour l'emploi, Paris le 15 octobre 1981. <http://discours.vie-publique.fr/notices/813148800.html>, (1er août 2016).

6 Allocution de Jean Auroux, ministre du Travail, à l'institut national du travail, le 18 septembre 1981, op. cit., pp. 62-63. Souligné par mes soins.

7 Allocution de Jean Auroux, ministre du Travail, à l'institut national du travail, le 18 septembre 1981, *Échange travail*, n° 10, octobre 1981, pp. 62-63.

conflits ; d'autre part, aider à la solution des conflits ouverts. Véritables “militants” de la négociation (...) les Inspecteurs du travail interviennent de multiples façons. Ils veillent à la mise en place de structures formelles de négociations et de dialogues (...). Au cours de leurs visites en entreprise, ils contrôlent la mise en œuvre du droit d'expression, des négociations périodiques obligatoires, et toutes les négociations et concertations prévues par les conventions et accords. Mais surtout, ils prêchent l'exemple. Dans toutes leurs interventions en entreprise, même dans les domaines où ils disposent de pouvoirs de décisions ou de sanctions, ils expliquent, ils écoutent, ils analysent les avis qui leur sont donnés avant de décider. [...] À la demande des parties, l'Inspecteur du travail en liaison avec sa hiérarchie et avec le préfet, intervient comme amiable conciliateur, de manière informelle pour explorer les voies des règlements des conflits. » Jean Auroux, interrogé par un rédacteur de la revue *Échange – Travail*, octobre 1982⁸.

Par ces mots, le ministre plaçait le contrôle et le pouvoir de sanction associé, en marge de la mission des Inspecteurs du travail. Après le vote des quatre lois, il considérait presque que le contrôle était devenu une mission archaïque, en déclarant, lors d'un colloque de Droit social : « Dans le cadre d'une laïcité sociale, il convient d'envisager un dépassement du rôle de contrôle de l'Inspection du travail afin que [l'Inspecteur du travail] s'emploie à être principalement conseiller et informateur. »⁹

L'animation des relations sociales est ce à quoi aspirait également le ministre du Travail suivant, Pierre Berégovoy, quand il déclarait dans cette même revue, à propos des lois Auroux : « Nous avons voulu que la législation encadre et incite plutôt qu'elle ne régleme. [...] dans ce contexte, le rôle de l'État et celui de l'Inspection du travail doivent s'infléchir. L'État fixe les règles minimales dans les différents domaines de la protection sociale, mais il a aussi à inciter, à conseiller, à animer les relations sociales. » Pierre Berégovoy, ministre du Travail, interrogé par un rédacteur d'*Échange Travail*, juin 1984¹⁰.

L'incitation, le conseil et l'animation des relations sociales lui apparaissaient bien comme le nouveau credo des inspecteurs du travail.

La modélisation d'une Inspection du travail peu répressive, portée par l'autorité centrale dès la création de l'Inspection en 1892, se voyait donc encore réaffirmée à un siècle de distance.

La bureaucratisation de l'Inspection du travail

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, si l'esprit dans lequel les inspecteurs devaient envisager leur mission faisait écho aux prescriptions de la fin du XIX^e siècle, les discours des hauts-fonctionnaires sur les réformes à entreprendre vont quant à eux différer.

8 Auroux Jean, « Dossier d'actualité : l'Inspection du travail en question – quelques réponses de Jean Auroux ministre du Travail », op. cit., souligné par mes soins. Il devançait bien le vote de la loi n° 82-915 relative au développement des institutions représentatives du personnel, qui sera promulguée dans le mois, le 28 octobre 1982. Dans l'exposé des motifs du projet de cette loi, était écrit : « Ainsi, se trouvera mis à la disposition des partenaires sociaux un cadre juridique plus stimulant et plus cohérent. Les Pouvoirs publics veilleront pour leur part à ce qu'il en soit fait un usage en ce sens ». Exposé des motifs du projet de loi relatif à la négociation et au règlement des conflits collectifs, cité dans « Dossier d'actualité. L'Inspection du travail en question. Quelques réponses de Jean Auroux ministre du Travail », *Échange travail*, n° 14, octobre 1982, p. 3.

9 Jean Auroux, 1983, cité par Régine Dhoquois, op. cit., 1998, p. 71.

10 « Six questions à Monsieur le Ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale », *Échange travail*, n° 21, juin 1984, p. 3-4.

Pendant presque un siècle, la pénurie des moyens humains et matériels octroyés à l'Inspection est dénoncée comme étant la cause de l'ineffectivité supposée du Droit du travail. Dès l'année de la création du ministère du Travail en 1906 paraît un rapport sur l'Inspection du travail fait au nom du Conseil supérieur du Travail dans lequel l'auteur met en garde : « Le législateur doit se garder de voter des lois sociales, tout en refusant le moyen de les faire respecter. »

En 1965, c'est encore dans un rapport sur l'Inspection qu'un haut fonctionnaire – Robert Delorozoy – déplore l'insuffisance des effectifs. Deux ans plus tard, c'est au tour des militants du syndicat national de l'Inspection du travail et de la main d'œuvre (SNITMO) de s'en désoler dans leur Livre blanc sur l'Inspection. Après avoir rappelé que les inspecteurs n'étaient que 188 en 1967 pour surveiller les conditions de travail de 10 millions de travailleurs, ils estiment que la profusion de leurs tâches ne peut pas leur permettre de remplir leur mission. Mais, fait nouveau, ils déplorent l'absence de doctrine élaborée par l'autorité ministérielle et la suppression des inspecteurs généraux du corps de l'Inspection : « Notre structure vient très récemment de prendre la forme d'un tronc de pyramide ! Selon l'image qu'on a choisie, la tête ou la pointe a disparu et, dès lors, nous craignons fort que l'âme ne se dessèche à bref délai. » Quelques années plus tard, c'est dans la revue Droit social qu'un militant de ce syndicat qualifiera le métier d'Inspecteur du travail de « dernière profession libérale de la fonction publique ». L'usage de cet oxymore a pour effet de dénoncer ce qu'il considérait avec son syndicat, comme une trop grande autonomie professionnelle laissée à des fonctionnaires d'État, en principe soumis à un ensemble de règles encadrant leur activité quotidienne.

Ces militants syndicaux trouveront écho à leur demande dans un rapport établi le

Conseiller d'État Bernard Jouvin en 1973. Comme eux, son attention se porte sur la ligne hiérarchique qu'il estime défailante. Il préconise alors la création d'un échelon central. Il se garde cependant de le qualifier « d'autorité centrale ». Il recommande en effet que l'Inspection « ne se ramène pas à une pure administration ». Cette déclaration insolite d'un haut fonctionnaire – dont la carrière témoigne d'une adhésion forte à l'ordre bureaucratique – s'explique par le fait que l'Inspection du travail était reconnue jusqu'alors comme un service administratif particulier, qui ne pouvait souffrir d'une réforme administrative classique.

Suite à ce rapport, un premier service à l'administration centrale fut créé en 1975 : la Direction des relations de travail (DRT). Mais elle n'est chargée que de la rédaction des textes législatifs et réglementaires. Elle fut créée en même temps que la fusion des corps des trois Inspections (industrie, agriculture, transport) qui avait vraisemblablement été l'occasion de comparer leur fonctionnement respectif : l'ITMO était la seule des Inspections à ne pas être dotée d'une autorité centrale.

Quelques mois plus tard, le directeur régional Claude Ceccuti relaie les demandes de son syndicat le SNITMO et celle de Bernard Jouvin, dans un article publié dans Droit social : « Réflexions sur l'Inspection du travail ». Cet article se présente comme un véritable programme réformiste, et demeurera une référence obligée des réformateurs de l'Inspection trente ans plus tard. C'est en effet la première fois que la trop grande autonomie professionnelle des agents est accusée d'être la cause de l'ineffectivité supposée du Droit du Travail. Ce diagnostic posé, la réponse inédite est la création d'un service central d'autorité, à même d'orienter quotidiennement l'activité des agents de contrôle par la définition d'actions prioritaires, en concertation cependant avec les directeurs locaux. Cette autorité centrale devait

non seulement donner des instructions aux agents, mais également produire une doctrine. Il déclinait également quelques principes déontologiques et en premier lieu celui de l'indépendance, garanti quinze ans auparavant par l'OIT, et considéré jusqu'alors uniquement comme un droit garanti aux agents : « L'indépendance ne peut être définie comme l'autonomie revendiquée par les individus dont l'action serait fatalement chaotique, mais comme l'indépendance d'un service, c'est-à-dire d'une structure hiérarchisée [...]. » Le passage d'un droit à un principe a pour effet de rappeler aux agents leur statut de fonctionnaire et de les insérer dans un service administratif, dont une des caractéristiques essentielles est la hiérarchie. De là, pouvait découler une autre caractéristique du modèle bureaucratique : la direction des activités. Pour lui, c'était au sein de l'administration centrale que ces directives devaient être élaborées et il devait revenir aux directeurs départementaux et régionaux de les adapter aux particularités de leur territoire. Selon ces termes, il leur incombait de « coordonner l'action des services », en organisant des contrôles ciblés sur certaines infractions. S'il abordait la question de l'insuffisance des effectifs, c'était cette fois pour déclarer, comme l'avait fait le Conseiller d'État trois ans auparavant, que cette question était close, estimant que leur augmentation devrait vraisemblablement se poursuivre.

Trois ans après la publication de cet article, paraissait l'instruction du 12 octobre 1979 prise pour l'application du décret de 1977, intégrant les agents dans des SETE. Dans cette instruction, le ministre du Travail formalisait un lien hiérarchique entre les directeurs départementaux et les agents de l'Inspection, en prévoyant que ces derniers programment et évaluent leur activité.

L'article de Claude Cheteuti trouvait également un écho parmi les hauts fonctionnaires chargés du rapport sur

le VII^e Plan. Ces derniers regrettaient eux aussi qu'aucun échelon central de l'Inspection soit à même de définir des « programmes d'actions prioritaires ». Par contre, ils imputaient quant à eux au faible effectif d'agents de contrôle leur trop faible présence dans les entreprises. Ces deux questions – effectifs insuffisants et manque d'orientation de l'activité – furent reprises par le nouveau ministre du Travail Jean Auroux. S'il réclamait lui aussi une augmentation des effectifs en septembre 1981, c'était cette fois pour « mettre en œuvre la nouvelle politique du travail », présentée dans son rapport sur « les nouveaux droits des salariés », remis au Premier ministre. Il s'agissait pour lui de promouvoir la production d'un droit négocié entre les salariés et les employeurs. La même année, la DRT remettait un rapport à Jean Auroux, dans lequel elle réclamait elle aussi la création d'une « structure d'orientation et de coordination de l'ensemble des services extérieurs du ministère ». Un an plus tard, en même temps que l'adoption de la loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits du travail, le ministre créait la Mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs du travail et de l'emploi (MICAPCOR). Ce service administratif ne se présentait cependant pas comme une autorité centrale, réclamée par Claude Cheteuti, mais plutôt comme le « pont » entre le ministère et les agents, préconisé par Bernard Jouvin neuf ans plus tôt. Selon l'arrêté relatif à ses attributions, le ministre lui confiait notamment la production de propositions d'actions prioritaires au ministre mais ne lui reconnaissait autorité ni sur les directeurs départementaux ni sur les agents de l'Inspection.

La présentation que le nouveau chef de la MICAPCOR, Gérard Cornu, faisait des attributions de ce service, témoignait néanmoins d'une certaine ambiguïté quant à la nature de son lien avec les agents.

Interrogé par un rédacteur de la revue ministérielle Échange-Travail en 1983, il confirmait que la MICAPCOR ne devait apporter aux services de l'Inspection qu'un « concours non autoritaire », ne faisant que « proposer des mesures de coordination et de coopération, respectant l'initiative et l'autorité de chaque directeur ». Mais il n'en légitimait pas moins son instauration par l'article 4 de la convention 81 de l'OIT, qui prévoyait que l'Inspection devait être placée sous l'autorité et le contrôle d'une administration centrale. Dans le même numéro de la revue, le DRT Jean Chazal déclarait lui aussi veiller à ce que les textes législatifs et réglementaires soient appliqués et que la nouvelle politique soit mise en œuvre.

C'est implicitement que ces deux services centraux se présentaient comme des organes ayant autorité sur les agents de l'Inspection. Si ce rôle ne pouvait être explicite, ce n'est qu'aucune d'elles n'étaient officiellement investie d'un pouvoir d'autorité sur les agents. En dehors de l'absence de textes venus ajouter ou retirer des prérogatives aux différents services centraux, le rapport fait au nom du ministre du Travail en application de la convention 81 de l'OIT indiquait qu'il existait quatre services ayant « dans leur domaine d'attribution une autorité sur les services d'inspection ». Le rédacteur de ce rapport, membre de la MICAPCOR, y faisait figurer, parmi d'autres, la DRT, mais pas la MICAPCOR. (DRT, délégation à l'emploi, direction de l'administration générale du personnel et du budget, service des études de la statistique et direction de la population et des migrations).

Les demandes réitérées par des hauts fonctionnaires centraux ou locaux de création d'une autorité centrale de l'Inspection, d'une ligne hiérarchique et de la programmation de l'activité des agents trouveront cependant réponse au milieu des années 2010, lorsque la réforme de l'État s'impose à l'ensemble des services administratifs.

Les conséquences de cette réforme de l'État sont peut-être plus visibles à l'Inspection que dans tout autre service administratif, dans la mesure où il ne s'agit pas tant pour l'Inspection d'une affirmation des règles bureaucratiques et managériales que de leur introduction.

L'Inspection est donc historiquement à maints égards un service administratif particulier. Comme nous l'avons vu, elle n'est pas seule à être chargée du contrôle du respect du Droit du travail et sa mission n'est pas univoque. De plus, les fonctionnaires de catégorie A comme B sont reconnus comme étant « indépendants » ; ce qui n'est le cas que des magistrats et des enseignants-chercheurs. Enfin, pendant longtemps, l'action publique a été élaborée localement, de manière individuelle ou collective. Les réformes successives (fusion des corps d'inspecteurs en 1975, des services en 2009, mais surtout bureaucratisation managériale depuis le milieu des années 2000) tendent cependant à la normaliser en un service administratif comme un autre.

Philippe Auvergnon insiste sur le rôle de « pacificateur » des inspecteurs de 1892. La question que ça me pose est « l'idée d'œuvre de l'Inspection n'est-elle pas la pacification plutôt que la protection ? » Dans ce cas-là l'inspection n'aurait-elle pas changé ?

Les Figures de l'Inspection du travail

Philippe Auvergnon

Directeur de recherche au CNRS

Petit rappel

Le service de l'Inspection du travail relève-t-il d'une administration comme une autre ? La réponse est évidemment positive, ne serait-ce qu'au regard du fait que, depuis la loi du 2 novembre 1892, l'ensemble de ses agents sont des fonctionnaires, inscrits dans une hiérarchie administrative. On pourrait néanmoins très vite, au titre des singularités de l'institution, relever qu'elle fut esquissée en 1841, en partie établie en 1874 et véritablement en place à partir de 1892, soit bien avant 1906 et la création du ministère du Travail¹¹, ou bien que dès ses débuts elle participa, avec l'Instruction publique et les postes et télégraphes, des administrations féminisées¹², ou bien encore, évidemment, que ses agents ont bénéficié au cours de la période qui nous occupe, de dispositions particulières de normes internationales¹³. C'est important mais en quoi ceci serait déterminant d'une administration fondamentalement pas comme une autre ?

Dans une étude publiée en 1971 par le Bureau international du Travail, en partie rédigée par Pierre Bois, directeur du travail français, on souligne qu'à « la différence d'autres administrations dont l'action et l'autorité s'exercent à l'égard d'une catégorie d'assujettis – contribuables, usagers des services publics, des routes, etc. -, l'action de l'inspection est orientée



en fonction de la juxtaposition, voire de l'opposition, de deux catégories de personnes, les employeurs et les travailleurs, (...) »¹⁴. Il paraît effectivement indiscutable qu'en ayant, dès 1892, des pouvoirs particuliers (droit d'entrée, etc.), l'inspecteur du travail intervient en ayant deux types d'interlocuteurs, porteurs d'intérêts divergents, dans une posture nécessairement en tension, faite de rappel du droit, de négociation de son application et d'invocation d'une possible répression

11 Cf. not. B. Dänzer-Kantof, V. Lefebvre, F. Torres, M. Lucas, Un siècle de réformes sociales, *Une histoire du ministère du travail 1906-2006*, Paris LdF 2006.

12 Même si c'est de façon minoritaire et dans le cadre d'une division des tâches et des espaces (Cf. S. Schweitzer, *Les inspectrices du Travail, 1878-1974*, PUR 2016, spéc. p. 21 et s.)

13 Cf. notamment les conventions n° 81 et n° 129 de l'OIT ratifiées par la France en 1950 et 1972.

14 BIT, *L'Inspection du travail, sa mission, ses méthodes*, Genève 1971, p. 27.

immaitrisée administrativement de 1892 aux années 1980. C'est là sa spécificité, la grandeur de sa tâche et l'origine d'un malaise récurrent, d'une certaine façon « congénital ».

Bien que l'intervention de n'importe quelle administration appelle des critiques de la part de ses usagers, celle de l'administration du travail, plus précisément celle de ses membres « inspecteurs et inspectrices inspectants », est confrontée de 1892 aux années 1980, à une interrogation fondamentale concernant son identité. L'histoire de l'Inspection du travail révèle un besoin incessant d'apport de la preuve de la nécessité de son existence et de la légitimité de son action. Il est évidemment patent que pour les employeurs de 1892 comme pour ceux des années 1980, il ne va pas de soi que l'État s'immisce dans les conventions privées de travail et que des agents d'Inspection du travail pénètrent librement, pour la contrôler, la sphère privée de l'entreprise. Mais la question de la légitimité de cette inspection étatique a été également posée du côté « travailleurs ».

Autre caractéristique, si par bien des aspects « l'inspection est une institution comparable aux autres spécialisations fonctionnelles de l'Etat »¹⁵, elle a pour particularité d'être toujours « personnifiée »¹⁶. Ceci conduit à tenter, au travers de quelques figures archétypales, de revenir sur les fondements de légitimité et les dénonciations en illégitimité qui font de l'Inspection du travail une administration pas tout à fait comme les autres, toujours plus ou moins en crise, et toujours aussi nécessaire.

A la figure de l'inspecteur républicain des débuts a vite répondu - et longtemps - l'image de l'imposteur, renvoyée par les

tenants d'une inspection ouvrière (I). Par ailleurs, l'extension au cours de l'histoire des missions de l'Inspection a fabriqué un inspecteur polyvalent, renforçant la légitimité de l'institution jusqu'à ce qu'il soit sommé de choisir parmi ses multiples fonctions et, plus fondamentalement, de choisir son camp, d'être un inspecteur engagé (II).

Le républicain et l'imposteur

L'inspecteur républicain dès le début est en charge « d'assurer l'exécution » des premières lois sociales (1). Pour les tenants d'une inspection ouvrière, cet inspecteur n'est pas le bon (2).

L'Inspecteur promeut la loi

Vincent Viet a montré comment la loi du 2 novembre 1892 en refondant partiellement le Service d'Inspection du travail a contribué à cimenter durablement son identité : « Désormais recrutés sur concours, postulants et postulantes, sont nommés, à l'issue d'un stage d'un an, à la tête d'une section, sous les ordres du divisionnaire dont celle-ci relève. Ces mesures achèvent d'harmoniser le Service. Totalement incorporé à l'Etat, ce dernier offre dorénavant des perspectives de carrière, tout en affranchissant des pressions locales l'ensemble de ses agents. La formation interne, placée sous l'autorité des divisionnaires, et le contrôle permanent que ceux-ci peuvent exercer sur l'activité de leurs subordonnés sont également facteurs de cohésion. Qu'il s'agisse enfin des règles d'avancement et de discipline ou de la coordination assurée

15 P. Ariès, *Inspection du travail et inspection ouvrière dans le discours syndical, de la genèse de l'institution à l'entre-deux-guerres*, in J.-L. Robert, *Inspecteurs et Inspection du travail sous la III^e et la IV^e République*, op. cit., p. 54.

16 *Idem*.

au sommet par la Direction du Commerce intérieur et facilitée par la diffusion nouvelle d'un Bulletin de l'Inspection du travail, tout concourt à renforcer l'unité de fonctionnement du Service »¹⁷.

Il est logique que les Hommes de la III^e République, ceux qui inventent le social¹⁸, fassent passer de grandes lois pour intégrer les classes laborieuses qui campent dans la Nation¹⁹, souhaitent disposer d'un corps de fonctionnaires fiables assurant un début, une forme d'effectivité aux premières lois sociales. La refonte du Service d'Inspection du travail en 1892 intervient, par ailleurs, dans un contexte de références aux thèses solidaristes, précisément chez les républicains de l'époque : « en substituant le devoir à la charité, le solidarisme fait, en effet, obligation à l'Etat d'intervenir en faveur des plus démunis et de renforcer le lien social »²⁰. La solidarité est la condition de la cohésion de la société. Vincent Viet montre comment « l'Inspection du travail s'est laissée gagner par les principes de solidarité », et comment « dans l'esprit des inspecteurs, la république se protégeait en protégeant »²¹.

A partir de 1892, les Inspecteurs et Inspectrices du travail constituent un corps acquis totalement aux lois sur le travail dont ils sont chargés de veiller au respect : ces lois sont « leur credo, leur guide spirituel, en même temps que la source de leur autorité. Ils ont la certitude qu'elles répondent à un intérêt supérieur (la préservation de la force de travail sans laquelle une société industrielle ne peut survivre), tout en concourant à l'édification d'une République fraternelle, c'est-à-dire pacifiée »²². Ces « Voltigeurs »²³, souscrivant aux valeurs républicaines, sont par bien des aspects proches des « Hussards noirs de la République »²⁴ : la laïcité est l'une des marques d'identité de l'Inspection du travail²⁵.

Il faut ajouter que si l'application de la loi républicaine fonde la légitimité de l'intervention des inspecteurs de la fin du XIX^e siècle, ils vont également l'asseoir (leur légitimité) sur une compétence spécifique, à savoir leur « capacité à maîtriser les questions techniques soulevées par la prévention »²⁶ ; ceci les conduit notamment à la production de rapports concernant les techniques d'hygiène et de sécurité. Chacun a en tête le rapport de l'Inspecteur Auribault dénonçant l'amiante en 1906²⁷.

17 V. Viet, La formation de l'identité du corps des inspecteurs du travail (1874-1914), in J.-L. Robert, *Inspecteurs et Inspection du travail sous la III^e et la IV^e République*, LdF Paris 1998, p. 47

18 Cf. J. Donzelot, *, Paris Fayard 1984.

19 Cf. not. L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon 1958 ; B. Edelman, *La légalisation de la classe ouvrière*, Ed. Christian Bourgois, 1978.

20 V. Viet, op. cit., p. 48.

21 *Idem*.

22 *Ibidem*, p. 45.

23 Cf. V. Viet, *Les voltigeurs de la République, l'Inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Vol. 1, CNRS éditions, 1994.

24 Surnom donné aux instituteurs sous la III^e République. Outre l'engagement républicain commun, les inspecteurs du Travail, selon les périodes, ont été souvent préalablement instituteurs ; A titre indicatif pour la période 1915/1944, on a estimé que 54% des inspecteurs avaient été instituteurs et que 36% des inspectrices avaient été institutrices (Cf. not. D. Reid, Les inspecteurs du travail pendant l'âge d'or : origine sociale, recrutement, carrière, in J.-L. Robert, op. cit., p. 114.

25 V. Viet, La formation de l'identité du corps des inspecteurs du travail (1874-1914), op. cit., p. 45.

26 *Idem*.

27 Auribault écrit « Les travailleurs de l'amiante sont exposés à l'action pernicieuse des poussières », dans une note de 1906 sur l'hygiène et la sécurité des ouvriers dans les filatures et tissages d'amiante publiée dans le Bulletin de l'Inspection du travail. Il propose une synthèse complète sur la composition de l'amiante, son exploitation, la sécurité et l'hygiène qui doivent entourer son utilisation. Il se réfère notamment à la loi

Ainsi, l'inspecteur « républicain », doté de pouvoirs de contrôle et de contrainte, est-il aussi un technicien de la prévention, prévention dont il entend, avant même que la loi ne le prévoi, qu'elle concerne non pas seulement les seules « catégories fragiles » dont il est initialement en charge mais l'ensemble de l'atelier²⁸.

L'Inspecteur n'est pas le bon

Si l'institution « Inspection du travail » est en place en fin de XIX^e siècle, ses membres ne vont pas moins être regardés comme des imposteurs, au sens où ils ne seraient pas de véritables inspecteurs du travail, ceci pendant longtemps, singulièrement durant l'entre-deux-guerres.

Il faut ici rappeler que la création d'une véritable Inspection du travail « coïncide avec le moment où l'on commence à dénoncer la chimère d'un droit protecteur »²⁹. L'illusion juridique est dangereuse car elle détourne des vrais combats. La « Voix du Peuple » assène ainsi en 1901 : « il faut bien se pénétrer de ceci, les lois ouvrières n'ont de valeur qu'autant que, par leur action énergique, les travailleurs en imposent l'application »³⁰. La législation ouvrière est le résultat d'un rapport de force. Elle ne peut être appliquée de façon neutre. On discute « cette conception étrange qui a fait confier

l'exécution de la Loi, non pas à ceux au profit de qui elle est faite – c'est-à-dire aux ouvriers – mais à ceux précisément contre qui la Loi est, du moins officiellement, tournée, c'est-à-dire aux patrons et à ceux qui ont toujours fait corps avec le patronat »³¹. On constate que la loi de 1892 « n'a pas donné tous les résultats que l'on était en droit d'attendre d'elle (...) ». Ceci est imputé, pour partie à « l'ambiguïté du texte » mais aussi « à la façon dont sont choisis les inspecteurs »³². Les inspecteurs et inspectrices en poste sont mis en cause. On dénonce leur incompétence technique (l'inspecteur ne peut être l'homme de tous les métiers³³), leur incompétence sociale (l'inspecteur est un personnage candide, crédule et de ce fait inoffensif, bienveillant envers le patronat du fait de ses origines sociales³⁴), enfin leur incompétence morale (l'inspecteur toucherait aux dépens des ouvriers des appointements considérables³⁵).

Si avant la loi de 1892 on revendique le transfert des missions de l'Inspection du travail aux conseillers prud'hommes, du côté syndicaliste on s'accorde, assez rapidement après la loi de 1892, sur l'existence d'une institution ad hoc en excluant unanimement toute sélection par l'Etat mais en se divisant sur la question de l'élection ou de la cooptation³⁶. Le Congrès d'Amiens demande en 1906 « la création d'une classe d'inspecteurs du travail, pris

du 12 juin 1893 prévoyant notamment l'aération ou la ventilation et l'évacuation des poussières dans les établissements industriels.

28 V. Viet, op. cit., p. 48.

29 P. Aries, op. cit. p. 53 ; voir notamment : P. Bance, Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit, La Pensée sauvage, Paris 1978.

30 La Voix du peuple, 1er-9 décembre 1901, cité par Paul Aries, op. cit., p. 53.

31 M. Albert, Le mouvement socialiste, 1899, p. 33.

32 Compte-rendu du Congrès de la CGT, Paris 1900, cité par Paul Aries, op. cit., p. 54.

33 Cf. P. Aries, op. cit., p. 55.

34 Cf. Bulletin officiel de la bourse du Travail de Lyon, janvier 1898, cité par P. Aries, op. cit., p. 55.

35 La voix du peuple, 26 mai-2 juin 1901, cité par P. Aries, op. cit. p. 56.

36 P. Ariès, op. cit., p. 57.

dans les syndicats ouvriers et désignés soit par eux, soit par les Bourses auxquelles ils appartiennent »³⁷.

Le syndicalisme va finir par admettre, peu à peu, l'existence d'une Inspection du travail « sur laquelle il n'a pas vraiment prise »³⁸. Néanmoins, il va, pour une grande part, rester pour le moins méfiant à son endroit. Pour preuve, on revendique encore en 1965, dans l'organe de la CGT « Le Peuple », l'instauration de délégués ouvriers à l'Inspection du travail qui « disposeraient comme les inspecteurs du travail des attributions, des moyens et des pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur contrôle dans leurs circonscriptions : ils pourraient notamment provoquer l'application des amendes et sanctions pénales pour les infractions constatées et obtenir immédiatement, à l'égard des travailleurs intéressés, réparation des préjudices causés »³⁹.

La figure de l'imposteur, celui à la place de qui on devrait être, s'est peu à peu effacée. Mais l'a priori va imprégner durablement les représentations et les rapports aux agents de l'Inspection de bon nombre d'acteurs syndicaux. Pour les uns (les plus radicaux) l'Inspection est un appendice ponctuellement « instrumentalisable » qui n'a d'intérêt que s'il suit et sert le camp salarié, pour les autres (les plus réformistes) l'inspecteur doit faire du délégué syndical ou de celui du personnel, son auxiliaire privilégié. En tous cas, en critiquant parfois la multiplicité de ses attributions⁴⁰, en relevant systématiquement ses faibles moyens et pouvoirs, on va demander à l'inspecteur du travail d'être engagé ou de ne pas être.

Le polyvalent et/ou l'engagé

Une recherche de légitimité de l'Institution va s'affirmer à travers la multiplication des attributions. L'inspecteur (ou du moins ses fonctions) apparaît extensible (1) jusqu'au moment où la faiblesse de ses moyens et les contradictions éventuelles de ses missions conduisent à exiger de lui (ou d'elle) qu'il choisisse entre elles et, plus fondamentalement, qu'il se départisse du masque de la neutralité, qu'il affiche ses convictions, ses complicités (2). L'engagement de l'inspecteur emporte alors le risque d'une nouvelle délégitimation de l'Institution aux yeux de l'un ou l'autre ou de ces deux interlocuteurs.

L'Inspecteur est extensible

Si en 1892 les Inspecteurs et Inspectrices du travail ont pour seule compétence le contrôle des lois de 1848 et 1892, l'adoption de nouvelles lois sociales va très vite élargir leur champ de compétence *ratione materiae*. La fonction de contrôle et son extension sont, dès le début et de façon continue, accompagnées de consignes de prudence, de démarche pédagogique. Ainsi rappelle-t-on dans des Instructions générales du 19 décembre 1892 que « lorsque l'établissement n'a pas encore été visité, il est bon de ne pas user de rigueur la première fois, sauf dans le cas de mauvais vouloir résultant de l'inobservation de la loi. Les inspecteurs du travail doivent tendre à donner à leur action un caractère plutôt préventif que

37 *Idem*.

38 *Ibidem*, p. 58

39 Cf. Le Peuple n° 740 du 15 décembre 1965, cité par Ph. Auvergnon, Débats et idées sur l'Inspection du travail sous la V^{ème} République, *Droit ouvrier* 1993, p. 94.

40 Mais en n'hésitant pas pragmatiquement sur le terrain à mobiliser l'une ou l'autre des fonctions...

répressif »⁴¹. On se félicite d'ailleurs, à l'occasion d'un bilan sur l'application de loi de 1892, du fait que « les Inspecteurs du travail ont exercé leurs délicates fonctions avec zèle et intelligence. Ils ont entretenu les meilleurs rapports avec les autorités administratives et judiciaires. Ceux qu'ils ont eu avec les industriels ont été en général empreints de courtoisie »⁴². Une circulaire du 3 septembre 1906 les incite explicitement à prévenir les difficultés d'application, insistant sur le fait qu'il vaut mieux convaincre les acteurs de se conformer aux prescriptions que réprimer⁴³.

C'est certainement dans cette conception de la fonction de contrôle qu'il faut voir le creuset d'une extension non plus du champ du contrôle mais des fonctions prises en charge par les Inspecteurs et Inspectrices français. Ils sont de fait depuis le début appelés à être des médiateurs⁴⁴.

A l'issue de la première guerre mondiale, à l'occasion de la mise en œuvre des lois du 25 mars 1919 sur les conventions collectives et du 23 avril 1919 sur la journée de 8 heures, les Inspecteurs du travail vont être incités par la Direction du Travail à « œuvrer, avec les employeurs et les salariés, pour transformer la nature uniforme et rigide de la législation du travail

française »⁴⁵. Ils vont intervenir dans la recherche d'accords organisant la journée de 8 heures mais aussi pour favoriser la conclusion de convention collective. On a souligné combien « de la tutelle de l'activité contractuelle à la conciliation ou l'arbitrage, le glissement fut rapide »⁴⁶, et que « de la conciliation à froid à l'intervention à chaud dans les conflits, l'extension se poursuit, à l'incitation constante de la Direction du Travail »⁴⁷. Ainsi, à l'occasion des grèves de 1936 est-il indiqué : « il ressort des rapports qui me sont adressés par les préfets et les Inspecteurs du travail que, dès l'origine des conflits, les uns et les autres, justement inspirés du devoir social qui leur incombe dans les circonstances présentes, se sont efforcés de réaliser, entre les parties intéressées, des accords de nature à préparer la reprise du travail. C'est une action médiatrice, fructueuse déjà qui doit être poursuivie (...) »⁴⁸. La même année, une autre circulaire de la Direction du travail mobilise l'Inspection du travail pour assurer la réussite de la loi du 24 juin, c'est-à-dire « la généralisation de la couverture des relations de travail par un droit d'origine contractuelle »⁴⁹. On note alors que « la multiplication des prises d'initiatives autorisées déclenche un processus de reconnaissance sociale de l'autorité et de la compétence des Inspecteurs du travail en matière de

41 Instructions générales du 19 décembre 1892 (Cf. R. Dhoquois, *Idéologie conciliatrice et répression des récalcitrants dans l'Inspection du travail (1892-1970)* », in J.-L. Robert, *Inspecteurs et Inspection du travail sous la III^e et la IV^e République*, op. cit., p. 61).

42 Rapport sur l'application de la loi du 2 novembre 1892 présenté au président de la République par la Commission supérieure du travail dans l'industrie, cité par R. Dhoquois, op. cit., p. 61-62.

43 Circulaire du 3 septembre 1906 (M.G., Dezès, *Les médiateurs du dialogue social (1919-1982)*, in J.-L. Robert, op. cit. p. 220).

44 Cf. not. M.G., Dezès, op. cit., p. 218 et s.

45 Cf. Circulaire du 27 mai 1919 (M. G. Dezès, op. cit., p. 220).

46 M. G. Dezès, op. cit., p. 221.

47 Ibidem, p. 222.

48 Circulaire du 11 juin 1936 sur les conflits collectifs du travail, citée par R. Dhoquois, op. cit., p. 63.

49 Circulaire du 3 juillet 1936, citée par M. G. Dezès, op. cit., p. 224.

conciliation et d'arbitrage. Ils acquièrent une stature d'experts (...) »⁵⁰.

Le sens et la portée de cette « mission supplémentaire » vont être modifiés à l'occasion notamment du projet de refonte des relations entre « partenaires sociaux » dans le cadre de Charte du travail⁵¹. L'Inspection du travail ressort, de façon générale, affaiblie de la période. Lorsque la loi du 11 février 1950 rend officiellement aux Inspecteurs du travail le rôle qu'ils avaient obtenu avant la guerre, les Inspecteurs du travail sont loin alors d'avoir « la sécurité morale et l'autorité sociale de leurs prédécesseurs de 1936 »⁵². Ils resteront néanmoins des recours en cas de conflit « à chaud », y compris au cours des années 1970 et 1980.

On sait que la polyvalence de ces fonctionnaires « sachants » des relations professionnelles et de l'entreprise trouvera à s'employer également en matière d'emploi, de fait très tôt et officiellement en 1941⁵³ et 1945⁵⁴, mais de façon particulièrement importante après l'adoption de la loi du 3 janvier 1975 instaurant une autorisation administrative préalable aux licenciements économiques. Certains, tel Claude Chetcuti, y verront un renforcement de l'intervention administrative, et donc de sa légitimité⁵⁵.

Mais la polyvalence, l'extension des

missions, l'impossibilité de les mener toutes à bien, la nécessité de faire des choix, fait courir en permanence à l'Inspection du travail un risque de décrédibilisation, de flou quant à son identité et à son efficacité. A la critique historique du fait de savoir si l'Inspecteur du travail peut être le spécialiste de tous les métiers s'ajoute celle de savoir s'il peut mener de front surveillance du respect du droit, conciliation des conflits sociaux et contrôle de l'emploi. En 1965, le rapport Delorosoy souligne combien l'ajout de tâches nouvelles « affaiblit dangereusement (la) fonction pourtant essentielle, de contrôle de l'application de la législation sociale »⁵⁶. Plus fondamentalement, on va voir apparaître une interrogation sur le fait de savoir si, en étant au cœur d'un conflit de logiques, l'Inspecteur du travail peut agir, sans prendre parti.

L'Inspecteur n'est pas neutre

De 1892 aux années 1980, de façon récurrente, est posée « naturellement » du fait de sa position « d'entre-deux » la question de l'engagement de l'Inspecteur du travail. Dès 1892, il est appelé à tenir un rôle de pédagogue du droit et de régulateur du social par les Hommes de la III^e République qui, redisons-le, ont poursuivi la pacification sociale et l'évitement de la révolution par la proposition de droits,

50 Ibidem, p. 223.

51 Les Inspecteurs du travail ont été chargés de la mise en œuvre de la Charte du travail à partir de janvier 1942 (M. Cointepas, La mise en œuvre de la Charte du travail par les inspecteurs du travail », RFAS 1992, p. 65) est publiée au Journal officiel Seuls 10 à 20% d'entre eux auraient été opposés à cette mise en œuvre (M. Cointepas, L'Etat d'esprit des inspecteurs du travail en février 1942 in J.-L. Robert, Inspecteurs et Inspection du travail sous la III^e et la IV^e République, op. cit., spéc. p. 157) ; voir également : J.-P. Le Crom, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Les éditions de l'Atelier, 1995, p. 271 à 280.

52 M. G. Dezès, op. cit., p. 225.

53 Cf. Loi du 31 octobre 1941 portant réorganisation de l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre (... et création du corps de contrôleurs de la main-d'œuvre).

54 Cf. Ordonnance du 24 mai 1945 relative au placement des travailleurs et au contrôle de l'emploi.

55 C. Chetcuti, Inspection de la législation du travail et contrôle de l'emploi, Dr. soc. 1983, p. 454.

56 R. Delorosoy, Rapport sur la réforme de l'Inspection du travail, JO du CES 1965, n° 14, p. 764.

singulièrement sociaux. L'objectif de paix sociale semble de l'ADN même des « Voltigeurs de la République ». Ce but sera poursuivi de différentes manières en fonction des développements de l'histoire sociale, de l'évolution du contenu du droit du travail et des gouvernements en place. Sans s'attarder ici sur l'Inspecteur engagé sous le régime de Vichy, les prises de position du syndicat ultra majoritaire des inspecteurs du travail de l'après seconde guerre à la fin des années 1960, le SNITMO, témoignent clairement d'une volonté du corps de neutralité et de médiation. N'assumant aucune contradiction possible entre fonctions de contrôle et de conciliation, juste critique sur des politiques économiques dirigistes pouvant nuire à l'action sociale des Inspecteurs du travail, le SNITMO affirme, dans un Livre blanc en 1967, « qu'au-delà ou en l'absence de textes réglementaires, la vie de l'entreprise et son équilibre social appellent des solutions ne pouvant résulter que de l'intervention amiable de l'Inspection du travail ». Mais tout cela n'est possible que si employeurs, travailleurs et syndicats considèrent dans un élan commun, l'agent de l'Inspection du travail comme « un confident discret, impartial et indépendant ». Le problème est précisément, toujours selon le SNITMO, que « les milieux de travail témoignent (aux inspecteurs du travail) de plus en plus de méfiance, et ne reconnaissent plus l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance du corps de l'Inspection du travail »⁵⁷.

La critique en supposée neutralité de l'Inspection n'est pas nouvelle. Elle est présente dès le début. Ainsi en 1896, Jules Guesde accuse : « Relisez les rapports des

Inspecteurs du travail et vous verrez qu'ils ne sont depuis le premier jour jusqu'au dernier que des avocats d'office désignés par le pouvoir pour faire acquitter les insoumis du patronat et faire condamner la loi comme inapplicable »⁵⁸.

La nouveauté est qu'après les événements de 1968, la critique va se répandre au sein même de l'Inspection. En 1969, le syndicat CGT des Inspecteurs du travail publie un communiqué dans le journal *Le Monde* témoignant précisément des divergences de conceptions : « L'Inspecteur du travail, situé au-dessus des partenaires sociaux, supposés placés sur un pied d'égalité, exercerait une magistrature sociale, provoquerait le dialogue, résoudrait les contradictions. Pour nous, l'Inspection du travail, sanction indispensable du droit du travail existant, ne peut résoudre même au coup par coup aucune contradiction inhérente au système capitaliste. L'Inspection du travail n'a pas à s'efforcer à un rapprochement que la lutte des classes rend impossible (...). L'Inspection du travail qui trouve son fondement dans l'application de la législation du travail ne saurait dans cette perspective se voir affecter pour mission de promouvoir une certaine conception de la paix sociale en s'attachant à n'importe quel prix à réduire pour mieux les résoudre les contradictions et les antagonismes existant entre les partenaires sociaux. Toute intervention dans ce domaine ne peut que constituer un compromis avec la partie qui détient le pouvoir économique déterminant »⁵⁹.

Ainsi au cours des années 1970, sauf à perdre toute légitimité, les Inspecteurs du travail vont être tout particulièrement

57 SNITMO, Service public bientôt centenaire... l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre : inquiétudes, critiques, conceptions, projets, Livre blanc 1967, p. 91. Selon divers témoins, la rédaction de ce Livre blanc serait en grande partie à mettre au compte de Claude Chetcuti.

58 Intervention de Jules Guesde à l'Assemblée nationale le 15 juin 1896, citée par R. Dhoquois, op. cit., p. 62.

59 Communiqué du syndicat CGT des inspecteurs du travail de 1969 cité par R. Dhoquois, op. cit., p. 66.

appelés à choisir leur camp ; ils seraient en effet « autre chose que l'Etat qu'ils représentent, car même s'ils épousent souvent les valeurs de la classe dominante, là où ils sont placés, (...), ils ne peuvent ignorer où est le pouvoir, où est le droit, où est l'exploitation... »⁶⁰. S'ils ne font pas de choix, ils sont renvoyés à un autre type d'engagement, celui de « casques bleus de la lutte des classes », de « brancardier du capitalisme » ou encore de « valet du patronat »⁶¹.

L'Inspection est prise dans « la ronde de la contestation »⁶². Derrière les divergences de conception de l'intervention des Inspecteurs du travail c'est évidemment la question de la nature du droit du travail qu'on entend faire respecter qui est posée : droit des travailleurs ou droit ambivalent, certes en partie protecteur et promoteur de droits pour les salariés mais aussi droit encadrant et reconnaissant par là même des droits aux employeurs. Au cours de ces années, les débats internes à l'Inspection du travail portent certes sur la faiblesse des moyens, y compris juridiques, sur la méthodologie d'intervention (le procès-verbal constat d'échec ?), mais aussi sur les rapports entre inspecteurs et contrôleurs, ou encore le mode d'évaluation de l'activité des agents (le chiffre déjà !). Ces débats vont se « publiciser » et avoir des prolongements doctrinaux relatifs, notamment, au recours au droit pénal du travail, associés à la dénonciation des

pratiques d'autocensure et de filtrage hiérarchique des procès-verbaux⁶³.

Les « panégyristes du gendarme » s'attirent les foudres des « sachants de l'inspection », notamment de Claude Chetcuti, pour lequel il existerait un « déficit de réflexion sur la conception française de l'Inspection du travail »⁶⁴. En tous cas, l'institution souffre à nouveau indiscutablement d'un déficit d'image. Ainsi, même si, à l'époque, l'adhésion des inspecteurs du travail aux syndicats confédéraux se développent, ces derniers n'en sont pas moins critiques : « tout se passerait comme si l'Inspection du travail disait : moi j'interviens lorsque tout est clair »⁶⁵; leur constat est désabusé : « les Inspecteurs du travail ne sont pas des novateurs, ce sont les centrales syndicales qui ont initié les grands procès qui ont permis une évolution de la jurisprudence ; on souhaite au moins que l'Inspecteur du travail n'attende pas que la « Chambre criminelle lui permette de faire des procès-verbaux »⁶⁶. Il faut entendre de tels propos comme autant de provocations faites aux Inspecteurs de l'époque à prendre des risques, à s'engager. La composition du corps de l'Inspection est en train de changer. En 1977, presque 60% de ses membres ont été recrutés après 1970. Ces post-soixante-huitards forment une inspection aux états d'âme non corporatiste. Un rapport n'en pointe pas moins « un métier impossible ;

60 R. Dhoquois, L'Inspection du travail : recherche sur une institution, Thèse de doctorat, Université Paris I 1975, p. 9, citée par Ph. Auvergnon, op. cit., p. 96

61 Ph. Auvergnon, op. cit., p. 96.

62 H. Fortune, Dans la ronde la contestation... l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre, Dr. soc. 1971, p. 394.

63 Cf. not. J.-C. Javillier, Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail : quelques réflexions en guise d'introduction, Dr. soc. 1975, p. 375.

64 C. Ceccuti, Réflexions sur l'Inspection du travail, Dr. soc. 1976, p. 13.

65 J.-P. Murcier, Table ronde sur les sanctions en droit du travail, *RPDS* 1975, op. cit., p. 9.

66 H. Sinay, Table ronde sur les sanctions en droit du travail, op. cit., p. 10

une profession essoufflée et en crise de croissance »⁶⁷.

Quelques années plus tard viendra la gauche au pouvoir. Si les réformes Auroux de 1982 emporteront une intervention de l'Inspection dans le contrôle des règlements intérieurs, et donc la défense des libertés individuelles et collectives au travail, elles seront aussi porteuses d'un droit plus procédural que substantiel, en partie remis entre les mains des partenaires sociaux. Par ailleurs, la réhabilitation de l'entreprise, le retour de l'individu, la crise du syndicalisme, la carence de représentation du personnel, la peur du chômage, marques des années 1980, ne facilitent pas l'intervention de l'Inspection du travail. Ses agents vont devoir relever un défi auquel ils ne sont pas préparés, celui de l'irruption de la « demande individuelle ». Simultanément « une part de l'Inspection est chargée de plus en plus ouvertement de la promotion des politiques d'emploi et des aides financières aux entreprises »⁶⁸. Des critiques de tous bords s'abattent sur elle ; elles ont pour seul dénominateur commun, un doute terrible sur son utilité.

Sur fond de débat sur « la flexibilité »⁶⁹, certains, réactualisant de vieux discours estiment que l'intervention étatique qu'incarne l'Inspection du travail « est antiéconomique et, à la limite, par les contraintes qu'elle apporte, elle nuit à ceux qu'elle voudrait protéger (...). Le reproche est fait aussi à l'Inspection du travail d'être trop autonome, faite de « chefs locaux » largement coupés de leur hiérarchie, à quoi s'ajoute dans certains cas, le grief de politisation »⁷⁰. En interne et de façon publique, le débat sur l'action de l'Inspection continue⁷¹.

Celles et ceux qui n'ont aucun doute sur l'utilité de l'Inspection sont certainement les Inspecteurs et inspectrices qui créent en 1981 l'association Villermé⁷². Ils entendent initialement répondre à l'absence, au sein de l'administration du travail, d'un lieu d'échanges sur les pratiques professionnelles. Il s'agit d'accroître l'efficacité de ces dernières « dans le souci d'une meilleure effectivité du droit du travail »⁷³, en développant la réflexion et l'action collective⁷⁴. L'objectif évoluera au milieu des années 1980 en

67 Cf. J.-L. Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi, rapport*, Ministère du travail et de la participation, 1979, 36 p.

68 Ph. Auvergnon, *op. cit.*, p. 99.

69 Cf. not. A. Jeammaud, *Le procès du droit du travail*, in *Flexibilité du droit du travail : Objectif ou réalité ?* CRDS, Lyon III, 1986, p. 23.

70 Y. Gaudemet, *Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail*, *Dr. soc.* 1984, p. 448.

71 Cf. not. C. Chetcuti, *Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'Inspection du travail*, *Dr. soc.* 1984, p. 464 ; G. Butaud, F. Perin, et M. Thery, *Les funambules du travail : pratiques de l'Inspection du travail*, *Dr. soc.* 1985, p. 271.

72 L'association est créée par des agents de l'Inspection du travail CFDTistes et quelques CGTistes, après que l'idée d'une bourse nationale d'échanges d'informations professionnelles ait été rejetée par la CFDT (Sur ce moment et ses suites : J.-J. Guéant, *Contribution à une histoire de l'association Villermé*, dactyl. p. 3 ; M. Richard-Molard, *Association Villermé, repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre*, dactyl. 43 p.

73 Cf. B. Grassi (<http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr>).

74 L'association exclut toutefois de ses membres, et donc de la réflexion, tout membre de la hiérarchie de l'Inspection du travail... sans doute jugés « neutralistes » et agents de « l'immobilisme » et du « cloisonnement administratif étouffant » alors dénoncés.

intégrant une fonction de témoignages sur les réalités sociales observées et de propositions réglementaires⁷⁵, faisant ainsi, pour un temps, de l'association Villermé le laboratoire d'idées d'une haute administration qui manifestement, à l'époque, en manque.

En 1986, la suppression de l'autorisation préalable des licenciements économiques plonge une bonne partie du corps de l'Inspection du travail, si ce n'est en dépression tout au moins dans l'expectative quant à son avenir. Une opportunité se présente pourtant alors d'un recentrage de l'activité sur le travail et d'une clarification d'identité. Cette opportunité a-t-elle été saisie ? Ceci est une autre histoire.

75 Outre son Bulletin périodique dénommé « Interd'Its », l'association Villermé publie alors un « *Tableau de l'état physique et moral des salariés en France* » (Ed. La Découverte, 1986, 237 p.).

Débat avec la salle



DR

Jean-Maurice DERRIEN

De 1841 à aujourd'hui, on a assisté à une lente dérive des missions prioritaires de l'Inspection du travail en France. L'Inspection du travail est née du scandale du travail des enfants en 1841 ; puis en 1874, elle a intégré la protection des femmes au travail pour affirmer enfin, en 1892-93, sa mission principale : la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. A l'époque, les inspecteurs du travail étaient en majorité des ingénieurs et des techniciens compétents pour intervenir sur la protection des machines, les produits chimiques, l'aération, le bruit, les postures, les charges transportées, etc. Mais les dérives sont vite apparues quand les inspecteurs du travail ont accepté d'intervenir dans la négociation des conventions collectives en 1919, dans les grèves de 1936 et surtout sur les problèmes d'emploi et les licenciements économiques en 1941 et 1945.

Accompagnant ces dérives, le nombre d'ingénieurs et de techniciens a forte-

ment diminué, remplacés par une majorité d'instituteurs, d'institutrices, d'employé(e)s puis d'étudiants en droit, en sciences politiques, en économie, en sociologie, en histoire, en lettres, qui n'avaient jamais travaillé en usine, sur les chantiers ou dans les champs.

Et cela alors que l'OIT faisait adopter en 1947 la convention internationale du travail numéro 81 sur l'Inspection du travail, laquelle est très claire sur la mission principale des inspecteurs du travail : protéger les travailleurs en matière de santé et de sécurité, d'emploi des enfants, de durée du travail. L'article 3.2 précise : « Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ». La recommandation 81 de 1947 est aussi très claire : « Les fonctions des inspecteurs du travail ne devraient pas comprendre la fonction d'agir en qualité de conciliateurs ou d'arbitres dans des différends du travail ».

La France a ratifié cette convention en 1950 mais dans la pratique s'est éloignée de plus en plus de la lettre et de l'esprit de ce texte fondamental. Depuis de nombreuses années, les inspecteurs du travail consacrent plus de temps et d'énergie à la lutte contre le travail clandestin, illégal et détaché, aux problèmes d'emploi et de licenciements, aux conflits individuels et collectifs qu'à l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail.

Cette situation est due, à mon avis, au recrutement de non-techniciens comme inspecteurs du travail et au système généraliste défendu bec et ongles par les inspecteurs du travail français de nombreuses générations qui se sont toujours considérés comme « les meilleurs du monde ». Max Weber l'avait déjà dit : « Le meilleur moyen de vider une institution de sa substance est de lui demander de faire autre chose que ce pour quoi elle a été créée ».

J'ai travaillé pendant 12 ans pour le BIT à Genève en charge, avec d'autres, de l'expertise des systèmes d'Inspection du travail, de la formation des inspecteurs du travail en santé et sécurité au travail et du travail des enfants dans une cinquantaine de pays d'Afrique, de l'Océan Indien, d'Asie, des Amériques et de l'Europe.

Pour le BIT, j'ai conduit une enquête auprès de 60 pays sur les systèmes d'Inspection du travail ; il ressort de cette enquête que 80% des pays ont organisé leur Inspection du travail en systèmes spécialisés ou, mieux, en équipes pluridisciplinaires, selon le modèle anglo-saxon, à savoir deux ou trois services spécialisés : une inspection technique opérée par des ingénieurs, des techniciens, des médecins, des ergonomes, en charge de la santé et de la sécurité au travail ; et une inspection sociale opérée par des juristes, des économistes, des sociologues, en charge des autres problèmes de travail. Ces systèmes spécialisés sont plutôt efficaces et assument leurs fonctions respectives comme j'ai pu le constater en Suède, en Belgique, en Suisse, en Italie, en Turquie, en Tanzanie, à l'île Maurice, au Chili, en Thaïlande, en Indonésie, etc.

La France, l'Espagne et 20% des pays enquêtés en sont restés au modèle généraliste où un seul inspecteur est censé traiter tous les problèmes de travail dans une entreprise ou un secteur d'activité. Mes collègues des pays étrangers visités m'ont souvent interrogé : « Mais comment vos inspecteurs généralistes peuvent-ils intervenir de façon efficace sur tous les problèmes de travail ? » Je leur répondais que les généralistes faisaient des choix et négligeaient souvent les problèmes techniques de santé et de sécurité au travail qu'ils maîtrisaient mal, la législation ne suffisant pas à donner des solutions pertinentes. « Les femmes savantes » capables de parler de tout mais inefficaces ne changent rien dans le monde du travail complexe.

Mais le plus grave, c'est que notre modèle généraliste a contaminé les pays d'Afrique francophone ; ces derniers ont poursuivi après leur indépendance le système généraliste mis en place pendant la colonisation française. Et là, c'est la catastrophe au niveau des conditions de travail. J'ai visité des centaines d'entreprises et de lieux de travail et j'ai été effaré : machines non protégées, bruit intenable, aération inexistante, postures très pénibles, produits chimiques utilisés sans aucune protection, des enfants de 7 – 10 ans employés au fond des mines d'or, dans les carrières, sur les chantiers, dans les garages et les menuiseries, dans les plantations et sur les bateaux de pêche.

Les inspecteurs du travail de ces pays ne mettent quasiment jamais les pieds dans les ateliers et sur les lieux de travail ; c'est « une inspection assise » qui s'occupe des licenciements, des conflits individuels et collectifs, des salaires et des primes mais jamais de santé au travail ni de travail des enfants ; elle fait au bureau les enquêtes d'accidents mortels du travail.

Dans ces pays d'Afrique francophone, j'ai essayé de former des centaines d'inspecteurs du travail sur la santé au travail et le travail des enfants et de mettre en place des équipes d'inspecteurs techniques. Les résultats sont, je l'avoue, modestes. Les ministres du travail me rétorquent : « Nous ne faisons qu'appliquer le modèle d'inspection généraliste que la mère-patrie nous a laissé en héritage ». Je leur demande : « Quelle mère-patrie ? » « La France, évidemment ».

Ils ont raison. Oui, nous portons une lourde responsabilité dans l'état lamentable des conditions de travail dans ces pays dans la mesure où notre système d'Inspection du travail généraliste a été porté jusqu'à la caricature et l'offense aux droits des travailleurs, des femmes et des enfants au travail.

Parce que je crois encore que l'Inspection du travail peut et doit contribuer à l'amélioration des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail, j'espère que la France acceptera un jour de changer de système, de créer une inspection technique et une inspection sociale.

Je terminerai en évoquant ce cri d'Antoine de Saint-Exupéry qui, après avoir observé des travailleurs épuisés de fatigue sur les bancs d'une gare, écrit en 1939 dans « Terre des hommes » : « Pourquoi cette belle argile humaine est-elle abîmée ? Je n'aime pas que l'on abîme les hommes ». Ce pourrait être la référence de la nouvelle Inspection du travail française que j'appelle de mes vœux.

Anne-Marie BEZIAU

Les deux interventions de ce jour m'ont semblé très intéressantes, mais je regrette le fait qu'elles soient marquées par des affirmations de départ erronées, voire sophistes. Il est en effet peu pertinent de faire tenir la spécificité de l'Inspection du travail dans le fait qu'elle intervient auprès de deux parties antagonistes (saliariat et patronat), alors qu'une administration à vocation pénale interviendra de la même manière, auprès de victimes et de coupables. En réalité, il m'apparaît que les administrations d'Etat ont justement été constituées pour établir des équilibres entre des intérêts contradictoires et selon moi, la spécificité de l'Inspection du travail réside dans son domaine d'intervention, celui de la production et de l'exploitation, sans que le droit du travail soit d'abord reconnu.

Vincent TIANO

L'Inspection du travail ne peut pas être comprise en dehors de l'évolution du droit et des rapports sociaux et sa place au sein du dialogue social est nécessairement liée à l'institution sociale du droit syndical et à

ses pratiques. L'évolution de l'Inspection du travail tient également, selon moi, à la position de l'Etat, d'abord surplombant puis situé.

Enfin, une constante mérite d'être soulignée : celle du compromis. Dès 1892, il était prescrit d'être bienveillant, puis il a été demandé de prendre en compte les problématiques de performance et d'intérêts économiques.

Nous aurions souhaité que les débats qui ont agité l'Inspection du travail soient mieux restitués. En 1970, les hauts fonctionnaires qui réclament la hiérarchisation de l'Inspection du travail représentent une simple fraction des grands commis de l'Etat et de la même manière, il est faux d'affirmer que tous les Inspecteurs du Travail se sont exprimés, à ce sujet, d'une voix unanime. A cet égard, ne pas avoir évoqué le rôle de l'association Villermé est une lacune, comme il est dommageable de ne pas avoir travaillé sur les tensions partageant Inspecteurs et Contrôleurs.

Selon moi, l'Inspection du travail est une administration comme une autre, en ceci qu'elle est composée de fonctionnaires, qu'elle partage les principes déontologiques des fonctionnaires et qu'elle vit avec son époque, évoluant avec le droit du travail. A bien des égards, elle possède des spécificités, vous l'avez évoqué, notamment son indépendance statutaire, tout à fait remarquable.

Travaillant à la DGT, je défendrais la conception généraliste de l'Inspection du travail. La conception de la santé et de la sécurité a radicalement évolué depuis la fin du XIX^e siècle : le salarié bénéficiaire d'une protection et peu à peu devenu acteur de la prévention. De ce point de vue, une Inspection généraliste est importante.

Marie SZARLEJ-LIGNER

Concernant les débats internes, que je n'ai pas évoqués, je dois dire que mon intervention était trop limitée pour discuter du point de vue des agents. J'ai fait le choix de n'aborder que la diffusion progressive du besoin de hiérarchie et de direction de l'activité car elle peut être considérée comme la genèse de la réforme de l'Inspection dans les années 2000. De plus, les conflits qui opposent les agents aux cadres de l'administration apparaissent dans les années 1970-1980 et se développent jusqu'aujourd'hui. Or, la période à laquelle s'arrête mon intervention est les années 80.

Philippe AUVERGNON

Je reste pour ma part partisan d'une Inspection du travail généraliste, sachant que les questions de conditions d'emploi et de travail, de santé et de sécurité au travail, d'exercice des droits collectifs connaissent de grandes imbrications ; évidemment on peut douter de l'omniscience de l'omni-compétent agent d'Inspection du travail, mais d'une part s'inscrire dans une approche généraliste ne veut pas dire « travailler seul », d'autre part cela n'interdit pas une organisation spécialisée du point de vue sectoriel. En revanche, je m'inquièterais d'une focalisation de l'Inspection du travail sur un ou deux domaines, par exemple sur la santé-sécurité et le travail illégal, comme cela est peut-être en cours... Une spécialisation thématique du contrôle constituerait nécessairement, de facto, une perte de protection des droits des travailleurs, singulièrement dans les entreprises dépourvues de représentations collectives. Sur la situation en Afrique, en saluant le travail bien connu de Jean-Maurice Derrien, je constate qu'effectivement une des priorités de l'intervention de l'Inspection du travail devrait être la prévention des atteintes à la santé, aux

corps des travailleurs. Ce n'est pas le cas. On observera qu'une autre priorité devrait être d'œuvrer à la formalisation des relations de travail. Ce n'est pas non plus le cas, même si ça bouge un peu dans quelques pays. Soixante ans après les indépendances, il me paraît en tous cas un peu rapide d'imputer à la seule colonisation, et au modèle français, les errements de la plupart des inspections du travail des pays francophones. Les agents de ces dernières demeurent souvent assis, à leur bureau ; ils sont mal payés, parfois corrompus ou occupés à autre chose ; ils ne sont mobilisés par le pouvoir politique qu'à propos de la gestion des conflits collectifs. Dans un certain nombre de pays (Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal), malgré l'insuffisance de moyens, les choses changent ; des directions nationales du travail poussent à des postures « proactives » ; des agents « de base » développent, dans le cadre d'une approche généraliste, des actions pragmatiques de prévention des risques professionnels et de défense des droits des travailleurs. Nous devons soutenir en Afrique les inspections du travail qui bougent !

Il aurait été certainement intéressant d'aller au-delà de la simple mention de la création et des premiers objectifs de l'association Villermé en 1981, ne serait-ce qu'au regard des personnalités présentes... La « commande » visait l'espace « 1892- années 1980 ». L'influence de l'association Villermé s'est faite sentir bien après les années 80, y compris à l'époque d'une autre association, « L. 611-10 » ; on pourrait d'ailleurs comparer – opposer ? – les démarches. En tous cas, l'expérience « Villermé » est certainement intéressante pour qui voudrait réfléchir à la double nécessité d'expression des agents d'inspection et de cohérence de l'institution.

Raymond POINCET

Votre question, « l'Inspection du travail est-elle une administration comme une autre ? » pose nécessairement celle de savoir s'il existe, en France, une administration modèle, à laquelle les autres administrations peuvent se comparer.

Selon moi, la singularité de l'Inspection du travail renvoie à son origine, puisque cette administration est née de l'idée de l'Etat républicain, qui succède au régime bonapartiste, dont l'un des principes les plus forts était la méfiance à l'égard des classes laborieuses. L'Etat républicain cherchera à contrôler le corps social, à l'aide de plusieurs dispositifs, que sont l'instruction publique ou l'Inspection du travail, même si ce dernier corps n'est pas affilié à une administration centrale ou à un ministère de tutelle.

Cette naissance particulière poussera l'Inspection du travail à rechercher sans cesse son identité et sa légitimité.

Dominique BALMES

Vous avez mentionné, Madame Szarlej-Ligner, la volonté du ministère du Travail de piloter l'action de l'Inspection du travail et je souhaite savoir si les Inspecteurs du Travail que vous avez rencontré ont évoqué avec vous l'efficacité, sur le terrain, de ce pilotage.

Pascal ETIENNE

Par rapport à l'intervention de Marie Szarlej, je voudrais souligner que, en ce qui concerne la période qu'elle a citée de mise en œuvre des « lois Auroux » au début des années 1980, l'examen de l'action d'une institution passe par la comparaison du droit étatique et des instructions qui sont données aux services d'Inspection du travail, mais aussi par leur traduction sur le terrain, sans considération nécessaire pour la nature de ces instructions, le « droit vivant » en quelque sorte. Et dans

la pratique, j'ai le souvenir que l'Inspection du travail était plus mobilisée par la mise en œuvre des « nouveaux droits » (examen des règlements intérieurs, mise en place des CHSCT, droit d'expression, droit de retrait, ... par exemple) que par les instructions venues d'en haut, qu'elle a rappelées, concernant le « dialogue social ».

Jean-Louis OSVATH

A mes yeux, le fait que l'Inspection du travail ait précédé l'administration du travail et la régulation de l'Inspection du travail par des textes internationaux en fondent les particularités. De surcroît, l'Inspection du travail jouit d'une liberté d'entrée dans les entreprises que n'a même pas la police, ce qui peut également faire figure de singularité. Je préciserai enfin qu'il revient au législateur de préciser le cadre dans lequel agit l'Inspection du travail, quelle que soit la composition du corps des Inspecteurs.

Max PETIT

La CGT, dont je suis adhérent, a été évoquée aujourd'hui, afin de rappeler qu'elle considèrerait que l'Inspection du travail devait être au service des travailleurs. A ce sujet, je soulignerai que le traité de Versailles, de 1919, justifie, dans sa partie 13, la nécessité d'une Inspection du travail au niveau mondial. Elle précise que l'Inspection du travail a pour mission de faire respecter, par les employeurs, le droit du travail. Nous ne devons pas négliger, par ailleurs, le fait que l'Etat commanditaire de l'Inspection du travail, est par essence capitaliste. Il est étonnant, dans ce contexte, qu'il mette en place un corps de contrôle de l'action des exploitants capitalistes. Actuellement, les bornes qui protégeaient les salariés — les prud'hommes et l'Inspection du travail — sont attaquées depuis un an. Le nombre de saisines des prud'hommes

s'est écroulé et l'Inspection du travail perd de son efficacité, de sorte que l'humanisme de notre société devra rapidement être restauré.

Henri JANNES

Nous avons longuement évoqué les problèmes d'identité de l'Inspection du travail et je souhaite savoir si ces crises — consubstantielles — sont propres à l'Inspection du travail française et si tel est bien le cas, je m'interroge sur ce que cela dit de notre modèle social. L'efficacité de l'Inspection du travail a quant à elle été évoquée, mais de manière peu approfondie, et je souhaite également vous entendre à ce sujet.

Marie SZARLEJ-LIGNER

Dans le cadre de ma thèse, j'ai rencontré de nombreux Inspecteurs en retraite et de nombreux Inspecteurs en poste. Pour la plupart, ils ont pris leurs fonctions dans les années 1980, période pendant laquelle les directives centrales n'étaient pas lues, de l'aveu même des agents. Par ailleurs, certaines actions collectives étaient menées, mais élaborées par les agents eux-mêmes. Certaines d'entre elles étaient qualifiées a posteriori d'action prioritaires — demandées par le ministre — par la voie des États 14, et le nombre d'interventions associées était déterminé sans grande rigueur. S'agissant de la convention 81, je n'ai pas insisté, c'est vrai, sur les caractéristiques propres de l'Inspection. Je m'attendais à être devant un public averti, d'agents en fonction et en retraite au ministère du Travail, bien au fait de celles-ci. Je n'ai donc pas voulu enfoncer des portes ouvertes pour vous. Mais mon exposé aurait peut-être gagné cependant à les évoquer plus longuement.

Garantie depuis 1950, la Convention 81 constitue en effet une caractéristique très

importante du rapport qu'entretiennent depuis les années 70-80 les fonctionnaires à l'autorité centrale, les agents pouvant parfois s'estimer soustraits, par cette convention, à cette autorité. Cela pose la question de leur statut de fonctionnaire, et renvoie à la question posée dans le titre de cette conférence. Une des conditions essentielles du modèle bureaucratique est l'obéissance des fonctionnaires aux cadres de leur administration. En pratique, plusieurs témoignages concourent à penser que les exigences des services centraux étaient surtout suivies lorsque les agents estimaient que leur application intervenait dans l'intérêt des salariés et ne modifiaient pas réellement leur travail quotidien. Enfin, au sujet de l'efficacité de l'Inspection du travail, celle-ci se mesure en fonction des objectifs assignés à l'Institution et aux outils de mesure retenus. Plus que de savoir si l'Inspection est « efficace », la question que je me poserais davantage est de savoir ce que les uns et les autres, selon leur position dans la hiérarchie administrative, entendent par ce terme. Conséquemment, qu'est-ce que réclament les uns et les autres pour l'Inspection au nom de cette soi-disant « efficacité » ?

Philippe AUVERGNON

On imagine aisément la difficulté de mener à bien des comparaisons internationales nous renseignant véritablement sur l'efficacité ou non de notre système d'Inspection du travail. Il est possible juridiquement de comparer, par exemple, au regard de la compatibilité des systèmes aux normes internationales. Cela ne nous dira toutefois rien du fonctionnement réel et de l'impact, en termes d'effectivité de tout ou partie du droit du travail national. On pourrait s'en tenir à comparer d'un côté les systèmes spécialisés, de l'autre les systèmes généralistes ; chacun de ces ensembles connaît toutefois lui-même une certaine diversité. Par ailleurs, il faudrait

savoir ce qu'on entend par « efficacité d'un système d'Inspection du travail » et sur les critères d'évaluation de ladite efficacité. Max Petit doit se souvenir d'un temps où l'on retrouvait annuellement, publiés dans la RPDS, le chiffre, énorme, des infractions observées par l'Inspection du travail, comparé à celui, très faible, des infractions relevées par procès-verbal, le tout sous un titre du type « le patronat toujours plus délinquant, le patronat toujours plus impuni ! ». Il y avait là indiscutablement la mesure d'un écart. Était-ce la preuve d'une inefficacité ? On peut estimer que l'efficacité, la justification de l'Inspection du travail se trouve, sur certains sujets, sans discussion dans la sanction de la violation des dispositions juridiques ; mais sur nombre de sujets, l'efficacité ne réside-t-elle pas dans la réduction de l'écart entre prescriptions du droit et pratiques observées, dans une remise « négociée » sur le chemin du droit ? Le problème est alors que l'immense travail de l'Inspection du travail est en partie invisible, en tous cas non réductible à des chiffres. Le nombre d'entreprises visitées n'est ainsi qu'un indicateur, très relatif, de l'action et de l'efficacité de l'inspection. En revanche, si l'on n'est pas sur le terrain, si l'on n'utilise pas les moyens de contrôle et de contrainte dont on dispose, alors l'affaire est entendue...

Conclusion

Corinne Cherubini

Directrice régionale de la Direccte d'Ile-de-France

A l'évidence, l'Inspection du travail occupe une place singulière : ses principes d'organisation et de fonctionnement sont issus de conventions internationales, principalement la convention OIT N°81 et cette administration n'est pas placée sous l'autorité du préfet mais celle d'une autorité centrale, la direction générale du travail.

Le droit d'entrer, de jour comme de nuit, immédiatement, sans contrôle préalable de l'autorité judiciaire dans une entreprise constitue une singularité sans équivalent parmi les autres corps de contrôle. Le droit d'accès à tous les documents prévus par le droit du travail permet aux Inspecteurs du Travail de les examiner, sans qu'il soit nécessaire d'établir des procès verbaux de prises de documents par exemple.

Ces particularités, malgré la liberté d'entreprendre, s'étendent également à la possibilité pour l'Inspection du travail de faire cesser, en cas de danger grave et imminent, des travaux ou l'activité.

Le fonctionnement de l'Inspection du travail ressemble cependant à celui d'autres administrations. Il est structuré autour d'une organisation et d'une hiérarchie départementale, régionale et nationale. Elle agit également sur la base d'instructions donnant ainsi une visibilité à son action tant pour les usagers que pour l'action gouvernementale. Cette administration est par ailleurs reconnue pour sa coopération avec d'autres services de l'Etat.

Si elle jouit d'une certaine liberté d'initiative, l'Inspection du travail voit son action programmée autour de priorités. Elle rend compte de son activité au BIT et, par la voie du ministre, au parlement. Enfin les Inspecteurs du Travail relèvent de la loi de 1983, comme tous les autres fonctionnaires.



Ainsi, l'Inspection du travail se doit de concilier ses prérogatives et un fonctionnement assez classique, mais sa particularité réside certainement dans sa mission d'articulation des moyens prévus par les conventions internationales, le droit du Travail et des libertés publiques, toujours dans la plus grande transparence vis-à-vis des citoyens.

DR

Les conférences du Comité d'histoire d'Île-de-France organisées avec le Chatefp et l'Association pour l'étude de l'histoire de l'inspection du travail (AEHIT)

- 2002

L'Inspection du travail au féminin, 1878-1974, actes non-publiés

- 2003

Pierre Hamp, inspecteur du travail et écrivain humaniste, 1876-1962.
Ouvrage collectif coordonné par Dominique Guyot et publié chez L'Harmattan

CAHIER N°1

17 février 2005

Les inspecteurs du travail : voltigeurs, shérifs ou urgentistes, 1848-1990

CAHIER N°2

30 novembre 2005

Les précurseurs des inspecteurs du travail : le contrôle de la construction à Paris aux XVII^e et XVIII^e siècles

CAHIER N°3

5 décembre 2006

Centenaire du Ministère du Travail, 1906-2006 : travail et main d'oeuvre en Île-de-France

CAHIER N°4

29 novembre 2007

Albert Thomas homme d'Etat, 1878-1932 : d'une politique ouvrière en temps de guerre à la naissance du BIT

CAHIER N°5

4 décembre 2008

Des accords de Grenelle à la section syndicale d'entreprise : mai à décembre 1968, période clé de l'histoire du mouvement social

CAHIER N°6

14 octobre 2009

De la fatalité à la prévention : hygiène, sécurité et santé au travail, plus d'un siècle d'évolution

CAHIER N°7

2 décembre 2010

La rupture du contrat de travail : du contrôle du juge à son contournement?

CAHIER N°8

15 novembre 2011

1906, René Viviani, 1er ministre du travail et de la prévoyance sociale : l'émergence du droit du travail à la Belle Epoque

CAHIER N°9

22 novembre 2012

L'évolution de la durée du travail depuis 1841 à nos jours

CAHIER N°10

18 novembre 2013

Des accords Matignon aux lois Auroux, 50 ans de dialogue social

CAHIER N°11

20 novembre 2014

1914-1918 : le droit du travail et les femmes à l'épreuve de l'économie de guerre.

CAHIER N°12

23 novembre 2015

Le droit du travail dans les colonies du XIX^e siècle aux années 1960.

CAHIER N°13

21 novembre 2016

Inspectrices du travail, 1878-1974 : mixité, égalité, parité ?

CAHIER N°14

15 novembre 2017

1864-1884 : de la dépenalisation de la grève à la légalisation du fait syndical

Retrouvez les cahiers du Comité d'Histoire sur idf.directe.gouv.fr



La Direccte Île-de-France s'engage
pour la diversité et l'égalité

AEHIT
Association pour l'Étude
de l'Histoire de l'Inspection du Travail

COMITÉ
d'histoire
des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle
groupe régional d'Île-de-France