



HAL
open science

Inspection du travail : système vous avez-dit système ?

Philippe Auvergnon

► **To cite this version:**

| Philippe Auvergnon. Inspection du travail : système vous avez-dit système ?. 2019. halshs-02430804

HAL Id: halshs-02430804

<https://shs.hal.science/halshs-02430804>

Preprint submitted on 7 Jan 2020

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

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

Note préalable à l'animation d'une table ronde
sur « les systèmes d'inspection du travail »
Marcy l'Etoile 4 octobre 2019

Inspection du travail : système vous avez-dit système ?

Philippe Auvergnon¹

En France, le déplacement de focale de « l'inspecteur du travail » au « système d'inspection du travail » est, en réalité, très récent. Un rapide retour sur les 40 dernières années en témoigne. En 1979, le rapport « Bodiguel » sur « les services extérieurs du travail et de l'emploi », relève que « deux conceptions s'opposent à propos de la réforme de l'Inspection », l'une minoritaire présentée à l'époque comme celle du ministère, « viserait à transformer les services d'inspection en services purement techniques et modernes »², l'autre, archi-majoritaire, serait concentrée sur la défense de l'unité de la fonction d'inspecteur du travail, celle-ci correspondant « à l'unité profonde la vie de l'entreprise où tous les problèmes se mêlent. L'inspecteur est un généraliste, cet état, spécifique à la France est spécifique et doit être conservé. Cette conception pour les inspecteurs est la seule qui préserve leurs pouvoirs et préserve leur position sociale ; pour les directeurs, elle préserve du « démantèlement »³. De fait, la qualité de généraliste est attribuée à l'inspecteur, le débat est centré sur les fonctions de ce dernier, aucunement sur l'idée d'un système d'inspection du travail.

En 1981, le BIT publie le « Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France ». On y rappelle que « *L'inspection du travail à la française* » est une expression devenue presque courante parmi les familiers de l'inspection du travail qui, au plan international, comparent les systèmes mis en œuvre dans les différents pays »⁴. On estime que « *Le système de l'inspection tel qu'il est appliqué en France se distingue de ceux de la plupart des autres pays (...) quant à la conception même de l'inspecteur du travail. On a vu notamment qu'en France, cet inspecteur est un « généraliste », qui n'a le plus souvent pas de connaissances scientifiques ou techniques approfondies, et dont la formation, en tout cas en ce qui concerne la nouvelle génération d'inspecteurs, est essentiellement juridique, quelquefois économique. Il n'est très souvent pas en mesure d'apprécier seul, sans l'aide d'auxiliaires, les problèmes ardues qui, dans une entreprise, peuvent se poser notamment dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, qu'il s'agisse d'appareils électriques, de l'emploi de produits chimiques, ou même de la sécurité des machines tout court* »⁵.

A la fin des années 80, la Fédération nationale des Syndicats de l'inspection du travail (FNSIT) publie un « Livre blanc des services de l'inspection du travail ». Se référant explicitement à la prévision par la convention n° 81 de l'OIT d'une « autorité centrale », elle propose que « *même si le Ministre reste le « Patron » notamment en tant que promoteur de telle ou telle politique, il est nécessaire qu'auprès de lui, une des autorités soit investie des*

¹ Directeur de recherche au CNRS, Comptrasec UMR 5114 CNRS – Université de Bordeaux (philippe.auvergnon@u-bordeaux.fr).

² J.-L. Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi*, rapport d'étude remis à Robert Boulin, ministre du Travail et de la Participation, 1979 dactyl., p. 25.

³ *Idem*.

⁴ BIT, *Rapport de la Mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France*, BIT Genève, 1981, p. 5.

⁵ *Ibidem*, p. 59.

missions dévolues à l'autorité centrale de l'inspection du travail »⁶. On ne se réfère en revanche aucunement à un « système d'inspection du travail. De son côté, l'association Villermé qui a secoué à sa façon l'inspection du travail des années 80/90 s'est à l'époque interrogée, notamment, sur la « réanimation des services »⁷, « la suppression de l'inspection généraliste »⁸, ou encore la possibilité d'une « inspection à la fois généraliste et spécialiste »⁹, sans jamais paraître intégrer l'idée de système, préférant peut-être l'animation par la base à celle d'une autorité centrale...

En 1992, à l'occasion du Centenaire de l'Inspection française, nul débat sur le système hors mis l'annonce présidentielle d'une fusion des corps d'inspection. En cherchant bien, on trouve, cette année-là, dans la revue « Travail », un dossier intitulé « L'inspection du travail a cent ans », comprenant plus d'une douzaine d'articles dont un porte sur « la difficile association des systèmes européens »¹⁰. On en fait en réalité qu'indiquer la présence au sein de l'UE d'inspections à géométrie variable pouvant difficilement entrer en dialogue.

En 1997, un « Que sais-je ? » est publié au PUF sur « l'Inspection du travail » par deux brillants et encore jeunes IT, la référence à la notion de système n'apparaît qu'à propos des « aspects internationaux de l'IT » pour souligner « la diversité des systèmes d'IT dans le monde »¹¹.

En revanche en 2005, le rapport « Bessière » pointe « *l'expression d'une fracture entre l'échelon territorial d'intervention et les autorités centrales et intermédiaires, se traduisant par une ineffectivité de la notion de « système d'inspection du travail », trop souvent illustrée, selon Jean Bessière, d'un côté par « une relative impuissance des organes de direction à piloter l'action et à rendre compte de l'activité de sections d'inspection arc-boutées sur l'affirmation d'une indépendance dérivant sur une autonomie auto construite, et sur des demandes de moyens supplémentaires sans véritable remise en cause de l'organisation », de l'autre côté par « une insatisfaction des agents de contrôle devant l'insuffisante reconnaissance de leur engagement dans le quotidien de leur territoire et la relative nouveauté d'une pression hiérarchique sous le double timbre d'une quantification de l'activité et d'actions prioritaires nationales aux modalités de mise en œuvre d'autant plus contestées qu'elles sont le plus souvent perçues davantage comme des conséquences des évolutions générales de l'action publique (loi de finance et juridiciarisation) que comme l'expression d'une politique en faveur de l'application du droit* »¹².

En 2009, un des auteurs du « Que sais-je ? » sur l'inspection du travail, Paul Ramackers publie, avec Jean-Pierre Terrier et Thomas Kapp, à nouveau un ouvrage intitulé cette fois « *Le système d'Inspection du travail en France* », intitulé conservé lors des deux éditions suivantes en 2013 et 2018¹³. Dans sa thèse de sociologie soutenue en 2017, Marie Szarlej souligne que

⁶ FNSIT, Livre blanc des services de l'inspection du travail, 1987-1989, constats et propositions, dactyl., Chapitre III et résumé p. 15.

⁷ Cf. not Association Villermé, septembre 1993, n° 54 et 55, p. 21.

⁸ Cf Association Villermé, décembre 1992, n° 50 et 51, p. 44.

⁹ Cf Association Villermé, septembre 1993, n° 54 et 55, p. 16.

¹⁰ O. Brunet, La difficile association des systèmes européens, Revue Travail n° 25, 1992, p. 67 et s.

¹¹ P. Ramackers et L. Vilboeuf, *L'inspection du travail*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 31.

¹² J. Bessière, *L'inspection du travail*, Rapport à Monsieur le ministre délégué aux Relations de travail, LdF, p. 2.

¹³ Th. Kapp, P. Ramackers, J.-P. Terrier, *Le système d'inspection du travail en France, missions, statut, moyens et fonctionnement*, Éditions Liaisons 2009.

l'expression « système d'inspection du travail » commence à s'imposer en 2006¹⁴. Elle observe notamment que l'expression est « absente des rapports annuels au BIT faits de 1982 à 1998 ». Elle apparaît pour la première fois dans le rapport de l'année 1999, « dans lequel on compte quatre occurrences, mais uniquement dans les titres de chapitres. En 2005, les occurrences sont beaucoup plus nombreuses : on n'en compte pas moins de trente. L'année suivante, date à laquelle la nouvelle DGT est chargée de rédiger le rapport, elles ne sont guère plus fréquentes. Par contre, l'auteur a recours à cette expression plus de quarante fois dans le rapport fait pour l'année 2010 (année de la parution de la note et de l'instruction sur la ligne hiérarchique), et plus de soixante-dix fois dans celui fait pour l'année 2014. En même temps, les termes de « hiérarchie » et d'« autorité », absents dans les rapports jusque dans les années 2000, s'imposent clairement à partir de 2006, l'année de la création d'une autorité centrale de l'Inspection. Concomitamment, l'expression « Inspection du travail » disparaît progressivement, et il ne s'agit dès lors plus de l'activité de l'Inspection, mais plutôt de celle du « système d'inspection »¹⁵.

Dans cette affirmation, somme toute très récente en France, d'un « système d'inspection du travail », ayant trouvé un fondement légal en 2008 lors de la recodification du Code du travail, Marie Szarlej voit un enjeu, celui de « légitimer les demandes de la DGT : si cette dernière fait partie de l'institution, ses demandes ne peuvent guère constituer des « demandes indues », entravant « l'indépendance » garantie aux agents par la Convention n° 81 »¹⁶. Par-delà le procès d'intention, il est peu discutable qu'au travers du long processus de réforme qu'a connu l'inspection française ces dernières années, il y a bien eu volonté d'affirmation d'une organisation en système.

Il serait évidemment ridicule de dire que l'inspection du travail en France n'était pas jusqu'ici organisée. En revanche, ce qui apparaît en jeu à compter de 2006 c'est que l'organisation « fasse système », dirait-on en sociologie des organisations, c'est-à-dire qu'elle existe et surtout agisse comme un ensemble d'éléments en interaction, regroupés au sein d'une structure pilotée, dotée d'une bonne circulation de l'information afin d'atteindre des objectifs déterminés. On voit, dès lors, concernant l'inspection du travail française combien cela a pu et peut susciter d'une part de vraies-fausses angoisses tenant notamment aux résistances à « jouer collectif » (I), d'autre part des interrogations quant à une forme de poursuite d'efficacité qui pourrait bien emporter une dénaturation d'une inspection traditionnellement attachée à son caractère généraliste (II).

I - Vraies-fausses angoisses et résistances au jeu collectif

En France, la création d'un véritable corps d'inspecteurs et d'inspectrices du travail est intervenue en 1892 soit bien avant celle, en 1910, du ministère du Travail. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas à l'époque de hiérarchie, de rapports à faire à cette dernière, de rattachement des inspecteurs du travail à une administration. Mais, le corps a vécu longtemps sans véritable tête. C'est précisément dans une dynamique d'installation d'un « système », qu'on doit resituer l'apparition d'une tête et la réunification d'un corps (A). Il reste que tout l'enjeu est précisément de faire fonctionner en système « corps et tête ». Un défi particulier de l'unification de corps, avec la disparition de celui des contrôleurs du travail, tient à ce que la

¹⁴ M. Szarlej, *Socio-histoire de l'Inspection du travail. Une administration comme une autre ?*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Nantes, 2017, p. 273.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 272.

recherche d'un fonctionnement « plus en système » ne corresponde pas - ou ne soit pas vécue - comme une mise au pas des inspecteurs et inspectrices du travail (B).

A - L'apparition d'une tête

Il a été par le passé trop reproché au système français l'absence d'une autorité centrale pour pouvoir aujourd'hui dénoncer la volonté d'animation collective qui pourrait en émaner. Certes, il reste à savoir dans quel sens et comment. En toute hypothèse, effectivement depuis 2006, une direction générale du travail (DGT) prépare, anime et coordonne la politique du travail afin d'améliorer les relations collectives et individuelles et les conditions de travail dans les entreprises ainsi que la qualité et l'effectivité du droit qui les régit¹⁷. Ceci répond aux exigences de la convention n° 81 de l'OIT affirmant que l'inspection du travail est « *placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (...)* »¹⁸. La convention internationale est certes peu explicite sur l'activité de ladite « autorité centrale ». Elle précise simplement que celle-ci « *devra prendre les mesures appropriées pour favoriser : une coopération effective entre les services d'inspection et « d'autres services gouvernementaux et institutions publiques et privées exerçant (...)* » ou encore « *la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations* »¹⁹.

La DGT en tant qu'autorité centrale fait partie du système. Elle doit, de ce fait, à la fois contribuer à la progression d'un « fonctionnement en système » mais être imprégnée elle-même dans son action, dans son mode de pilotage du respect de l'idée de système et des acteurs de ce dernier. Ceci passe certainement par la mise à disposition d'outils, par l'exigence de remontées d'information du terrain et, bien sûr, par la prise en compte de ces remontées, par la défense et la valorisation du travail des agents du système d'inspection du travail, par leur défense systématique en cas d'obstacle, d'agression et de mises en cause, quitte à ce qu'ensuite (au sein du système) on s'explique sur certaines dérives de pratiques professionnelles.

Pour progresser dans l'existence d'un système d'inspection du travail, l'autorité centrale doit également œuvrer à l'existence d'une déontologie professionnelle commune et sophistiquée, en tout cas allant au-delà des quelques principes généraux antérieurement disponibles²⁰. L'article 117 de la loi du 8 août 2016²¹ a introduit un nouvel article L. 8124-1 dans le code du travail précisant qu'un « *code de déontologie du service public de l'inspection du travail, établi par décret en Conseil d'Etat, fixe les règles que doivent respecter ses agents ainsi que leurs droits dans le respect des prérogatives et garanties qui leurs sont accordées pour l'exercice de leurs missions (...)* ». Ce décret est paru en 2017²². Il n'est pas besoin de dire ici l'importance du rôle que peut tenir l'Institut national du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) en tant qu'élément (Ecole, maison commune) du système d'inspection du travail, tout comme le Conseil national de l'Inspection du travail (CNIT)²³.

¹⁷ Décret n°2006-1033 du 22 août 2006 relatif à la création de la direction générale du travail.

¹⁸ Article 4 de la convention n° 81 de l'OIT.

¹⁹ Article 5.

²⁰ Cf. *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, DGT, ministère du Travail 2010, 119 p.

²¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, *JORF* du 9 août 2016.

²² Décret n° 2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail, *JORF* n°0089 du 14 avril 2017.

²³ Le CNIT est une instance consultative indépendante qui a pour rôle de veiller à ce que les missions des agents de contrôle de l'inspection du travail soient exercées en toute impartialité. Il est notamment chargé d'émettre un

Enfin, à court terme une condition de réussite de la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection du travail française va nécessairement résider dans les capacités d'attention, d'écoute des agents d'inspection. Cette réforme toute intéressante qu'elle puisse apparaître a été réalisée dans un esprit très « *top-down* ». Ses promoteurs, membres de la Haute administration plus que politiciens, ont témoigné d'une monstrueuse ténacité. Mais, la réforme ne passera dans les faits qu'avec beaucoup de « *bottom-up* ». La haute hiérarchie et celle de proximité doivent veiller à expliquer, écouter, adapter, au fur et à mesure, la mise en œuvre avec et non pas contre les agents d'inspection du travail.

B - L'unification d'un corps

L'extinction du recrutement de « contrôleurs du travail » et l'unification de l'inspection du travail appellent quelques observations tant sur « le corps en son état » que sur « le corps à venir ». On observera tout d'abord qu'après la réforme il existe encore des contrôleurs du travail. La volonté d'intégration de ces derniers dans un corps unique des inspecteurs du travail paraît peu discutable. Les moyens sont indéniablement pris. Par-delà la suppression d'une création du gouvernement de Vichy²⁴, on a pris en compte la très ancienne critique de la distinction d'intervention d'une part de contrôleurs du travail, moins formés, moins payés dans les entreprises de moins de cinquante salariés, d'autre part des inspecteurs dans les entreprises aux effectifs supérieurs, inspecteurs du travail disposant le plus souvent d'un interlocuteur patronal spécialisé (direction des ressources humaines, juristes,...), ainsi que de régulateurs internes (comité d'entreprise, comité d'hygiène et de sécurité, délégués syndicaux,...).

Toutefois, on ne doit pas sous-estimer les difficultés – sur combien d'années ? - de transition. En effet, la disparition des contrôleurs du travail et leur accession progressive par voie de concours internes, aux statuts d'inspecteurs se fait dans un contexte où les inspecteurs en place perdent du pouvoir et de l'autonomie. Ils étaient auparavant à la tête d'une section territoriale d'inspection du travail dans laquelle ils étaient chef de service d'au moins deux contrôleurs du travail et d'un secrétariat. Ils se retrouvent seuls en charge le plus souvent d'un territoire donné mais sous la responsabilité d'un « Responsable d'Unité de contrôle » coordonnant l'intervention d'une douzaine d'inspecteurs du travail. Le « déclassement » professionnel, au moins symbolique, est patent²⁵.

Par-delà l'instauration d'un seul statut et les difficultés de la transition, l'homogénéisation du corps est un enjeu central pour la réussite de la réforme. Non seulement anciens contrôleurs et

avis sur toute plainte contre un membre ou une mission de l'inspection du travail. Cet avis est transmis au ministre chargé du travail, et à la commission administrative du corps interministériel dont relève l'agent ainsi qu'à l'agent lui-même (Cf. not. Décret n°2007-279 du 2 mars 2007 instituant un Conseil national de l'inspection du travail).

²⁴ Le corps des contrôleurs du travail a été créé en France en 1943 par le gouvernement du régime collaborationniste de Vichy, notamment afin d'aider les inspecteurs du travail à assurer la mission dite de « peignage » qui leur avait été assignée, à savoir sélectionner sur la base de certains critères les hommes appelés à être envoyés en Allemagne dans le cadre du « Service de Travail Obligatoire ».

²⁵ Par ailleurs, les « anciens » inspecteurs du travail ne connaissent le travail d'inspection dans les petites entreprises qu'au travers de l'activité de « leurs » contrôleurs ». Parallèlement, les contrôleurs appelés à devenir inspecteurs ne connaissent que celui-là... Dès lors il est permis de se demander si chacun n'aura pas tendance à se cantonner à ce qu'il connaît et sait faire, et donc si un certain nombre d'entreprises, les grandes pour les anciens contrôleurs, les petites pour les anciens inspecteurs, ne seront pas demain encore moins contrôlées qu'hier...

inspecteurs doivent assurer le même périmètre d'intervention, ne pas contribuer localement à des espaces sans contrôle, mais tous sont appelés à « jouer plus collectif ». Mais le jeu collectif peut être décrété, l'important est qu'il soit pratiqué. Les anciens inspecteurs, peut-être plus que les anciens contrôleurs, peuvent parfois paraître marqués par une sorte de privatisation de la gestion de leur mission publique, une approche du métier proche de celle d'un travailleur indépendant. On ne reviendra pas ici sur la « lecture tordue » qui a été souvent faite au sein de l'inspection française des articles 6 et 17 de la convention OIT n° 81, l'indépendance vis-à-vis de « tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue » étant confondue avec un supposé droit à l'autonomie professionnelle, la « libre décision » face à une situation infractionnelle étant assimilée au droit de faire ou de ne pas faire²⁶.

En même temps, paradoxalement, si l'indépendance protégée par la convention n° 81 n'est pas l'autonomie professionnelle, pour répondre à la diversité de ce que l'on a pu dénommé la « demande sociale »²⁷, il faut veiller à conserver de l'autonomie individuelle (pas celle de ne pas faire) tout en développant au plan collectif : échanges, réflexions, soutiens et actions. Un enjeu très concret tient donc à l'association à la définition des orientations collectives à tous les niveaux. Mais, selon quelles modalités ? Manifestement les promoteurs de la réforme comptent ici sur les talents (supposés) d'une nouvelle figure au sein de l'inspection du travail le « Responsable d'Unités de Contrôle » (RUC). Il ou elle va devoir faire des miracles. Le RUC crédible et donc efficace sera celui qui pédagogiquement réussira à institutionnaliser la vie collective qui souvent « off » existe, tout en poussant chacun à sortir de son bureau, à contrôler plus et mieux dans sa section... Tout RUC « caporalisateur » conduira la réforme à l'échec.

Pour ce qui est de l'avenir du système de l'inspection du travail, quelques observations peuvent être faites, notamment à propos du recrutement, de la formation et de la carrière professionnelle. Il est permis tout d'abord de s'interroger, en termes d'amélioration de l'efficacité du système, sur le recrutement. Sur ce point, il paraît nécessaire de distinguer le renforcement d'éléments tels que les équipes pluridisciplinaires d'appui à l'inspection du travail (ingénieur-sécurité, médecin,...), du recrutement des inspecteurs et inspectrices du travail. Ces derniers sont là pour faire appliquer le droit. Ils peuvent avoir une autre formation initiale que celle d'un juriste mais doivent être réellement compétents en droit du travail. Un inspecteur du travail doit pouvoir bénéficier de l'apport de diverses compétences (médicales, techniques,...). Mais, hors sites particuliers où des contrôles spécifiques sont en place (ex. sûreté nucléaire) faire inspecter les entreprises également par des agents ayant une formation d'ingénieurs – tentation récurrente en France - emporterait certainement une perte de cohérence, de logique du système d'inspection. En revanche, une ouverture réfléchie du recours à ce que l'on dénomme la « 3^{ème} voie », c'est-à-dire à des candidats justifiant d'une expérience professionnelle en hors l'administration publique, notamment ancien salarié, responsables associatifs ou de direction de ressources humaines, enrichirait le système.

Par ailleurs, progresser dans une logique de véritable système d'inspection passe nécessairement par une forte formation commune. Il est certainement nécessaire qu'en cours de carrière, à l'occasion notamment de mobilité professionnelle, le suivi de formations spécialisées soit non seulement possible mais parfois obligatoire (changements de poste ou de fonction). Mais, pour « travailler plus ensemble » il faut avoir une culture commune. Le

²⁶ Ph. Auvergnon, « Pour l'effectivité du droit du travail : quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs ? », in *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?*, PUB 2008, p. 253.

²⁷ Th. Kapp, *L'inspection du travail face à la demande individuelle*, Dr. ouvrier, 2002, p. 563.

passage obligatoire pour tous par l'acquisition d'une expérience de contrôle est un principe qui n'est pas mais devrait être toujours respecté. Il faut également que le contenu commun de la formation rende compte des fonctions principales du système et de celles connexes qu'on entend garder ou non (ex. conciliation dans les conflits).

Enfin, pour qu'un système soit attractif, conserve ses meilleurs agents, ait des agents « mobilisés », il faut qu'il offre des perspectives de carrière et, d'abord, une grille indiciaire à la hauteur de l'utilité sociale et économique de l'inspection du travail. De plus, un inspecteur du travail ne se fabrique pas en quelques mois à l'INTEFP ou en deux ou trois ans d'activité de contrôle sur un seul territoire. Pour que le système dispose d'agents de qualité, il doit veiller à un apprentissage ; celui-ci passe sans doute par un temps minimal dans une section donnée d'inspection, suivi d'un autre temps dans un autre type de section avant de pouvoir « s'échapper dans les bureaux » ou convoiter des fonctions hiérarchiques. Il faut enfin veiller à ce que des agents ayant été « inspecteurs du travail » soient présents dans le système et dans son environnement, tout particulièrement dans les bureaux du ministère du Travail, en position hiérarchique et non pas contrôlés et dirigés par de jeunes gens sortant des grandes écoles (triste réalité française) qui ne savent pas ce qu'est le travail subordonné. Enfin, si l'on parle « parcours professionnels » et « déroulement de carrière », comment comprendre qu'à une époque où toutes les administrations ne pensent qu'à singer l'entreprise privée, le système d'inspection du travail française ne dispose pas de son propre service « ressources humaines » ?

II - Poursuite d'efficacité et risque de dénaturation du système

Vouloir une inspection du travail qui soit plus efficace, c'est-à-dire (*a priori* !) qui assure plus et mieux les missions principales que lui assigne la convention n° 81 de l'OIT, notamment, ne peut qu'être salué. Dire que le contexte de son intervention n'a plus rien à voir avec l'atelier ou la manufacture de la fin du XIXème, ou même avec une grande partie des modes d'organisation de la production et du travail du XXème siècle, n'a rien de loufoque, à condition toutefois de ne pas oublier que bien des travailleurs restent « taylorisés » quand ils ne vivent pas un retour au « travail à la demande », « ubérisés » qu'ils soient ou non. Il faut effectivement penser une inspection du travail du XXIème siècle qui soit à la hauteur de la complexification grandissante des situations, des techniques et du droit. Néanmoins, on peut s'inquiéter d'une recherche d'efficacité qui passerait par une complexification du système français d'inspection. De ce point de vue, la réforme fait craindre l'usine à gaz (A). Plus fondamentalement, la volonté d'efficacité peut s'avérer porteuse d'une réduction des objectifs, d'une spécialisation sur quelques questions, du risque d'abandon du modèle généraliste de l'inspection française, d'une « inspection du travail dé-généralisée » (B).

A - L'ombre d'une usine à gaz

Paradoxalement alors qu'est officiellement souhaité un fonctionnement cohérent, « en système », il est permis de s'inquiéter de la multiplication des niveaux d'intervenants et de l'articulation de leurs interventions. Pour répondre, en principe, à la complexité et à la nocivité économique et sociale de certaines situations infractionnelles, le décret du 20 mars 2014 a innové en ajoutant au niveau opérationnel des contrôles qu'était la « section d'inspection du travail », d'autres niveaux possibles d'organisation et d'intervention²⁸, avec la

²⁸ Cf. Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail, *op. cit.*

création d'unités régionales ou interrégionales, d'unités infra ou interdépartementales, de section d'inspection sectoriellement ou thématiquement spécialisés, ainsi que d'un « groupe national de veille, d'appui et de contrôle » (GNVAC)²⁹. A chacun de ces divers niveaux, sur une thématique (ex. risque amiante) ou sur plusieurs, l'action peut être menée, une politique particulière pouvant y être associée. Pour ne parler que du GNVAC, il est réglementairement prévu qu'il « mène ou apporte un appui à des opérations qui nécessitent une expertise particulière, un accompagnement des services, un contrôle spécifique ou une coordination des contrôles (...) »³⁰. Tout dépendra des moyens affectés mais tout apparaît possible : soutien technique, logistique, super-contrôle, intervention prioritaire ou subsidiaire, etc.

Il faut souligner sans doute la plasticité de cette réforme organisationnelle qui permet beaucoup de choses, en termes d'adaptation aux spécificités locales ou régionales tout comme de réponse à des risques émergents ou des infractions nécessitant technicité et champ de compétence variable. On peut y compris saluer un cadre réglementaire qui permettra demain de tirer les leçons des choix d'organisation et d'opérer des réorientations de ce qui est mis en œuvre aujourd'hui. Cependant, d'évidence, on court un risque d'illisibilité de la part des usagers du système d'inspection, ainsi que de géométrie variable des contrôles développés (ou non), sur tel ou tel point, dans tel ou tel cas.

En toute hypothèse, la question est posée de l'articulation des différents niveaux d'intervention, entre « groupe national », « unité régionale » et agent en section géographique. Il y a là un défi en termes d'organisation mais aussi, pour le coup, d'interrogations quant à de possibles atteintes aux principes d'indépendance et de libre décision consacrés par la convention n° 81. Deux syndicats d'inspecteurs du travail ont, notamment pour ce motif, demandé par recours devant le Conseil d'Etat l'annulation du décret du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail. Leur demande a été rejetée. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que « *si la nouvelle organisation de l'inspection du travail peut conduire à ce que, (...), des agents de contrôle relevant d'une section ou d'une unité de contrôle à compétence sectorielle ou thématique, ou des agents du groupe national de veille, d'appui et de contrôle, soient amenés à intervenir dans une entreprise relevant également de la compétence géographique des agents des unités de contrôle départementales ou infra-départementales, cette circonstance n'a pas pour effet, dans un tel cas, de prescrire aux inspecteurs du travail d'exercer dans un sens déterminé leur mission de contrôle de l'application de la législation du travail ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe général de l'indépendance des inspecteurs du travail ou serait incompatible avec les stipulations des articles 6 et 17 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail doit être écarté* »³¹. L'idée implicite est qu'en cas de désaccord entre « niveaux d'inspection » sur les suites à donner à une même situation infractionnelle, chaque agent ou niveau peut donner la suite qu'il estime utile. Est-ce vraiment rassurant du point de vue d'un fonctionnement en système ? D'évidence, ne serait-ce que pour l'utilisateur, chef d'entreprise ou salarié, il conviendra d'établir rapidement quelques règles internes, fondées sur les principes de substitution de compétence ou de « co-inspection ».

B - Le spectre d'une inspection « dé-généralisée »

²⁹ Article R. 8121-15 du Code du travail.

³⁰ *Idem.*

³¹ Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, n° 380480, ECLI:FR:CESSR:2015:380480.20151230, inédit au *Recueil Lebon*, considérant 12.

Le système français d'inspection du travail s'est certes construit historiquement par sédimentation de compétences spéciales affirmées, loi sociale après loi sociale, à la fin du XIX^{ème} siècle. Mais, il relève aujourd'hui d'une conception généraliste, non spécialisée, comme ses homologues espagnols ou portugais, notamment. Il se fonde sur une approche globale de l'entreprise et de la relation de travail. Le modèle a l'avantage d'appréhender les liens existants, par exemple, entre type de contrat de travail, conditions d'emploi, risque professionnel, voire état des représentations du personnel et dialogue social dans l'entreprise. Une part de la nouvelle organisation mais aussi la destination, l'objet de la plupart des « nouveaux pouvoirs » révèle un renforcement d'une inspection du travail en « santé-sécurité » et « travail illégal »³².

La spécialisation sectorielle permet la capitalisation de connaissance, une forme d'efficacité des agents sans doute supérieure à celle d'agents « tous secteurs », tout en ne mettant pas en cause l'approche généraliste. C'est ainsi qu'après avoir assisté, il y a peu, à la fusion des inspections de l'industrie et du commerce avec celles de l'agriculture et du transport, on voit resurgir ou surgir une spécialisation sectorielle au travers d'unité de contrôle « agriculture », « transports », « bâtiment et travaux publics »,... L'efficacité pour le coup exige certaines spécialisations dont on peut souhaiter, toutefois, qu'elle ne se traduise pas par des « engagements à vie », rassurantes pour certains agents mais pas forcément porteuse de vivacité du système...

En revanche, la spécialisation thématique, concrètement la possibilité donnée au niveau régional par-delà le travail illégal de créer des « sections particulières » et donc d'hyperspécialiser sur un sujet tel ou tel agent de contrôle (non pas d'appui à l'inspection), constitue indiscutablement une voie d'éloignement du modèle généraliste. Outre la question de principe du type de modèle d'inspection du travail, dans un contexte dit de « budget contraint » - en clair d'objectif de réduction du nombre des fonctionnaires -, à « stock constant ou faiblissant », le développement du nombre des agents « spécialisés » conduit à la diminution de celui des agents généralistes. Il faut ici souligner que ces deniers sont précisément ceux aptes à répondre à la « demande sociale », à la demande de salariés de plus en plus précaires et solitaires, dans un contexte de crise généralisée des représentations du personnel et du recrutement syndical. Il est ainsi permis de s'inquiéter de la préservation des capacités de défense des travailleurs et travailleuses les plus faibles et isolés, d'un affaiblissement de l'immense travail invisible et inchiffrable de médiation et de régularisation informelle, de prévention des exclusions et des contentieux réalisé par l'inspection du travail au quotidien.

Ne va-t-on pas vers un système (partiel) d'inspection qui interviendrait avant tout sur quelques thématiques sensibles (économiquement et politiquement) sur lesquelles, par ailleurs, il est possible de produire du chiffre, et donc de mettre en œuvre une conception limitée de l'efficacité administrative, quelque peu oublieuse du contrôle de l'effectivité du droit du travail ?

³² Ph. Auvergnon, Renforcer ou réorienter l'inspection du travail ? , Controverse, *RDT* 2014, p. 332.