



Association française de Droit du travail et de la Sécurité sociale

5, rue du Renard – 75004 Paris - fax : 01.42.71.39.27
mail : afdt.asso@gmail.com - <http://www.afdt-asso.fr>

« Le nouveau rôle de l'inspection du travail »

Thomas KAPP, Directeur régional adjoint du travail.

Séance du 25 janvier 2013

La pratique actuelle d'intervention de l'inspection du travail

Ces dernières années, l'inspection du travail a été confrontée à de profondes évolutions internes (dont je ne parlerais pas), mais c'est surtout le contexte de son intervention qui a été sensiblement modifié, à travers notamment les changements de la réglementation qu'elle est chargée de faire appliquer, mais aussi les mutations profondes des relations de travail dans les entreprises.

I. Sens de l'action de l'inspection du travail

A. Ambiguïté sur le sens de la mission

Il existe des ambiguïtés et mêmes des confusions sur la nature de la mission de l'inspection du travail, qui nourrissent des attentes des usagers qui ne peuvent qu'être déçues et des frustrations insurmontables des agents. Michel Sapin, ministre du travail, dans son discours du 13 décembre 2012, devant l'encadrement supérieur des Direccte évoque le malaise profond, la perte de sens, le sentiment d'une régression du poids de ce ministère, de son utilité et de son expertise.

L'inspection du travail doit-elle, selon l'idée très répandue, assurer la « protection des salariés » ? Dans le discours précité du ministre « *Notre socle commun, ce sont nos valeurs, d'abord la protection, les travailleurs doivent être protégés tant dans l'exercice de leur travail que plus largement dans le chômage ou la retraite* ».

Le code du travail définit la mission de l'inspection du travail de manière sobre mais ouvrant néanmoins des perspectives très vaste, puisqu'il s'agit de « veiller à l'application du droit du travail », non seulement le code du travail, mais aussi les conventions et accords collectifs et des dispositions d'autres codes.

Le sens de l'action renvoie donc à la nature de la réglementation à faire appliquer. Or, le droit du travail est ambivalent. Le droit du travail ne serait que protecteur, la mission de l'inspection du travail ne serait que protectrice.

En définitive, le sens de la mission de l'inspection du travail est fonction du contenu du droit, champ vaste, exclusion uniquement en fonction des compétences du conseil des prud'hommes

Selon Tiennot Grumbach (*Droit ouvrier*, février 1985, p. 41, l'inspection du travail et les droits des salariés), « *les investigations (de l'inspection du travail) n'ont pas pour objet de paralyser les initiatives des entreprises, leur capacité d'entreprendre, d'innover, mais, bien au contraire, d'assurer les mécanismes de la concurrence loyale et d'empêcher le développement d'un double marché du travail où certaines entreprises seraient soumises à la transparence, tandis que d'autres bénéficieraient d'un privilège d'opacité et d'exonération des charges sociales* »

Ce rôle essentiel de maintien des règles de la concurrence se voit aisément en matière de santé sécurité, de travail illégal ou de prestations de service transnationales.

B. Etendue de la mission

Je ne crois pas au mythe de la simplification du droit, mais force est de constater que la réglementation ne cesse de s'étoffer et de se complexifier.

Antoine Jeammaud (*Droit social*, juillet août 1993, Un code allégé ?), en réponse à quatre inspecteurs du travail proposant un corps de règles compréhensibles et maîtrisables de 100 articles définissant les principes fondamentaux », souligne que « *la proposition mérite considération. La prolifération et l'instabilité des textes engendrent irritation ou malaise, jusque chez les juristes savants, qui tirent pourtant de la complexité et d'un plausible besoin d'information des acteurs une part de leur légitimité... ou de leurs revenus* ». Telle n'est pas le cas de l'inspection du travail, qui ne tire aucune légitimité de cette complexité, mais à qui, au contraire, on en impute la responsabilité ou à tout le moins que l'on conteste dans son désir de veiller à application.

Selon Sophie de Menthon, présidente de l'association Ethic (DNA, 18 novembre 2004) : « *L'inspection du travail est vécue comme un contrôle suspicieux et injuste car la complexité croissante des lois sociales fait que tout dirigeant est potentiellement coupable : aucun n'est absolument certain d'être en conformité avec la loi* ». Elle poursuit : « *Un corps tout puissant contre lequel on ne gagne pratiquement jamais, quelle que soit sa bonne foi. (...) Le chef d'entreprise est entièrement entre les mains de l'inspecteur du travail parce que celui-ci dispose pour contraindre et accuser d'un code obsolète qui s'est tellement complexifié qu'il peut permettre à un contrôleur de verbaliser en fonction de son bon vouloir* ». Françoise Champeaux et Sandrine Foulon le notent (Demier recours, Seuil 2012, p. 235, dans le chapitre sur le drame de Saussignac, avec une description juste et éclairante) : « *Comment faire respecter le code du travail lorsque les agents eux-mêmes, taxés d'entraver la compétitivité des entreprises, sont sans cesse sous le feu des critiques ?* ».

Contrairement à un juge qui doit régler le litige qui lui est soumis, l'inspecteur ou le contrôleur du travail qui pénètre dans une entreprise est censé tout contrôler et est

susceptible de répondre à des interrogations sur la totalité de la réglementation, dans l'instant, sans recul, sans documentation à sa portée.

Il y a plus de trente ans, un rapport du Bureau international du Travail observait qu'on « attend de l'inspecteur du travail français, tel que l'histoire l'a situé au carrefour de l'activité économique et de la vie sociale, qu'avec une maîtrise permanente et un sens aigu des relations humaines il « dise le droit » dans la pratique quotidienne ; qu'il soit, sans être le plus souvent un technicien, à l'écoute des progrès de la technique et des risques qu'elle engendre ; qu'il se montre apte au raisonnement économique dans l'exercice des fonctions de conciliateur ; qu'il assume des responsabilités économique-politiques qui l'éloignent de sa vocation première de protecteur du travailleur ; qu'il se montre un administrateur avisé car des tâches de gestion lui seront parfois déléguées par l'administration centrale ; et enfin, à toutes ses aptitudes, on trouvera normal qu'il ajoute celle d'être le conseiller naturel des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations, l'éducateur lorsque la loi est nouvelle, le vulgarisateur lorsque l'application est complexe, sans que jamais s'altèrent l'autorité et l'indépendance nécessaires à l'exercice de ses fonctions principales dont la phase la plus délicate est sans conteste son action répressive »¹.

Pour Philippe Auvergnon, (préface de l'ouvrage sur le système d'inspection du travail en France, à paraître en février 2013 aux Editions Liaisons), « De fait, le système français relève d'une conception généraliste, non spécialisée, de l'inspection du travail, d'une approche globale de l'entreprise et de la relation de travail². Ce modèle a l'avantage d'appréhender les liens existants, par exemple, entre conditions d'emploi, risques professionnels et état du dialogue social dans l'entreprise. En revanche, il induit une multiplication des objectifs. Il suppose des compétences larges et un singulier talent des agents d'inspection³. »

Il poursuit : « Contrôler l'application d'un droit changeant et ambivalent appelle, on le conçoit facilement, une posture professionnelle originale. Il n'est en cela pas étonnant que l'inspection du travail soit, de façon récurrente, « en crise » ; elle l'est, pourrait-on dire, « naturellement ».

Chargée de veiller à l'application de la réglementation du travail, l'inspection du travail est très directement concernée par les modifications incessantes du droit du travail, issues des nombreuses lois adoptées dans cette matière et d'une jurisprudence abondante⁴.

Ces changements peuvent avoir un effet déstabilisateur : comment veiller à l'application d'un droit sans cesse mouvant et que l'on a peine à maîtriser ? Ces modifications suscitent aussi des incompréhensions des employeurs, des salariés et de leurs représentants, qui peuvent sommer les agents de l'inspection du travail de les justifier, comme s'ils en étaient responsables.

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

2 Opposé traditionnellement au système d'inspection « spécialisé » en santé et sécurité au travail, le modèle « généraliste » connaît de nombreuses variantes nationales, notamment en Europe, en Afrique et en Amérique du sud. La question a fait l'objet de rapports nationaux au Congrès mondial de droit du travail de Santiago du Chili en 2012, disponibles sur le site www.congresomundialtrabajo2012.com, rubrique « documents ».

3 Cf. G. Butaud, F. Perrin, M. Théry, Les funambules du travail : pratiques de l'inspection du travail, Droit social 2005, p. 273.

4 Emmanuel Dockes, « Le stroboscope législatif », Droit social, sept. oct. 2005, p. 835.

Je ne citerais que les principales et longues circulaires parues en 2012 et que les agents de l'inspection du travail sont censés avoir lues, comprises et à même d'expliquer et de faire appliquer : amiante, risque électrique, services de santé au travail, pénibilité, égalité professionnelle, protection des représentants du personnel (2 instructions), action pénale de l'inspection du travail, chômage et activité partielle, élections TPE...

Parallèlement, l'inspection du travail a vu de nouveaux champs d'intervention s'ouvrir à elle. Cela en partie par le biais de l'augmentation du nombre d'entreprises à contrôler, notamment issues du secteur public telles que La Poste et France Télécom, sociétés aux effectifs conséquents, aux problématiques sociales vives et ayant des représentants du personnel actifs et en forte attente à l'égard de l'inspection du travail. Mais de nouveaux domaines d'intervention ont également émergé tels que l'emploi des seniors⁵ et la pénibilité au travail⁶. On peut aussi noter que d'anciens domaines ont vu leurs règles se renforcer avec de nouvelles prérogatives pour les agents de contrôle, telle que l'égalité professionnelle⁷.

Les règles en matière de lutte contre le travail illégal n'ont cessé d'être modifiées depuis les années 1980, entraînant l'accroissement sensible des sanctions lors de l'adoption de chaque nouvelle loi, aujourd'hui placées dans un vaste mouvement de « lutte contre les fraudes ». L'inspection du travail a été placée au centre du dispositif institutionnel de lutte contre les différentes formes de travail illégal, avec une part croissante de son activité consacrée à cette thématique⁸. Par ailleurs, le gouvernement a renforcé considérablement la lutte contre l'immigration irrégulière, liant parfois les deux phénomènes⁹. Certaines velléités de placer l'inspection du travail sur le terrain de la lutte contre l'immigration clandestine ont pu apparaître, aboutissant par exemple à élargir sa compétence aux constats des infractions à certaines dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)¹⁰, à permettre aux agents de l'inspection du travail de procéder à des contrôles d'identité¹¹ ou d'avoir accès aux fichiers des cartes de séjour¹².

II. Les difficultés rencontrées par l'inspection du travail

Des difficultés naissent bien évidemment de ce que nous avons examiné précédemment, l'étendue et l'évolution des missions. Mais d'autres éléments peuvent être cités.

Selon Philippe Auvergnon, (*Droit ouvrier*, mars 1993, Une institution en crise, Débats et idées sur l'inspection du travail sous la Ve République) : « *Les prises de position et*

5 C. séc. soc., art. L. 2241-4 et C. trav., art. L. 2242-15 à 19, circ. DGEFP-DGT-DSS n° 2009-31 du 9 juillet 2009 ; circ. intermin. N° 2012-17 du 2 octobre 2012.

6 Loi n° 2010-1330 du 9 nov. 2010, décret n° 2011-354 du 30 mars 2011 définissant les facteurs de risques professionnels, décrets n° 2011-823 et n° 2001-824 du 7 juillet 2011 et circ. DGT n° 12-08 du 28 oct. 2011

7 Loi n° 2010-1330 du 9 nov. 2010, décret 2011-822 du 7 juillet 2011 et circ. DGT du 28 oct. 2011

8 La part des procès-verbaux relevés en matière de travail illégal est devenue très importante, environ un tiers du nombre total selon le rapport au BIT pour 2010 (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_IT2010.pdf).

9 Par exemple, circ. conjointe des ministères du Travail et de la Justice n° 10 du 7 juillet 2008. Les statistiques publiées par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI, remplacée depuis le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 par la Délégation nationale de lutte contre les fraudes, DNLF) ont toutefois toujours montré que l'essentiel du travail illégal n'est pas le fait de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

10 Depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

11 Art. L. 8113-2 du Code du travail, introduit par l'article 62 de la loi du 26 novembre 2003 précitée.

12 Art. L. 8271-19 du Code du travail introduit par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

discussions du début des années 60 témoignent d'insatisfaction des agents quant à l'organisation et au fonctionnement, mais aussi de la vivacité des espoirs mis dans l'inspection du travail ».

A. La complexité des situations à contrôler

Depuis trente ans, on assiste, en France, à deux phénomènes continus : les hausses du nombre de salariés et du nombre d'établissements employant des salariés¹³. Par ailleurs, les grandes entreprises se recentrent sur leurs activités, entraînant des phénomènes de sous-traitance, au sein ou à l'extérieur de groupes. Les phénomènes d'externalisation et de sous-traitance en cascade –bien décrits par Anne Thébaud Mony dans le secteur du nucléaire-, qui sont érigés en système de gestion par les grands groupes et entreprises de taille nationale ou internationale, génèrent à la fois précarité et insécurité et nécessitent des contrôles approfondis et complexes. Par ailleurs, l'emploi est plus mobile et si le salariat est toujours dominant, il n'est pas exclusif, avec le développement des auto entrepreneurs et des travailleurs indépendants. Les organisations des entreprises se diversifient, avec des modèles d'emploi très différents selon les secteurs, et une intensification des rythmes de travail, un travail à la fois plus autonome et plus contrôlé, un éclatement et parfois une fugacité des lieux de travail, des frontières plus floues entre travail et hors travail, de multiples employeurs ou des statuts différents simultanés. La place donnée à la négociation collective à tous les niveaux s'accroît, le principe de sa primauté étant même inscrit dans la loi, alors que les institutions représentatives du personnel et les acteurs syndicaux restent toujours faibles.

Le nombre d'établissements soumis au contrôle de l'inspection du travail ne cesse d'augmenter : aujourd'hui il y a 1,417 millions d'établissements de moins de cinquante salariés, 70.000 de plus qu'en 2003. Parallèlement, la population active occupée augmente : 24,6 millions en 2004 (source INSEE), soit 3 millions de plus qu'en 1985. Il faut aussi noter que l'intervention des entreprises étrangères en France se développe, en particulier issues de l'Union européenne, en raison de la liberté des prestations de services communautaires¹⁴, générant des situations très complexes à contrôler, comme par exemples la présence d'une entreprise portugaise, avec ses salariés sur un chantier du bâtiment ou la mise à disposition à des arboriculteurs de travailleurs sud américains par une entreprise de travail temporaire espagnole. Le poids du chômage influe sur les relations de travail et les conditions de travail au sein des entreprises. La précarité (intérim, contrats à durée déterminée, temps partiel...) augmente sensiblement, parallèlement à l'éclatement des « collectifs de travail ». Quand un inspecteur du travail pénètre dans un lieu de travail, il sera confronté à des salariés avec des statuts différents et éventuellement de différentes entreprises (sous-traitants, entreprises extérieures...).

B. La complexité des investigations et des procédures à mettre en œuvre

Par exemple en matière de licenciement des salariés protégés (exigences nouvelles issues d'arrêts du Conseil d'Etat, Rodriguez et Sangarre) : respect du caractère contradictoire des échanges, obligeant l'inspecteur du travail à assurer une

13 Selon la DGT, il y a 1,82 millions d'établissements assujettis au contrôle de l'inspection du travail et 18,17 millions de salariés, chiffres en constantes augmentation.

14 Art. 49 du traité instituant la communauté européenne.

transmission très étendue des pièces et arguments échangés, tout en ayant l'obligation de recevoir les parties séparément...

L'intervention sur les chantiers de désamiantage semble être aujourd'hui le champ d'intervention le plus compliqué pour les agents de l'inspection du travail, nécessitant une maîtrise de questions techniques et juridiques particulièrement ardues¹⁵ et suscitant des inquiétudes pour la propre santé des agents de contrôle, chargés de veiller à la préservation de la santé des travailleurs occupés sur les chantiers, soumis à des risques majeurs de cancers professionnels. Depuis sa création, l'inspection du travail est chargée de la prévention des risques professionnels (on parlait « d'hygiène et de sécurité dans les ateliers industriels »). Un inspecteur du travail, M. Auribault, a mis en évidence les risques liés à l'utilisation de l'amiante dès 1906 à travers la publication d'un article très précis dans le Bulletin de l'inspection du travail. Ce matériau est aujourd'hui responsable de plusieurs dizaines de milliers de décès en France et le contrôle du bon déroulement des chantiers de désamiantage de tous les bâtiments contaminés constitue une priorité essentielle dans la mesure où des salariés sont quotidiennement exposés aux poussières cancérigènes de l'amiante.

C. Des questionnements sur les pratiques professionnelles

Un rapport publié en 2012 à la suite d'une étude menée en Ile de France par une équipe de professeurs, d'ergonomes et de sociologues apporte des éclairages passionnants sur la réalité du travail des agents de l'inspection du travail¹⁶. Les agents doivent consacrer un investissement important pour maîtriser le labyrinthe de la réglementation et assimiler les nouveaux textes, ces multiples changements ôtent une certaine aisance vis-à-vis de leur utilisation.

La stratégie de l'agent dépend notamment de son estimation de la bonne foi de l'interlocuteur. L'enjeu de l'action est la mise en mouvement de l'entreprise. Un contrôle peut s'étaler sur plusieurs mois, il est construit comme un projet, il se déploie selon une démarche logique systémique, l'objectif étant d'engager un processus, avec une fonction importante de sensibilisation, de conseil et d'incitation. Il y a, par un ensemble d'interactions dans la durée, construction d'une relation qui comporte une dimension d'autorité et de rapport de force mais aussi un souci d'éducation et de conviction. Le travail de la relation se manifeste par une alternance de pressions sur la base des exigences légales et de compréhension vis-à-vis de la situation de l'employeur.

La fonction d'inspection du travail est incarnée par une personne ; un agent nommément désigné est compétent pour une entreprise en particulier. L'organisation administrative actuelle mène l'agent à agir individuellement avec un rapport entre l'inspecteur ou le contrôleur du travail et la réalité. L'IGAS note également que la situation qui prévalait jusqu'alors a favorisé par défaut un fonctionnement atomisé et

15 Décret 1012-639 du 4 mai 2012, faisant suite à une campagne de mesurages sur chantier réévaluant les risques encourus par les salariés.

16 « Le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail », François Daniellou, Philippe Davezies, Bernard Dugué, Johann Petit et Karine Chassaing, Ingrid Garnier, 2012. Etude menée à la demande de la DIRECCTE d'Ile de France en vue d'étudier les pratiques professionnelles des agents de contrôle et comprendre la réalité du travail. Travail mené en 2010 et 2011 avec 15 agents de contrôle. L'orientation retenue est de contribuer par cette étude au développement du métier, en enclenchant une dynamique collective susceptible d'aider les agents à penser leur activité, à en débattre et à constituer les capacités individuelles et collectives permettant d'en discuter avec leur hiérarchie.

dépourvu de dispositif de confrontation / consolidation des pratiques et choix méthodologiques¹⁷.

Il existe un facteur de difficulté dans l'activité des agents de contrôle : le fait de devoir faire respecter un droit complexe et sujet à dérogations. Qu'ils le veuillent ou non, ils font preuve d'une tolérance qui est susceptible de les mettre en difficulté quant à leur identité, souvent affichée, d'agents épris de justice.

E. La place envahissante des risques dits « psychosociaux »

La mission principale de l'inspection du travail reste la prévention des risques professionnels, comme lors de la création de l'inspection du travail en 1892. Alors que les conditions de travail dans les entreprises françaises étaient peu fréquemment évoquées dans les médias jusqu'à il y a peu, la question de la souffrance au travail est devenue réellement une préoccupation publique, après les phénomènes de suicide dans des entreprises en restructuration, telle que France Télécom¹⁸. La création du délit de harcèlement moral en 2001 a suscité de nombreuses interpellations de l'inspection du travail, même si cette infraction reste peu poursuivie, car rarement caractérisée. Les situations sont à présent abordées sous l'angle de la prévention des risques dits « psychosociaux » (risques pour la santé, mentale mais aussi physique, créés au moins en partie par le travail à travers des mécanismes sociaux et psychiques)¹⁹, qui représentent aujourd'hui une part non négligeable de l'activité des inspecteurs et contrôleurs du travail et engagent des modalités d'intervention particulière.

Le bilan du PMDIT de juin 2010 note que « les sollicitations portent souvent sur des situations de harcèlement, qui en cas d'intervention, sont très chronophages ». Cette question modifie considérablement la nature des interventions de l'inspection du travail dans les entreprises. Les agents ne peuvent se contenter d'une approche technique et juridique, parfois déjà très complexe (machines, bulletins de salaire, accord d'aménagement du temps de travail). Ils doivent entrer au plus profond des relations individuelles et collectives en s'intéressant à de nouvelles questions à travers des avis de divers médecins et des rapports de consultants, en explorant de nouveaux domaines : sociologie des organisations, techniques de management, psychologie sociale, médecine... Cette situation nécessite indéniablement une réflexion faite de quoi l'inspection du travail peut être engloutie dans cette problématique.

Une inspection du travail qui reste au cœur des enjeux sociaux contemporains

Malgré toutes les difficultés soulevées, mon propos ne se veut pas dépressif ou pessimiste.

L'inspection du travail reste au cœur des sujets de l'actualité économique et sociale. Elle est un observateur privilégié des évolutions en cours du monde du travail et est souvent acteur en première ligne dans des problématiques en débat : évolution du

¹⁷ Mission 2011 précitée.

¹⁸ Rapport de S. Catala adressé au parquet en février 2010, Rue89 9 avr. 2010.

¹⁹ DARES, Les risques psychosociaux, les indicateurs disponibles, Analyses, déc. 2010, n° 081

paysage syndical, place des services à la personne, temps partiel subi, pénibilité du travail, emploi des seniors, égalité professionnelle, places respectives de la loi et de la négociation collective, difficultés économiques du secteur industriel, plans sociaux dans tous les secteurs, utilisation des nanotechnologies, maladies de l'amiante, souffrance au travail, troubles musculo squelettiques... L'inspection du travail reste un métier passionnant, riche, au cœur de ces enjeux et au cœur des relations de travail.

On sait depuis longtemps que le travail oscille entre souffrance et plaisir. Le travail est à la fois source d'épanouissement, d'accomplissement, de socialisation, mais qu'il est aussi facteur d'accidents, de maladies, d'épuisement... Les relations de travail sont marquées par cette ambivalence. L'inspection du travail, par définition, n'intervient que dans des situations où le droit est violé, où les salariés sont victimes d'accident, où les relations se sont détériorées... Elle met à jour la face sombre du travail, les désordres du travail.

Thomas Kapp, directeur adjoint, unité territoriale de la Drôme, DIRECCTE Rhône-Alpes

