

# Refonder l'inspection du travail

Par Thomas DESSALLES, Inspecteur du travail, syndicaliste CGT  
du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle  
et du Dialogue social

« La Révolution du 18 mars a été faite exclusivement par la classe ouvrière.  
Si nous ne faisons rien pour cette classe, nous qui avons pour principe l'égalité sociale,  
je ne vois pas la raison d'être de la Commune », 12 mai 1871  
Léo Frankel, premier « ministre du Travail » (1)

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social annonce une nouvelle baisse de 226 équivalents temps plein pour 2020, avec une trajectoire de baisse annuelle des effectifs 2019-2022 de 2,6%. En 2019, il y avait environ un agent de contrôle d'inspection du travail pour 8.400 salariés, et l'objectif de la Direction générale du travail (DGT) est d'atteindre le ratio d'un agent pour 10.000 salariés en 2022.

Notre système d'inspection du travail a atteint ses limites. La nouvelle condamnation, l'an dernier, de notre collègue Laura Pfeiffer par la Cour d'appel de Lyon, dans le cadre de l'affaire Tefal, est le symbole de la profonde restructuration de l'inspection du travail, engagée depuis plusieurs années et destinée à l'adapter à un modèle de société ultralibérale (2). En ce sens, la réforme Sapin de 2014 a marqué un tournant ayant conduit à un démantèlement accéléré de nos services par la mise en place d'unités de contrôle et la suppression du corps des contrôleurs du travail. Les ordonnances Macron de 2017 ont parachevé ce projet.

Dans un contexte accru de risques psychosociaux (depuis 2017, on comptabilise 5 suicides et 12 tentatives de suicide parmi les agent.e.s du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social), lié à la restructuration permanente de nos services et à la politique du chiffre qui se renforce avec la mobilisation intensive de la hiérarchie intermédiaire, illustration de la « *gouvernance par les nombres* » mise en lumière par Alain Supiot (3), une réflexion sur un véritable projet alternatif pour les services de l'inspection du travail s'impose.

La mise en place d'un plan d'urgence, revendiquée par plusieurs syndicats du ministère du Travail, qui exigent notamment le doublement des moyens de l'inspection du travail, est vitale. Néanmoins, rien ne pourra avancer réellement, ne serait-ce que pour faire appliquer les dispositions protectrices du Code du travail, sans une modification profonde de notre organisation. L'inspection du travail doit redevenir un outil pleinement utile pour faire respecter les droits des salarié.e.s. La réaffirmation du principe d'une section territoriale et généraliste est un préalable, mais ne sera pas suffisante.

L'enjeu est bien que les services de l'inspection du travail ne deviennent pas totalement bureaucratiques, au sens de la critique éclairante de l'anthropologue David Graeber : « *Disons le crûment : le problème n'est pas tant que les procédures bureaucratiques sont intrinsèquement stupides, ni même qu'elles provoquent souvent un comportement qu'elles définissent elles-mêmes comme stupide – bien que tout cela soit vrai. C'est plutôt qu'elles sont invariablement des moyens de gérer des situations sociales déjà stupides, parce qu'elles sont fondées sur la violence structurelle* » (4).

Quelques pistes de réflexions peuvent être évoquées, sans viser à l'exhaustivité, pour tenter d'élaborer de nouvelles propositions offensives.

\*\*\*

Cette refondation doit s'appuyer tout particulièrement sur le respect du principe d'indépendance. Il faut assumer pleinement le caractère subversif de cette notion que le Code de déontologie de l'inspection

(1) Léo Frankel est le délégué au Travail et à l'Échange de la Commune, qui est notamment à l'initiative du décret du 20 avril 1871 supprimant le travail de nuit pour les ouvriers boulangers et supprimant les placeurs institués par la police impériale, et de l'arrêté du 27 avril 1871 interdisant les amendes et retenues sur appointements et salaires. Notice bibliographique disponible sur le Maitron en ligne : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24624>

(2) La Cour d'Appel de Lyon chargée de réexaminer le dossier de notre collègue inspectrice du travail mise en cause par TEFAL pour recel

de violation du secret des correspondances et violation du secret professionnel, a condamné Laura Pfeiffer. Une victoire judiciaire avait eu lieu le 17 octobre 2018 : la Cour de cassation avait alors cassé l'arrêt de condamnation de la Cour d'appel de Chambéry, du 16 novembre 2016, estimant que la situation de notre collègue devait être réétudiée au regard de la loi Sapin créant le statut de lanceur d'alerte. Un nouveau pourvoi en cassation a été formé.

(3) A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015

(4) D. Graeber, *Bureaucratie*, Babel, 2015

du travail et la politique du travail, menée par la DGT, tentent d'enterrer en fixant des priorités nationales aux agents de contrôle avec des objectifs chiffrés. Il est possible, sur ce point, de se tourner vers l'histoire pour trouver des éléments de réflexion.

Un système national d'un corps d'état d'inspecteurs du travail, instauré par la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes, avait l'avantage de soustraire les agents du ministère du Travail aux notabilités locales, acteurs dominants dans les systèmes d'inspection du travail issus des lois du 22 mars 1841 et du 19 mai 1874 sur le travail des enfants (5). Cependant, aujourd'hui, la DGT et sa hiérarchie intermédiaire sont des relais redoutables des « influences extérieures indues », au sens de l'article 6 de la convention n°81 de l'OIT (6), tant est grande la porosité avec le monde économique et ses intérêts. Par la voie hiérarchique, les influences extérieures indues deviennent des ordres s'imposant aux agents de contrôle de l'inspection du travail. Lors des assises de novembre 2012, les agents de l'inspection du travail revendiquaient une autorité centrale indépendante du pouvoir politique. On en est loin...

De plus, il convient de s'interroger sur les garanties d'indépendance qu'offre réellement le système français d'inspection du travail, dès lors que celles-ci peuvent être allègrement contournées, notamment par l'intermédiaire de son échelon central et par la mise en place d'un rescrit social et d'un service public territorial de l'accès au droit associant les employeurs (article L. 5143-1 du Code du travail).

Le projet de la CGT, au sortir de la Première guerre mondiale, était de mettre en place des délégués ouvriers avec une critique forte du rôle de l'État. La position de la CGT a ensuite évolué vers la reconnaissance progressive de l'utilité de l'inspection du travail étatique. Cependant, il est frappant de constater que le document d'orientation de la CGT, issu du 52<sup>ème</sup> congrès qui s'est déroulé du 13 au 17 mai 2019, ne dit pas un mot de l'inspection du travail ! Elle devrait pourtant avoir toute sa place dans le cadre de la revendication de la CGT d'un Code du travail du XXI<sup>ème</sup> siècle renforçant les droits des travailleurs et des travailleuses.

De nombreuses questions se posent, en effet, aujourd'hui : quelles relations du service public de l'inspection du travail avec les syndicats des salarié-e-s et avec les représentants du personnel ? Quel rôle pour

assurer l'effectivité du droit syndical et de la représentation collective ?

Il est évident que nous sommes actuellement très loin, dans les services de l'inspection du travail, des préconisations de la circulaire ministérielle du 19 janvier 1900 concernant les relations du service de l'inspection du travail avec les bourses du travail, syndicats professionnels et unions de syndicats : « *Le service de l'inspection ne peut être en mesure d'assurer pleinement l'application des lois sur le travail que par la collaboration des travailleurs pour qui elles ont été faites. On obtiendra cette collaboration en s'adressant aux syndicats professionnels d'ouvriers. Ce que l'inspecteur n'aurait pu que difficilement apprendre, à l'atelier, du travailleur isolé, il l'apprendra sans peine au siège du syndicat, de la bouche du secrétaire, instruit par les ouvriers de sa corporation, des abus qui se seront passés sous leurs yeux. Il importe donc que des relations suivies s'établissent entre les représentants des syndicats, auxquels les ouvriers ont confié la défense de leurs intérêts, et les inspecteurs, à qui l'État a confié la mission de faire respecter les lois de protection ouvrière* ».

Il convient également de souligner que le statut de salarié « protégé » est considérablement fragilisé, alors qu'il constitue une mission centrale de l'inspection du travail qui contrôle, *a priori*, les ruptures du contrat de travail des salariés investis d'un mandat « *dans l'intérêt de l'ensemble des travailleurs qu'ils représentent* » (7). Des milliers de représentants vont perdre leur mandat en 2020 et la protection afférente suite à la mise en place des CSE. Cette évolution va donc toucher le cœur des missions de l'inspection du travail.

Il faut aussi réarmer le volet pénal de notre action, avec, en particulier, le rôle problématique des Parquets (absence de poursuites, incitation forte à la transaction pénale, composition sociologique, délai de traitement et enlèvement des dossiers en enquête dans les services de police, ...). Il faut aussi faire le bilan des sanctions administratives mises en place par l'ordonnance n°2016-413 du 7 avril 2016 qui, en tout état de cause, ne sont pas susceptibles de remplacer une réelle politique en matière d'application du droit pénal du travail.

Des profonds bouleversements de l'environnement institutionnel sont aussi à l'œuvre et interrogent l'avenir des missions de l'inspection du travail. La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, et celle du 2 août 2019 sur la Consti-

(5) Sur ce changement cf. Jacques Le Goff, Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours, PUR, 2004 – p. 291 ; de manière générale sur l'histoire de l'inspection du travail cf. les archives ouvertes du syndicat Sud-travail : <http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr/>

(6) Aux termes l'article 6 de la Convention n°81 « Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue. »

(7) Ch. mixte, 21 juin 1974, Perrier, n°71-91225.

tution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI) conduisent à la mise en place d'une nouvelle réorganisation du réseau déconcentré de l'État rassemblé autour du préfet. Dans ce cadre, les services déconcentrés du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social sont supprimés. Il s'agit d'un tournant historique, qui se traduit par la fragilisation des moyens supports de l'inspection du travail, la dilution des services de l'emploi et de leurs missions dans d'autres administrations en fonction des politiques préfectorales et par le transfert des services de la main-d'œuvre étrangère vers les préfetures, les autorisations de travail relevant, désormais, de la gestion plus répressive du ministère de l'Intérieur. La cohérence des services déconcentrés, qui s'appuyait sur le lien entre les missions travail et emploi dans les départements, est rompue. La nouvelle cohérence des services est censée s'appuyer sur l'insertion – du logement à l'emploi – sans comprendre réellement quelles seraient la place de l'inspection du travail et, surtout, les garanties contre les ingérences facilitées du préfet.

Les agent.e.s du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social s'opposent fermement à cette restructuration, qui met en cause plus de 100 ans d'histoire du ministère du Travail, né en 1906 à la suite de la catastrophe minière la plus importante de tous les temps en Europe, et qui avait tué 1.099 ouvriers. L'inspection du travail doit être également envisagée dans un environnement plus large, comme élément clef d'un système de protection sociale refondé autour :

- d'une réflexion sur un troisième ordre judiciaire social (« Vers un ordre juridictionnel social » : colloque de juin 2014 organisé par la CGT (8)) ;
- de la proposition de Code du travail du GR-PACT (9) et de son impact sur l'organisation des services de l'inspection du travail (notion de temps libre/ temps contraint, proposition sur la reconnaissance du collectif de travail, nouvelle définition de l'entreprise, ...);
- de l'appel pour de nouveaux droits pour la santé au travail et l'environnement du 20 décembre 2019, suite à la condamnation des responsables d'Orange pour harcèlement moral institutionnel (10) ;
- d'une protection des travailleurs dépendants économiquement et victimes des contournements des protections attachées à l'existence d'un contrat de travail (problématique de l'« ubérisation ») ;

– du rôle de l'inspection du travail dans le cadre de la nécessaire reconquête démocratique du travail, que l'économiste Thomas Coutrot (11) ou le philosophe Alexis Cukier (12) jugent absolument nécessaire pour affronter la perte du sens au travail et la crise démocratique.

L'échelle internationale est aussi susceptible d'ouvrir des horizons pour une réflexion collective. Ainsi, la ratification par la France de la Convention n° 143 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité des chances et de traitement des travailleurs migrants et de la Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques est-elle susceptible de renforcer les fondements de l'action de l'inspection du travail.

En effet, il faut rappeler que les travailleurs migrants en situation irrégulière sont seulement couverts par la Partie I de la Convention n° 143 dans le cadre normatif de l'OIT. En premier lieu, cette convention ne tient pas les travailleuses et les travailleurs migrants illégalement employés pour responsables de leur situation. Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 4, laisse aux États membres la possibilité de régulariser les travailleurs migrants en situation irrégulière : « Rien, dans la présente convention, n'empêche les membres d'accorder aux personnes qui résident ou travaillent de manière illégale dans le pays le droit d'y rester et d'y être légalement employées ».

Les syndicats de l'inspection du travail CGT-TEFP, SUD-Travail et SNUTEFE-FSU ont mené une campagne de 2015 à 2017 aux côtés des collectifs sans-papiers, pour justement revendiquer la régularisation de ces travailleurs sur simple preuve de la relation de travail. L'exemple des luttes victorieuses de l'année 2019 des sans-papiers postiers de Chronopost d'Alfortville et du chantier de Breteuil, qui ont conduit à la régularisation de plusieurs dizaines de sans-papiers qui ne répondaient pas aux critères de la circulaire Valls du 28 novembre 2012, montrent l'actualité brûlante du combat pour l'égalité des droits des travailleuses et travailleurs sans-papiers.

S'agissant du travail domestique, les articles 5 et 6 de la Convention n° 189 disposent notamment, en matière de protection des travailleuses et travailleurs à domicile que « Tout membre doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient d'une protection effective contre toutes les formes d'abus, de harcèlement et de violence et doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domes-

(8) Compte-rendu dans le numéro spécial de Droit ouvrier de novembre 2014 – disponible en ligne sur le site de la revue

(9) Proposition disponible en ligne : <http://pct.parisnanterre.fr/>

(10) Disponible en ligne : <https://blogs.mediapart.fr/thomas-coutrot/blog/201219/apres-france-telecom-de-nouveaux-droits-pour-la-sante-au-travail-et-l-environnement>

(11) T. Coutrot, Libérer le travail. Pourquoi la gauche s'en moque et pourquoi ça doit changer, Seuil, 2018

(12) A. Cukier, Le travail démocratique, Puf, 2018

tiques, comme l'ensemble des travailleurs, jouissent de conditions d'emploi équitables, ainsi que de conditions de travail décentes et, lorsqu'ils sont logés au sein du ménage, de conditions de vie décentes qui respectent leur vie privée ».

Au titre de l'article 17, alinéas 2 et 3, l'inspection du travail devrait également pouvoir, en la matière, disposer de prérogatives spécifiques, ce qui est loin d'être le cas en France en raison de l'impossibilité d'accéder aux domiciles des employeurs sans leur accord préalable : « 2. *Tout membre doit établir et mettre en œuvre des mesures en matière d'inspection du travail, de mise en application et de sanctions, en tenant dûment compte des caractéristiques particulières du travail domestique, conformément à la législation nationale.* 3. *Dans la mesure où cela est compatible avec la législation nationale, ces mesures doivent prévoir les conditions auxquelles l'accès au domicile du ménage peut être autorisé, en tenant dûment compte du respect de la vie privée* ».

L'adoption de la Convention n° 190 de l'OIT sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail, par la Conférence internationale du travail de juin 2019, à l'occasion du centenaire de l'OIT, impliquera aussi fortement les services de l'inspection du travail. Cette nouvelle convention prévoit l'obligation de « *garantir l'existence de moyens d'inspection et d'enquête efficaces pour les cas de violence et de harcèlement, y compris par le biais de l'inspection du travail ou d'autres organismes compétents* ». Elle impose, en particulier, de « *veiller à ce que l'inspection du travail et d'autres autorités compétentes, le cas échéant, soient habilitées à traiter la question de la violence et du harcèlement dans le monde du travail, notamment en ordonnant des mesures immédiatement exécutoires ou l'arrêt du travail lorsqu'il existe un danger imminent pour la vie, la santé ou la sécurité, sous réserve de tout droit de recours judiciaire ou administratif qui pourrait être prévu par la législation* ». Des propositions existent en la matière pour que l'inspection du travail puisse saisir le juge des référés afin de faire respecter les droits fondamentaux des salariés (13).

La place de l'inspection du travail doit aussi s'articuler avec les évolutions nécessaires des normes sociales internationales du travail, qui doivent prévaloir sur les normes commerciales, financières et sur le droit de la concurrence. Des sanctions contre les États et les entreprises ne respectant pas les normes de l'OIT doivent être prévues. La constitution de l'OIT prévoit d'ailleurs déjà que « *la non-adoption par une*

*nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays* ».

Compte tenu des faiblesses de la loi du 27 mars 2017 sur le devoir de vigilance, adoptée suite à l'accident meurtrier de l'usine textile de Rana Plaza du 24 avril 2013, pourquoi ne pas envisager l'intervention de l'inspection du travail dans la mise en œuvre des plans de vigilance, en s'assurant de la mise en place de sanctions dissuasives avec des obligations précises en matière de respect des droits fondamentaux ? Dans un rapport de février 2019, des associations demandaient ainsi à l'État français de désigner « *une administration en charge du suivi de la mise en œuvre de la loi, qui garantisse un accès centralisé aux plans de vigilance des entreprises* » (14).

Au niveau européen, la création d'un réseau des syndicalistes de l'inspection du travail serait particulièrement utile pour échanger sur les expériences communes et la diversité des pratiques afin de renforcer la résistance aux attaques des politiques néolibérales qui détricotent les protections des travailleuses et des travailleurs européens.

\*\*\*

L'une des difficultés profondes pour les agents de l'inspection du travail réside dans le fait d'être réduits à l'impuissance professionnelle face aux injustices du monde du travail et aux violations manifestes du Code du travail. Pour renforcer leur utilité sociale, il apparaît central de se tourner vers les usager·e·s salarié·e·s qui en ont le plus besoin : femmes subissant en particulier les violences sexistes et sexuelles, sans-papiers surexploités, syndicalistes et représentant·e·s du personnel discriminé·e·s et réprimé·e·s, travailleuses et travailleurs détaché·e·s, précaires (intérimaires, temps partiels, sous-traitance abusive) ...

Il faut ouvrir le débat au sein de l'inspection du travail avec les organisations syndicales et l'initier avec toutes les organisations susceptibles de contribuer à une autre vision de l'inspection du travail : syndicats interprofessionnels, conseiller·e·s prud'hommaux·ales, magistrat·e·s du siège et du Parquet, chercheur·e·s en droit du travail, AVFT, SAF, collectifs de sans-papiers, ...

Pour reconstruire une inspection du travail aux côtés des salarié·e·s, il faut donner des perspectives pour que l'inspection du travail soit de nouveau un enjeu de lutte pour tous les salarié·e·s.

**Thomas Dessalles**

(13) *Le respect des droits fondamentaux sur les lieux de travail*, *Le Droit ouvrier*, numéro spécial de janvier 2011 disponible en ligne sur le site de la revue

(14) Rapport disponible en ligne « *Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre - Les entreprises doivent mieux faire.* » rédigé par les Amis de la terre France, Amnesty international France, Collectif Etique sur l'étiquette, CCFD-Terres solidaires