

Études

Inspection du travail

L'inspection du travail en appui aux institutions représentatives du personnel et à la négociation collective

(Première partie)¹

L'essentiel

Animée par le principe de réalité et ses convictions sociales, l'inspection du travail a de tout temps coopéré avec les organisations professionnelles et appuyé les institutions représentatives du personnel. Ses pratiques au niveau local, territorial ou sectoriel – objets de la présente étude – sont diverses. Elles répondent davantage à des incitations du ministère du Travail qu'à des prescriptions contraignantes de sa part.

par Vincent Tiano

Ancien directeur du travail

Dans un contexte de promotion de la négociation collective², tout particulièrement des accords d'entreprise, et d'un remodelage radical des institutions représentatives du personnel dans les entreprises³, la Direction générale du travail lançait en décembre 2017 une enquête auprès de ses services déconcentrés – les Direccte⁴ – sur les pratiques locales de l'inspection du travail en matière d'appui aux institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comités d'entreprise, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail [CHSCT]) et d'appui/animation de la négociation collective.

L'objectif était de les valoriser auprès des inspecteurs du travail et de leur encadrement, appelés à jouer un rôle accru dans le domaine des relations collectives de travail avec la mise en place en 2018 des observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social (ODDS)⁵.

Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'une communication interne au ministère à la fin du premier semestre 2018⁶.

Cet article en rend compte afin de contribuer à mettre en lumière une dimension de l'action de l'inspection du travail qui concrétise, par-delà son activité de contrôle, son engagement social.

Mais avant de donner à voir les résultats de l'enquête de 2017 (III), mettons en relation cet engagement avec la proximité des inspecteurs du travail avec les acteurs sociaux (I) et avec les directives qui leur ont été adressées au cours du temps, en matière d'appui à la négociation collective et aux institutions représentatives du personnel, autrement dénommé par le ministère du Travail : l'appui au dialogue social (II).

Nous verrons, tout particulièrement dans les deux premiers chapitres, comment l'implication des inspecteurs du travail dans ces pratiques d'appui hors de l'entreprise partage ce groupe professionnel, divisé sur ses missions. Ces pratiques sont aussi tributaires d'une confiance entre les acteurs sociaux, et de la diversité de leurs stratégies et politiques.

¹ La seconde partie de cet article paraîtra dans le prochain numéro.

² A. Mias, C. Guillaume, J.-M. Denis et P. Bouffartigue, Vers un « dialogue social » administré ?, La nouvelle revue du travail, n° 8, 2016.

³ La loi travail du 8 août 2016 et les ordonnances réformant le code du travail (dites ordonnances Macron) du 22 sept. 2017 et leur loi de ratification du 29 mars 2018.

⁴ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. À la date de cette enquête, les actuelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ne se sont pas encore substituées aux Direccte (1^{er} avr. 2021), ni le comité social et économique (CSE) aux DP-CE et CHSCT (1^{er} janv. 2020).

⁵ C. trav., art. L. 2234-4 à L. 2234-7, mod. par Ord. n° 2017-1718, 20 déc. 2017.

⁶ Contribution à l'état des lieux : l'animation de la négociation collective et la mobilisation des IRP – Restitution du questionnaire Dialogue social – INTEFP-DGT – Séminaire des RUD « Animer les observatoires départementaux », 31 mai 2018.

I. — LA PROXIMITÉ DE L'INSPECTION DU TRAVAIL AVEC LES ACTEURS SOCIAUX

1. Depuis leur émancipation, par la loi du 2 novembre 1892, de l'emprise des notables locaux, les inspecteurs du travail ont toujours développé des liens intimes avec les travailleurs et leurs représentants, élus ou non. Ces liens s'incarnent au sens propre du terme lorsque leur recrutement a épisodiquement privilégié l'admission de militants ouvriers⁷. Ils se concrétisent surtout en de multiples occasions accumulées au fil du temps : recueil des plaintes, information sur les dispositions légales, puis contrôle des obligations patronales en matière de mise en place et de fonctionnement des institutions représentatives du personnel, protection contre les discriminations ou les licenciements abusifs des salariés dotés d'un mandat.

2. Ces relations étroites avec les représentants des travailleurs ne sont pas exclusives d'une proximité avec les patrons. Celle-ci est parfois d'ordre sociologique, inspecteurs du travail et employeurs⁸ disposant parfois d'un même capital culturel relativement élevé et d'origines sociales proches⁹. Elle est aussi fonctionnelle : ascendante, lors des questionnements et sollicitations dont les inspecteurs font l'objet de la part des employeurs assujettis au code du travail, descendante lorsque l'inspecteur du travail notifie une sanction au chef d'entreprise ou lui accorde le bénéfice de son inlassable pédagogie !

Ces relations étroites avec les deux parties peuvent se nouer dans une même unité de temps et de lieu. Dans l'entreprise, cette relation triangulaire se noue principalement lors de la médiation de conflits collectifs, à laquelle prenaient part les inspecteurs du travail dès la fin du XIX^e siècle, et, depuis la Libération, lors de leur participation aux réunions des institutions représentatives du personnel (IRP)¹⁰. Elle intervient également lors des enquêtes menées dans le cadre du contrôle de ces IRP ou préalables à des décisions les concernant¹¹.

Hors de l'entreprise, les inspecteurs fréquentent conjointement les deux parties tout particulièrement lors de la présidence de commissions mixtes paritaires¹² ou, plus rarement, lors de négociations collectives territoriales

ponctuelles ou de l'organisation de réunions d'information dont le public est constitué d'employeurs et de représentants du personnel.

Le caractère « généraliste » de l'inspection du travail française, compétente tant pour les relations individuelles de travail que collectives, en matière de conditions de travail et d'emploi, est propice à une telle proximité.

3. De cette proximité avec les acteurs sociaux, et tout particulièrement les représentants du personnel, et de la mission de contrôle de l'application du droit du travail historiquement dit protecteur des salariés, résultera bien souvent, quand il ne préexiste pas au choix du métier, un engagement social des inspecteurs du travail. Pour les générations d'inspecteurs entrés dans le métier postérieurement à mai 1968, cet engagement est particulièrement marqué « à gauche » et ne s'est pas démenti depuis, quoique « assagi »¹³. Les « nouveaux inspecteurs » qui font irruption après 1968 rompent avec l'idéologie de pacification sociale et la neutralité dont se prévalait le Syndicat national des inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre (SNITMO), hégémonique jusqu'alors, mais qui demeureront encore longtemps partagées, en particulier par la hiérarchie¹⁴. Ainsi, Jean-Paul Chaze écrira en 2006 à l'issue de sa carrière d'inspecteur et de directeur du travail : « Je tiens à remercier le ministère du Travail de m'avoir permis pendant près de quarante ans d'être cet agent qui a pu participer modestement à l'évolution sociale de notre pays [...]. Appartenir à un corps qui cherche à maintenir le juste équilibre entre les corps sociaux et la paix sociale est ma plus grande fierté »¹⁵.

Les « nouveaux inspecteurs » revendiquent, eux, « la défense de la classe ouvrière, la recherche de possibilités d'action dans les rapports sociaux pour améliorer le sort quotidien des travailleurs »¹⁶. Ils assument comme B. Guérard¹⁷ des relations étroites et privilégiées avec les syndicats de salariés. Cela ne va pas sans désenchantements ou conflits avec eux¹⁸ ou avec leur hiérarchie, comme pour cet

⁷ En particulier par des épreuves ou des concours de recrutement spécialement aménagés à cette fin, dont en 2022 le « troisième concours, destiné aux personnes justifiant de huit années de mandat syndical ou électif ou d'activité professionnelle », en est l'héritier.

⁸ À tout le moins, ceux des entreprises de plus de 50 salariés dont le contrôle était attribué aux inspecteurs.

⁹ V. les résultats des questionnaires annexés aux thèses de V. Tiano (2003) et de M. Szarlej-Ligner (2017).

¹⁰ Délégués du personnel, comité d'entreprise et comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Sur la décennie 2000-2010, les inspecteurs participent annuellement à 8 à 10 000 réunions de CHSCT, soit un peu moins d'une vingtaine par an chacun. La suppression au 1^{er} janvier 2020 des CHSCT au profit de commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) du comité social d'entreprise (CSE), dans lesquelles la présence de l'inspecteur du travail cesse d'être systématiquement de droit, et la baisse sur une longue période des grèves locales font reculer les circonstances où l'inspecteur se retrouve sur la même scène que les protagonistes de l'entreprise.

¹¹ Décisions d'autorisation de licenciement de salariés protégés (autour de 25 000 par an en 2016-2021), décisions relatives au processus électoral, etc.

¹² Au niveau national, elles concernent entre 60 (en 2002) et 80 branches professionnelles (en 2018). Près d'une vingtaine d'inspecteurs du travail président une CMP. Dans le secteur agricole, on en trouve une à plusieurs dans chaque département. Elles mobilisent beaucoup plus d'inspecteurs du travail.

¹³ D. Reid, *Les jeunes inspecteurs – Idéologie et activisme parmi les inspecteurs du travail en France après 1968*, AEHIT, 1997 ; aussi V. Viet, *Votre travail nous regarde !, Enquête associative et institutionnelle sur l'inspection du travail (1980-2020)*, Nancy, éd. Arbre Bleu, 2022. Pour la période antérieure, S. Schweitzer rend compte de l'engagement social d'inspectrices du travail recrutées entre 1945 et 1974. *Les inspectrices du travail 1878-1974*, PUR, 2016. 102 à 107.

¹⁴ D. Reid, *op. cit.*. La préface de cet ouvrage signée par Gil G., inspecteur général, président de l'AEHIT, entré dans le corps de l'inspection du travail le 1^{er} sept. 1945, illustre jusqu'à la caricature la rupture entre les anciens et les jeunes inspecteurs.

¹⁵ A. Chatriot, O. Join-Lambert et V. Viet (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006)*, PUR, 2006. 71 à 73.

¹⁶ R. Dhoquois, dans *Actes – Les cahiers d'action juridique*, n° 31-32, oct. 1980.

¹⁷ B. Guérard, *Mon métier n'était pas neutre – Mémoires d'un inspecteur du travail*, Institut CGT Histoire sociale, 2006.

¹⁸ P. Cravenne, *Le mensonge idéologique – un inspecteur du travail témoigne*, Centre d'observation sociale, 1983, aussi dans la revue *Actes*, préc., p. 67.

L'engagement des inspecteurs du travail : syndicalisation et motifs du choix du métier

- Syndicalisation des inspecteurs du travail (IT) en poste en 2001 : 47 %
- Syndicalisation des promotions d'inspecteurs élèves du travail (IET) en cours de formation :

2010	49 %
2011	36 % (dont intention ferme de se syndiquer)

Par comparaison, en 2013 le taux de syndicalisation des cadres dans la fonction publique d'État est de 26 %

DARES – Analyses La syndicalisation en France, n° 025 mai 2016.

Selon Le Monde du 2 mars 1981, en 1978 la syndicalisation des inspecteurs atteignait 80 %, parmi lesquels 50 % à la CFDT, 22 % à la CGT et 20 % au SNITMO, antérieurement hégémonique.

- Choix du métier d'inspecteur/contrôleur du travail (en %)

	IET (en formation en 2001-2002)	IT (en poste en 2001)
Par hasard	9	27
Pour sa dimension sociale	64	56
Pour y trouver un engagement militant	19	11
Autres	7	6

Source : questionnaires dispensés en 2001-2003 et en 2010-2011 – V. Tiano (thèse 2003), M. Szarlej-Ligner (thèse 2017).

Résultats des élections professionnelles à la Commission administrative paritaire (CAP) du corps des Inspecteurs du travail (en %)

	% participation	UNSA	CFDT	FO	CFTC	CGT	FSU	SUD
2011	66	8	21	4,6	1,4	32	20	13
2014	66	11	21	5	1	32	17	16
2018	70	9,5	16,2	6,7	1,4	34,2	12,6	19,2

Avec un taux de participation élevé aux élections professionnelles, on observe une majorité franche et durable pour les syndicats d'opposition CGT/FSU/SUD.

La même observation est valable aux élections à la CAP des contrôleurs du travail.

En 2001, la CFDT du ministère du travail qui recueillait 50 % des suffrages étaient en opposition de gauche à l'orientation confédérale.

inspecteur sanctionné en novembre 1978 pour sa proximité excessive avec le comité d'entreprise du groupe Terrin¹⁹.

La syndicalisation massive à partir des années 1970 des inspecteurs dans les organisations confédérées (principalement Confédération française démocratique du travail [CFDT] et Confédération générale du travail [CGT]) rend compte de cet engagement. Elle constitue une opportunité pour des relations personnelles avec les syndicats – principalement les unions locales ou départementales.

Mais les inspecteurs apprennent vite à maintenir une image de neutralité nécessaire à leur autorité administrative dans les entreprises et se refusent à y jouer le rôle de « super délégué syndical ». Ils préfèrent se draper dans l'application stricte de la loi dite protectrice des salariés : « Notre génération est militante de trois façons : syndicale en interne, politique dans la société, et dans le métier : inspecteurs du travail », nous sommes d'abord des militants de la loi [...]. Une loi qui n'est pas neutre... Une loi dissymétrique chargée de rétablir l'équilibre entre des employeurs et des salariés »²⁰.

Nombre de ces inspecteurs et leurs successeurs vont, dans les années 1980, « s'assagir ». Sans abdiquer leur

engagement social, ils assument une « négociation de la loi »²¹ que N. Dodier analyse comme une pratique généralisée d'« accommodation de la réglementation » par les inspecteurs du travail²². « Cette “accommodation” se déploie dans différentes directions : ajustement d'un droit perçu comme obsolète face aux situations techniques rencontrées ; personnalisation des rapports avec les entreprises relevant du territoire de la section d'inspection ; prise en compte des circonstances et des particularités techniques, économiques ou sociales, qui opposent des “résistances” aux exigences de la réglementation »²³.

Cette pratique n'amène cependant qu'une minorité d'inspecteurs à adhérer, au début des années 2000, à une image les qualifiant de « négociateurs ou d'animateurs »²⁴.

²⁰ B. Guérard, *op. cit.*, p. 120.

²¹ « Osons dire que nous négocions l'application du droit ! », écrivent les inspecteurs G. Boutaud, F. Perrin et M. Thery, *Les funambules du droit du travail*, Dr. soc. 1985. 271.

²² N. Dodier, *Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité*, dans L. Boltanski et L. Thevenot, *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du CEE, n° 33, 1989. 281.

²³ A. Mias, *Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail*, *La Nouvelle Revue du travail*, n° 7, 2015.

²⁴ V. Tiano, *Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques*, *Travail et Emploi*, n° 96, oct. 2003.

¹⁹ Le Monde, 20 nov. 1978 et 8 janv. 1979.

4. Mais l'inspection du travail ne se résume pas à ses agents de contrôle, les inspecteurs ou contrôleurs du travail en section²⁵. Leur hiérarchie qui appartient en général au corps des inspecteurs du travail ainsi que des inspecteurs sédentaires en appui font partie du « système d'inspection du travail ». C'est à eux qu'il incombe, le plus souvent, d'animer les négociations territoriales ou de branche et les multiples structures paritaires locales, *ad hoc* ou réglementaires. Elles peuvent être dédiées à la promotion du dialogue social, mais aussi à des problématiques relevant plus largement du « travail » ou de « l'emploi ». Il s'y noue des liens étroits avec les organisations d'employeurs et de salariés.

Les effets incertains de l'intégration des contrôleurs du travail au corps des inspecteurs

Les contrôleurs du travail en section, auxquels était attribué le suivi des établissements de moins de 50 salariés – sans disposer des pouvoirs de décision réservés aux inspecteurs – et qui constituaient les deux tiers des agents de contrôle, ont été en quasi-totalité intégrés dans le corps des inspecteurs entre 2014 et 2021. La totalité des agents se voit désormais attribuer le suivi des établissements de plus, comme de moins, de 50 salariés. Ainsi la participation aux CHSCT/commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT), les décisions de licenciement de salariés protégés ou relatives au processus électoral, ou encore les conciliations lors des conflits collectifs deviennent l'affaire de tous les agents.

Mécaniquement – à effectif d'agents de contrôle constant –, les opportunités de relations étroites avec les représentants du personnel, réparties sur davantage d'agents, se réduisent d'autant. En revanche, tous les agents partagent le même vécu de suivi d'établissements dotés à 94 % d'entre eux d'IRP (les établissements de 50 salariés ou plus) ou seulement à 50 % (les établissements de 11 à 49 salariés).

Source pour l'implantation des IRP en 2010-2011 : Dares Analyses, n° 026, avr. 2013.

L'information sur le droit du travail des employeurs et salariés par l'inspection du travail bénéficie de l'indépendance statutaire de celle-ci à l'égard du pouvoir politique, à laquelle les inspecteurs du travail sont très attachés. En revanche, l'animation du dialogue social territorial et la mobilisation des acteurs des politiques de l'emploi par la hiérarchie relèvent le plus souvent de l'administration du travail, ou de l'emploi, placée sous l'autorité du préfet. Cette configuration n'est pas sans contribuer à la faible implication des inspecteurs du travail en section d'inspection dans ces initiatives.

II. — RETOUR HISTORIQUE SUR LES DIRECTIVES DONNÉES À L'INSPECTION DU TRAVAIL EN MATIÈRE D'APPUI AU DIALOGUE SOCIAL

1. *La référence historique*, et largement citée, est la « circulaire Millerand » du 19 janvier 1900, suivie par celle de Doumergue du 22 novembre 1906, adressée aux inspecteurs du travail pour qu'ils amplifient la fréquentation des bourses du travail et la tenue de conférences à l'adresse des syndicats sur la législation (loi du 13 juill. 1906 sur

le repos hebdomadaire, du 9 avr. 1910 sur les retraites, etc.)²⁶.

Pour l'historien Vincent Viet : « Le calcul était double : il s'agissait de renforcer l'efficacité de l'inspection du travail et d'amener les organisations syndicales à cogérer les lois sur le travail pour les faire rentrer dans le giron de la République [...]. Les inspecteurs y souscrivent sans peine car elles leur permettent d'afficher leur sympathie pour la classe ouvrière, d'instruire les organisations syndicales afin de les mobiliser pour l'application de la loi et d'informer les travailleurs et d'éviter ainsi des réclamations non fondées »²⁷.

La mise en œuvre de ces instructions était suivie, notamment dans le rapport annuel sur leur activité envoyé par les inspecteurs divisionnaires au ministre qui prévoyait, depuis 1908 (et au moins jusqu'en 1936), une section sur « les relations avec les organisations patronales et ouvrières : concours apporté par ces organisations à l'application des dispositions légales et réglementaires. Ententes intervenues à ce sujet entre ces organisations, d'une part, et entre ces organisations et le service, d'autre part. Nombre et objet des conférences faites sur la demande de ces organisations. Interventions du service pour le règlement des différends collectifs »²⁸.

Avec pour toile de fond une méfiance initiale du mouvement ouvrier à leur égard²⁹, les inspecteurs du travail devaient avoir avec les syndicats professionnels des relations hétérogènes. En effet, les courriers ministériels tantôt mettent en garde les inspecteurs contre une proximité trop grande avec les syndicats ouvriers³⁰, tantôt les rappellent à l'ordre quand ils n'ont pas visité lors de leur prise de poste tous les syndicats de leur section³¹. Un partage des rôles s'opère parfois, comme on l'observe aujourd'hui, entre l'inspecteur de base (départemental) qui établit des liens avec les syndicats ouvriers et l'inspecteur divisionnaire qui se rapproche des syndicats patronaux³².

2. Les pratiques ont aussi évolué au cours de cette période 1900-1936. Ainsi, *durant l'entre-deux-guerres*, les inspecteurs voient leur action médiatrice auprès des syndicats de salariés et d'employeurs sollicitée pour la mise en œuvre

²⁶ Alexandre Millerand, ministre du Commerce et premier ministre socialiste de la III^e République ; Gaston Doumergue, ministre du Commerce, radical-socialiste.

²⁷ V. Viet, *in* Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Doc. fr., 1998.

²⁸ Circ. 1^{er} déc. 1923, Bulletin officiel de l'inspection du travail et de l'hygiène industrielle, 1923.

²⁹ Jules Guesde, en 1896 : « Ils [les inspecteurs du travail] ne sont depuis le premier 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 », cité par R. Dhoquois, Actes – Les cahiers d'action juridique, n° 31-32, oct. 1980. 9.

³⁰ D. Reid, Les inspecteurs du travail pendant l'âge d'or, Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Doc. fr., 1998, *op. cit.*, p. 123.

³¹ Lettre ministérielle du 30 avr. 1901, Bulletin de l'inspection du travail, année 1901, p. 106.

³² V. Viet, Les voltigeurs de la république, l'inspection du travail en France jusqu'en 1914, Paris, éd. CNRS, 1994. 254.

²⁵ Les agents de contrôle sont, depuis 2014, regroupés en « unités de contrôle » au sein desquelles ils ont le plus souvent la responsabilité d'une section territoriale.

de la législation sur les salaires, la loi sur la journée de huit heures, mais aussi la négociation de conventions collectives³³.

Le Front populaire leur donnera pour instruction de mettre en œuvre une médiation directe dans les entreprises en grève, qu'ils pratiquaient d'ailleurs déjà largement (circulaires des 11 et 23 juin 1936). Ils président souvent les commissions départementales de conciliation rassemblant syndicats patronaux et ouvriers et aussi, à partir de 1938, des commissions mixtes de branche, de négociation collective, de leur département ou région³⁴.

3. *À la Libération*, la création des comités d'entreprise et la consolidation juridique des délégués du personnel ouvrent un nouveau terrain d'action. Les directeurs départementaux et les divisionnaires doivent rendre compte, à un rythme bimestriel, de la mise en place des comités et de leurs activités, qu'ils doivent encourager. En revanche, le ministère ne les mobilise pas en faveur des délégués du personnel – dont les attributions sont de porter les réclamations – qui jusqu'en 2000 sont les grands absents de ses préoccupations³⁵.

La circulaire d'application de l'ordonnance du 22 février 1945 sur les comités d'entreprise prescrit aux inspecteurs du travail de se mettre en relation avec les chefs d'entreprise et les syndicats afin de faciliter la mise en place des comités. Les rapports des inspecteurs rendent compte de leurs efforts.

Les inspecteurs divisionnaires y font part, dès 1946, des besoins de formation des élus et demandent des instructions en vue de s'y impliquer. Ainsi, le 8 juillet 1946, l'inspecteur divisionnaire de Lyon écrit : « En définitive, il y aurait lieu avant toute chose de participer à l'éducation systématique des délégués ouvriers des CE [comités d'entreprise] [...]. La CGT dans l'un de ces départements a créé un stage de formation pour délégués et dans l'autre il a été organisé des cours de comptabilité pour les membres des comités d'entreprise. Le service pourrait participer à la formation de ces délégués. Toutefois il serait souhaitable que des instructions ministérielles interviennent en la matière afin que les contacts entre les organisations syndicales et l'Inspection du travail soient préparés et facilités »³⁶.

Les inspecteurs s'impliquent ainsi dans la formation des élus. Leurs rapports bimestriels sur les comités d'entreprise ou leurs rapports annuels d'activité en rendent compte. Le 5 décembre 1946, l'inspecteur divisionnaire de Rouen écrit dans son rapport bimestriel : « J'ai proposé aux diverses unions départementales de Normandie

de faire faire par les inspecteurs une série de conférences aux membres de ces comités [...]. En outre des brochures claires et précises devraient être mises à la disposition des délégués ».

En 1948 l'inspecteur divisionnaire des deuxième et sixième circonscriptions écrit dans son rapport annuel : « Des conférences ont été faites dans la plupart des départements pour la mise en place de la médecine du travail. Les inspecteurs ont présidé et animé les CHS³⁷. Dans la Seine inférieure les conférences ci-après ont été faites : une conférence à la CGT au Havre sur les salaires, une conférence sur les CHS [comités d'hygiène et de sécurité] pour divers syndicats ouvriers et employés, une conférence dans les centres d'apprentissage à la demande patronale de la métallurgie sur la sécurité dans les usines ».

On ne retrouve pas d'instruction encourageant ces pratiques. L'inventaire des nombreuses circulaires ou instructions portant sur les comités d'entreprise ou la représentation du personnel adressées aux services de 1945 à 1975 révèle qu'aucune – hormis, et encore partiellement, celle du 22 février 1945 – n'aborde explicitement la problématique de l'animation de l'institution par l'IT et encore moins la formation des membres des comités³⁸.

Faute d'instruction adressée aux services, et dans le nouveau contexte politique et social ouvert en 1947, cet élan s'épuise³⁹.

En effet, M. Bailet, directeur départemental de l'Ain, écrit le 28 juin 1949 dans son rapport statistique sur la constitution des comités d'entreprise : « Ainsi se pose la question de la formation des délégués ouvriers aux CE. La DDTMO [direction départementale du travail et de la main-d'œuvre] a organisé l'année dernière une journée d'étude réunissant l'ensemble des délégués des CE. Cette réunion avait pour but d'informer les délégués sur leurs droits et leurs devoirs au sein des comités. Ces séances de travail n'ont pas été renouvelées cette année par suite des difficultés nées de la scission syndicale ».

Cette pratique d'appui aux représentants du personnel hors des entreprises n'était toutefois pas générale. Ainsi lit-on dans le rapport annuel 1949 de la première circonscription de Paris : « Aucune conférence n'a été demandée aux inspecteurs par les organisations patronales et ouvrières ; le fait tient à ce que Paris est le siège des grandes fédérations ou confédérations qui sont pourvues de services importants de secrétariat, d'étude ou de contentieux qui fournissent sans difficultés les conférences nécessaires pour toute action éducative ou de propagande ».

³³ Lois du 25 mars 1919 sur les conventions collectives et du 23 avr. 1919 sur la journée de 8 heures et circulaire d'application du 27 mai 1919.

³⁴ L. de Taillac, *L'inspection du travail sous le front populaire*, Journée d'étude du 21 juin 2022, organisée par le CHATEFP et l'AEHIT, à paraître.

³⁵ Hormis le rappel de l'obligation pour l'inspecteur, prévue par le code du travail, de proposer au délégué du personnel de l'accompagner lors de sa visite. C. trav., art. L. 2313-11.

³⁶ Rapport bimestriel du 8 juill. 1946 de M. Aymard. Les rapports cités plus loin pour cette période 1946-1950 sont conservés aux Archives nationales sous les cotes AN 19760123/6 à 9.

³⁷ Créés par le décret du 1^{er} août 1947.

³⁸ AN 19940322/6. Inventaire réalisé en 1975 par la Direction des relations du travail. Les circulaires concernent en très grande majorité la question du licenciement des représentants du personnel, des interprétations juridiques et les modalités de reconnaissance de la représentativité des syndicats requise pour présenter des candidats.

³⁹ Départ des communistes du gouvernement en 1947 et surtout scission au sein de la CGT – donnant naissance à la CGT-FO – qui affaiblit l'implantation et la vitalité des comités. La CGT adopte alors une posture conflictuelle.

Seule une minorité de rapports bimestriels ou annuels rend compte de ces pratiques d'appui. En revanche, ils sont très nombreux à mentionner la sollicitation importante des inspecteurs concernant le processus électoral, tout particulièrement la reconnaissance de la représentativité des syndicats présentant des candidats.

4. *De la fin de la guerre au milieu des années 1960* et sous l'impact notamment de la guerre froide et de la scission syndicale de 1947, on observe un affaiblissement des organisations syndicales qui perdent la moitié de leurs adhérents⁴⁰, une baisse drastique d'implantation des comités d'entreprise et un sous-effectif criant d'inspecteurs du travail⁴¹.

Un fossé semble se créer entre un syndicat comme la CGT et la majorité des inspecteurs. Ainsi Albert Rivat, président de la bourse du travail de Vénissieux, peut-il témoigner en 1992 : « Dans les années 1950, le rôle et l'image de l'inspection du travail se dégradèrent considérablement. [...] Le manque d'objectivité, pour ne pas dire le parti pris de certains inspecteurs du travail dans la période 1950-1960, rendit très méfiants les syndicats vis-à-vis de cette institution »⁴².

Dans ce contexte, on ne trouve plus dans les rapports postérieurs à 1950 – qui d'ailleurs se raréfient dans les Archives nationales – de mentions d'initiatives des services en matière d'animation de la représentation du personnel. La création par les lois du 23 juillet 1957 d'un congé non rémunéré d'éducation ouvrière ou de formation syndicale, puis du 28 décembre 1959 d'un financement des instituts du travail – à même d'indemniser les stagiaires de ces formations – ne laisse pas de trace de directives adressées aux inspecteurs du travail, ni d'actions de leur part.

5. *Une nouvelle période s'ouvre à partir de 1966*, tant au regard de l'évolution du contexte politique, économique et social avec ses traductions juridiques⁴³ que des évolutions propres de l'inspection du travail. Cette période voit un développement majeur des institutions représentatives du personnel (élargissement des attributions, nouvelles institutions, moyens renforcés)⁴⁴ et de la négociation col-

lective (négociations annuelles obligatoires, « négociations administrées »)⁴⁵. On y observe une réapparition des pratiques d'appui aux institutions représentatives du personnel hors du cadre strict de l'entreprise par les inspecteurs du travail et – à partir de 2003 – un renforcement des prescriptions adressées à l'inspection du travail dans le cadre d'un « *new public management* »⁴⁶.

Le tournant des années 1970 ne donne pas plus à voir que dans les années 1950-1960, en dépit des évolutions juridiques et sociales, d'instructions aux inspecteurs en matière d'appui aux institutions représentatives du personnel ou à la négociation collective territoriale.

En 1967, le SNITMO, qui syndique pour peu de temps encore la quasi-totalité des inspecteurs, semble le déplorer. Il regrette que l'insuffisance des effectifs de l'inspection du travail ne permette pas aux inspecteurs de jouer « un rôle important d'information [qui leur incomberait] pour aider à ce que les comités ne perdent pas de vue les sujets essentiels qui doivent entrer dans leurs préoccupations »⁴⁷.

En dépit de leur engagement en faveur des travailleurs, les « nouveaux inspecteurs » entrés en fonction après 1968 ne semblent pas avoir développé des pratiques d'appui collectif aux institutions représentatives du personnel ou aux délégués syndicaux sur un territoire ou un secteur professionnel. Ils concrétisent davantage leur radicalité dans la réhabilitation de la sanction pénale, notamment à l'encontre des discriminations syndicales.

La fin des années 1970 et le début des années 1980 donnent aussi à voir la méfiance dont les inspecteurs du travail peuvent continuer à faire l'objet de la part d'organisations tant de salariés que patronales, ayant fait le choix d'une relation conflictuelle avec l'État⁴⁸.

Il en est ainsi de la CGT qui de son 31^e au 42^e congrès confédéral (1957-1985) adoptait une résolution rappelant sa position historique en faveur de « délégués salariés élus à l'inspection du travail » destinés de fait à contrôler l'activité des inspecteurs du travail en titre. Exceptionnellement, des violences peuvent aussi être exercées par des organisations patronales⁴⁹. Malgré cela, les inspecteurs sont très sollicités pour la médiation lors des grèves, nombreuses jusqu'au début des années 1980.

6. Avec retard, l'inspection du travail connaît une hausse substantielle de ses effectifs qui élargit ses marges de

⁴⁰ T. Amossé et M.-T. Pignoni, *La transformation du paysage syndical depuis 1945*, Insee – Données sociales, éd. 2006.

⁴¹ Selon J.-P. Le Crom, le taux de couverture des entreprises assujetties à la mise en place d'un comité passe de 75-80 % en 1950 à 29 % en 1966, *L'introuvable démocratie salariale*, 2003, Paris. Les effectifs théoriques d'inspecteurs du travail passent de 242 en 1950 à 202 en 1964 comme l'indiquent C. Chetcuti et M. Le Noel *in* *Inspecteurs et inspection du travail sous la III et la IV^e République*, *op. cit.*

⁴² 100 ans d'inspection du travail, magazine Service public, juill.-août 1992, Fédération CGT des services publics.

⁴³ J. Le Goff, *Du silence à la parole, une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, Presses universitaires de Rennes, 2004. 368-371.

⁴⁴ De nouvelles attributions pour le CE résultant de la loi du 18 juin 1966 (élargissement de l'information économique et autres mesures), de la mise en place de la participation salariale (Ord. 14 août 1967), de la formation professionnelle continue (L. 19 juill. 1971) ; de nouvelles institutions avec le délégué syndical d'entreprise (L. 27 déc. 1968), le CHSCT (« loi Auroux » du 23 déc. 1982) et de nouveaux moyens : budget de fonctionnement des CE et droit renforcé à l'expertise (L. 28 oct. 1982), congé de formation économique social et syndical (loi précédente et L. 30 déc. 1985), formation obligatoire en santé sécurité des délégués du personnel (Ord. 22 févr. 2001).

⁴⁵ Négociation annuelle obligatoire sur les salaires, temps de travail (1982), la GPEC (L. 18 janv. 2005), l'égalité professionnelle (L. 9 nov. 2010), négociation administrée dérogatoire ou non.

⁴⁶ M. Szarlej-Ligner, *Socio-histoire de l'inspection du travail : une administration comme une autre ?*, th. sociologie, dir. Jean-Noël Rétière, université de Nantes, 2017.

⁴⁷ SNITMO, *Service public bientôt centenaire... L'inspection du travail et de la main-d'œuvre*, Livre blanc, Paris, juin 1967.

⁴⁸ Actes – Les cahiers d'action juridique, n° 31-32, oct. 1980. 17, 19 et 21 à 23.

⁴⁹ *Le Monde*, 15 janv. 1983 ; Lettre du 28 nov. 1983 des syndicats de l'inspection du travail au ministre Bérégovoy.

manœuvre⁵⁰. À partir de 1987, de nouvelles pratiques d'animation des acteurs sociaux sont promues par l'association d'inspecteurs du travail « Villermé » née en 1981, dans le sillage d'une CFDT autogestionnaire (1970-1978)⁵¹. Ces pratiques se nourrissent davantage du nouveau contexte marqué par la victoire des socialistes de 1981 et d'un engagement « à gauche » de ses agents que de directives du ministère. Ainsi, à titre d'exemple, la circulaire DRT 87/11 du 3 novembre 1987 d'application de la loi du 30 décembre 1985 sur le congé de formation économique social et syndical adressée aux inspecteurs du travail n'assignera aux agents du ministère du travail aucune tâche de promotion du départ en congé des salariés, ni d'appui aux formations mises en œuvre par les organismes prévus à cet fin.

En effet, d'une manière générale, ces directives sont rares et peu contraignantes. Depuis la fin des années 1970, l'inspection du travail donne l'image d'agents de contrôle farouchement attachés à leur indépendance statutaire qui se concrétise dans une forte autonomie individuelle, et collectivement rétifs aux directives hiérarchiques. Celles-ci ne deviendront véritablement prescriptives, quoique prudemment, qu'à partir du « plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail – PMDIT » mis en œuvre de 2006 à 2010.

Dans ce contexte, c'est dans le domaine de la santé et de la sécurité – auréolé d'une légitimité historique et en profond renouvellement législatif⁵² – que les prescriptions adressées aux inspecteurs du travail ont été le plus formalisées. L'animation des CHSCT, puis des délégués du personnel, prendra le pas sur l'ancienne animation des comités d'entreprise de l'immédiat après-guerre. C'est d'autant plus possible que les inspecteurs sont libérés en 1986 des chronophages décisions d'autorisation des licenciements économiques collectifs qui leur incombaient depuis 1975⁵³.

Des circulaires traitant exclusivement des CHS puis des CHSCT sont produites par le ministère du Travail⁵⁴. Mais comme celles sur les comités d'entreprise, elles visent le plus souvent à apporter des précisions techniques sur les nouvelles dispositions réglementaires. Tout au plus, celle du 12 avril 1980 incite-t-elle les inspecteurs à favoriser la création des CHS et à participer aux réunions des instances représentatives.

De 1989 à 2002, l'inspection est aussi destinataire d'une circulaire annuelle déterminant les priorités des services en matière de prévention des risques professionnels. On y lit de manière récurrente l'indispensable coordination des acteurs institutionnels de la prévention (Caisse régionale d'assurance maladie des travailleurs salariés [CRAM/TS], Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics [OPPBTB], Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail [Anact], etc.) que l'on retrouve impliqués fréquemment dans les initiatives de l'inspection du travail en appui aux institutions représentatives du personnel et aux organisations professionnelles.

En 1989, parmi les cinq priorités des services extérieurs du travail et de l'emploi en matière de prévention des risques, figure le fait d'« apporter un appui aux CHSCT »⁵⁵. Cet appui consiste en la diffusion d'études relatives à « des CHSCT modèles », de brochures d'information, en soutien aux actions de formation des représentants du personnel, mais sans que soient identifiés formellement l'inspection du travail et les agents de contrôle, ni ne soient dressés les contours d'actions locales territoriales ou de branche.

De 1990 à 1998, la référence aux CHSCT se fait intermittente⁵⁶ et le plus souvent en relation avec une action particulière de prévention. Pour l'essentiel, il s'agit pour les inspecteurs du travail d'être présents aux réunions des comités et, dans cette circonstance, de les impliquer dans les priorités d'action de la Direction des relations du travail (DRT). Le ministère promeut ainsi une approche atomisée et instrumentale des comités, infra-entreprise, dont le patronat ne veut pas que s'écartent les inspecteurs. L'association des inspecteurs du travail Villermé le dénonce en 1996 : « Plusieurs réunions avaient été organisées dans le nord de la France entre l'administration du travail et des secrétaires de CHSCT. Cette initiative, qui était une des premières du genre, suscita une protestation nationale de l'UIMM (syndicat patronal de la métallurgie) auprès du ministère du Travail. Même si cette protestation n'empêcha pas par la suite d'autres réunions entre l'administration du travail et des représentants du personnel, elle est significative d'un état d'esprit qu'il convient de changer »⁵⁷.

En 1999 et 2000, dans le contexte des lois adoptées à l'initiative de la ministre socialiste Martine Aubry instituant les 35 heures, s'opère un tournant. Les inspecteurs doivent « inciter au dialogue social sur la santé et la sécurité en veillant à l'implication des instances représentatives du personnel, compétentes dans la mise en œuvre des principes de prévention et à la qualité de leur formation »⁵⁸. À partir de l'année 2000 – et sous injonction européenne d'étendre aux délégués du personnel le

50 L'effectif passe de 237 en 1970 à 341 en 1975 puis se stabilise aux environs de 400 de 1984 à 2000. Sources : Rapports annuels sur l'inspection du travail et C. Chetcuti et M. Le Noél *in* Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République, *op. cit.*

51 Fondée en 1981 par des militants de la CFDT, la moitié des inspecteurs du travail y sont adhérents en 1987. V., V. Viet, *Votre travail nous regarde !*, *op. cit.*

52 Qu'il soit d'origine nationale (L. 6 déc. 1976 et ses multiples décrets) ou d'origine européenne (Dir.-cadre 12 juin 1989, suivie d'une trentaine de directives « filles »).

53 Selon Marie Szarlej (thèse, 2017, 146), le nombre moyen annuel de décisions concernant les licenciements économiques varie de 52 000 à 111 000 sur la période 1976-1985 ; soit, selon les années et les effectifs d'inspecteurs, entre 150 et 250 décisions prises annuellement par chaque inspecteur.

54 Sept circulaires de 1969 à 1993.

55 Circ. DRT 20 mars 1989 relative au programme d'actions en matière de prévention des risques professionnelles et d'amélioration des conditions de travail.

56 Au sein des circulaires de 1989, 1992, 1993, 1997, 1998.

57 L'application des directives européennes – rôle de l'inspection du travail, rapport remis par l'association Villermé au BTS (Bureau technique syndical européen pour la santé et sécurité), sept. 1996.

58 Circ. DRT 10 févr. 1999.

bénéfice d'une formation obligatoire en santé sécurité⁵⁹ –, il est prescrit parmi « les actions de fond, pluriannuelles » une « action CHSCT et délégués du personnel » destinée à « conforter et développer le rôle des IRP notamment en matière d'impact des réorganisations sur les conditions de travail et d'évaluation des risques [...] ».

Pour la première fois, une directive nationale valorise l'appui de l'inspection du travail aux délégués du personnel. Mais il n'est toujours pas fait référence à des actions de l'inspection du travail hors du périmètre de l'entreprise. En phase avec le patronat, le ministère l'est aussi avec la grande majorité de ses inspecteurs qui exprime en juin 2001, dans le domaine de la santé sécurité, une proximité bien plus grande avec les représentants du personnel internes aux entreprises qu'avec les représentants syndicaux locaux ou de branche⁶⁰.

Au-delà du champ de la santé et de la sécurité au travail, des circulaires ministérielles d'orientation générale sont aussi adressées aux agents en 1991, 1993, 1996 et 1999 couvrant l'ensemble du champ travail et emploi.

Ces instructions générales ont été précédées en 1989 par une circulaire spécifique du ministre Jean-Pierre Soisson promouvant la « modernisation négociée des entreprises » à laquelle les inspecteurs sont invités à apporter leur concours⁶¹. Ceux-ci considèrent qu'elle les écarte de leur mission et lui opposent la « modernisation contrôlée »⁶² ou dénoncent : « Modernisation négociée, médiation pénale, la boucle est bouclée, ce sont deux mamelles d'une autre politique »⁶³.

La circulaire d'orientation générale du 30 janvier 1996 de Jacques Barrot, ministre d'un gouvernement de droite, prescrit de « faciliter le développement de la concertation, de la négociation collective et du dialogue social ». Cela passe pour les inspecteurs par le fait « d'exercer leur rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits », de « conforter d'abord puis développer le réseau des institutions représentatives du personnel », « d'accompagner la négociation collective » et de « faciliter le changement [...] dans le cadre partenarial des organisations professionnelles et syndicales à divers échelons géographiques ».

À partir de 2003, ces instructions générales deviennent annuelles, et intègrent les actions de prévention des risques professionnels⁶⁴.

7. Du début des années 2000 à la veille de l'enquête de 2017, dont nous exposons les résultats ci-après, les politiques du travail et de l'emploi des gouvernements de droite (2002-2012), comme de gauche (2012-2017)

vont amplifier l'espace attribué à la représentation du personnel, et plus particulièrement aux syndicats locaux patronaux et salariés. Il s'agit de développer la négociation collective d'entreprise ou territoriale en appui à la mise en œuvre de politiques publiques (35 heures, « pénibilité », « sauvegarde de l'emploi », égalité professionnelle, etc.).

Ainsi la territorialisation des politiques publiques⁶⁵, avec notamment la déclinaison régionale des instances nationales de concertation (CROCT, Coparef, etc.) et des plans nationaux d'action (PRST, PRITH, etc.)⁶⁶, la multiplication d'instances paritaires locales dédiées à la négociation (CPRIA, CPL, CPRI, ODDS)⁶⁷ et l'évolution de la hiérarchie des normes au profit de l'accord d'entreprise vont constituer un appel d'air pour des initiatives locales d'appui aux IRP et aux acteurs de la négociation collective susceptibles d'impliquer les inspecteurs du travail et leur hiérarchie.

La prescription générale d'appui aux institutions représentatives du personnel et à la négociation collective exprimée par Jacques Barrot en 1996 ne sera reprise qu'à partir de 2003, dans les instructions annuelles générales fixant les priorités de l'inspection du travail. Elle s'exprime jusqu'en 2015 dans des termes connaissant des variantes mineures. L'appui se traduit avant tout en nombre de contrôles à réaliser sur cette thématique, en cohérence avec la systématisation, depuis 2003, de l'assignation d'objectifs chiffrés de contrôles à l'inspection du travail⁶⁸. Il s'y ajoute selon les années la « dynamisation de la négociation collective au niveau local », l'« information des partenaires sociaux », mais aucune prescription explicite d'initiatives d'appui aux institutions représentatives du personnel hors du cadre de l'entreprise.

Par opposition avec l'accent mis sur la mission de conseil promue par Jean Auroux en 1982 et Pierre Bérégovoy en 1984, ministres socialistes, la priorité assignée aux inspecteurs du travail depuis les années 2000 par le ministère du Travail est bien l'activité de contrôle dans les entreprises, en phase avec la conception des missions de l'inspection du travail défendue par ses syndicats.

⁵⁹ Ord. n° 2001-176, 22 févr. 2001.

⁶⁰ Réponses aux questions 39-45 du questionnaire annexé à la thèse de V. Tiano (2003).

⁶¹ Circ. 3 mars. 1989, puis Circ. 3 févr. 1992 de la ministre Martine Aubry sur le thème de « changer le travail ».

⁶² Association Villermé, Rencontre nationale du 4 juin 1988, document ronéoté.

⁶³ C. Charbonnier, dans 100 ans d'inspection du travail, préc.

⁶⁴ Directive nationale d'orientation (DNO) 29 janv. 2003 relative aux priorités stratégiques en matière de travail, emploi et formation professionnelles (TEFP) pour l'année 2003 ; Circ. DRT 04, 12 mars 2003 ; DNO 27 janv. 2004 relative aux priorités stratégiques en matière de TEPF pour 2004-2005 et son avenant du 22 mars 2005 ; puis pour les années ultérieures, Maquette de budget opérationnel de programme territorial (BOPT) du Programme 111 du projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances.

⁶⁵ E. Verdier, Vers une gouvernance territoriale des risques du travail, Travail et Emploi, n° 113, janv.-mars 2008.

⁶⁶ Comité régional d'orientation des conditions de travail (CROCT), comité paritaire régional pour l'emploi et la formation professionnelle (Coparef), plans régionaux santé travail (PRST), plans régionaux d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH).

⁶⁷ Commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat (accord 12 nov. 2001), commissions paritaires locales (L. 4 mai 2004), commissions paritaires régionales interprofessionnelles (L. 17 août 2015), souvent précédées par la mise en place d'instances locales tripartites *ad hoc*. Une enquête rapide menée en juin 2017 par le service d'animation territoriale la DGT sur les accords locaux interentreprises et sur les commissions paritaires locales révèle la faiblesse de leur implantation et de leur activité.

⁶⁸ M. Szarlej et V. Tiano, Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation, Dr. soc. 2013. 164.

Cela contribue à une méfiance du patronat à l'égard de l'inspection du travail. Citons la présidente du Mouvement des entreprises de France (Medef), à propos du projet de plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT) : « S'agissant des critères d'avancement, j'estime qu'il serait indispensable de prendre en compte la qualité du travail, l'aptitude à la relation et l'impartialité des agents. Trop souvent les entreprises témoignent en effet du non-respect de cette exigence et de l'interférence d'une affiliation syndicale sur l'exercice du contrôle »⁶⁹.

8. Mais le ministère peut aussi encourager les actions d'appui au dialogue social sans les prescrire. La presse interne du ministère, ou encore le centre de formation des inspecteurs, les valorisent.

Ainsi en 1987 et 1989, la revue interne du ministère, « Échange et travail », donne-t-elle la parole à des adhérents de l'association Villermé qui par ailleurs, promeut dans ses propres publications « l'activation du social » par les inspecteurs du travail. Jacques Le Goff et Olivier Brunet, inspecteurs du travail à Quimper et à Brest, y écrivent : « Développement de la représentation du personnel : inventer de nouvelles pratiques [...]. De cette constatation est né dans le Finistère un projet "d'activation du social" consistant en l'organisation de rencontres distinctes d'une part d'élus, d'autre part de chefs d'entreprise [...] ». Yves Jorand, inspecteur du travail à Chambéry, y écrit aussi : « Comment stimuler le fonctionnement des institutions représentatives [...]. Ainsi reprenant l'initiative de collègues bretons, m'a-t-il paru opportun de rapprocher des élus ou des présidents d'instances représentatives (CE, CHSCT, DP) pour susciter des échanges d'informations entre entreprises et des débats »⁷⁰. Il ne s'agit pas seulement de renouer avec la mobilisation des représentants du personnel, conçus comme des relais indispensables de l'application de la loi dans les entreprises, à laquelle l'ensemble de l'inspection du travail adhère, mais aussi de stimuler leur action transformatrice des relations professionnelles⁷¹. Ils se démarquent ainsi d'une conception des missions exclusivement centrées sur le contrôle et rejoignent une conception d'un État « situé » parmi les acteurs sociaux.

Lors d'un séminaire d'échanges sur les pratiques professionnelles de l'inspection du travail organisé par leur centre de formation (l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle [INTEFP]), un inspecteur du travail est invité à décrire une « démarche locale de formation des membres des comités d'entreprise en région PACA⁷² », menée de 1996 à 2001 : « L'action a commencé en 1996, partant du constat que les élus des CE recouraient guère à leurs droits [...]. Il s'agissait

de faire des CE une force de proposition, au travers du développement des compétences des élus et du contrôle des obligations patronales [...] afin que les élus utilisent leurs droits. [...]. Des propositions de formation, de financement d'expertise ont également été faites ainsi que l'organisation par les inspecteurs de rencontres d'élus, en vue de les dynamiser ».

Ces initiatives soutenues par la hiérarchie au niveau local, valorisées mais pas prescrites au niveau national, ne recueillent néanmoins pas l'adhésion de tous les inspecteurs dont la grande majorité, faute de temps et de conviction, s'en tient à l'écart : soit qu'ils conçoivent leur mission comme étant exclusivement le contrôle de conformité des entreprises⁷³, charge revenant, le cas échéant, aux confédérations syndicales aux niveaux territorial ou de branche d'apporter leur appui aux IRP, soit – sans que cela soit exclusif de la précédente posture – qu'ils assimilent ces initiatives à un soutien à la politique gouvernementale de « privatisation de l'ordre public social » dénoncée par les principaux syndicats d'inspecteurs du travail qui y voient un affaiblissement de la protection légale des travailleurs, du code du travail et corrélativement de l'inspection du travail⁷⁴.

Les bilans des actions menées ne permettent pas de convaincre les inspecteurs hésitants. La satisfaction des inspecteurs, des salariés et des employeurs participant à ces initiatives est quasi systématique, contribuant ainsi à la légitimité des institutions représentatives du personnel et de l'inspection du travail. En revanche, leur impact sur l'application de la législation, sur les pratiques des représentants du personnel et sur les relations professionnelles est rarement évalué.

À partir de l'année 2000, l'INTEFP propose aux agents du ministère des formations relatives au dialogue social. En nombre très limité, elles concernent l'appui à la négociation collective (avec l'usage d'un « Guide du conciliateur et de la conciliatrice ») et la gestion des conflits sociaux (avec la promotion du dispositif de « médiation préventive » ou « d'appui au dialogue social – ADS », dénommé aujourd'hui ARESO, auquel l'ANACT apporte son concours).

Redoutant, semble-t-il, l'hostilité patronale et un désintérêt des agents, elles ne concernent pas l'appui sectoriel ou territorial susceptible d'être apporté aux institutions représentatives du personnel – thématique à laquelle les inspecteurs du travail formateurs à l'INTEFP se montraient, en 2019, toujours réfractaires, privilégiant celle du contrôle exclusif des obligations patronales, dans une logique d'un État « surplombant » les acteurs sociaux.

Parmi les très nombreux outils méthodologiques (« guide de contrôle », etc.) produits à l'intention des

⁶⁹ Lettre de Laurence Parisot au ministre du Travail Gérard Larcher, le 9 mars 2006.

⁷⁰ Échange et Travail, n° 34, juill.-sept. 1987, et n° 42, déc. 1989-janv. 1990. Cette revue a été éditée de 1979 à 1991.

⁷¹ Jusqu'à la ministre Martine Aubry qui écrit dans son instruction générale du 15 mars 1993 : « L'IT ou le CT ne peut tout faire : la pérennisation de son action suppose qu'il s'assure d'un relais auprès des RP, au-delà de la prise en charge par le chef d'entreprise de ses responsabilités ».

⁷² Actes du deuxième séminaire, Marcy l'Étoile, 29-30 nov. 2001, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, p. 67 à 69.

⁷³ Conception portée notamment par l'association d'inspecteurs « L. 611-10 » créée en 1997. V. Viet dans son ouvrage cité, *Votre travail nous regarde !*, décrit et analyse l'opposition entre les conceptions des missions de l'inspection du travail défendues par les deux associations Villermé et L. 611-10.

⁷⁴ Sud Travail en 2000 ; la CGT le 24 févr. 2016 : « Assez de réformes du droit du travail : retrait du projet de loi El Khomri. C'en est fini du principe de faveur et de la hiérarchie des normes ! C'est en fini d'un code du travail conçu comme référence commune à l'ensemble des salarié-es, définissant des protections les plus élevées possibles ! ».

agents, le guide « L'action du système d'inspection du travail dans les TPE » diffusé en 2015 fait figure d'exception pour la prise en compte de la mobilisation, à l'extérieur de l'entreprise, des institutions représentatives du personnel et des organisations professionnelles.

Les services sont aussi invités à faire remonter au ministère des informations concernant les réalisations qui pourront être valorisées lors de séminaires et depuis 2015 dans la publication interne au ministère « Flash travail ». Les bilans annuels de la négociation collective édités par le ministère du Travail et les rapports annuels adressés au Bureau international du travail (BIT) donnent aussi à voir des actions des services en la matière⁷⁵. Mais ces rapports ne sont pas adressés aux inspecteurs du travail.

Un encart extrait du rapport annuel au BIT

L'unité territoriale de l'Aube a accueilli plus d'une centaine de délégués syndicaux et secrétaires de comité d'entreprise pour une rencontre d'échanges autour de la loi de sécurisation professionnelle et de ses nouveaux outils, du contrat de génération, de la négociation sur les divers thèmes prescrits et des moyens à mettre en œuvre. Les représentants du personnel se sentent démunis face à certains champs sur lesquels ils sont amenés à négocier avec leur direction, d'où l'utilité très appréciée de la réunion, qu'une aide méthodologique complétait avantageusement.

En Midi-Pyrénées, 300 participants dont beaucoup de directeurs des ressources humaines et représentants du personnel ont débattu sur le dialogue social lors d'une conférence organisée par la Direccte et le réseau Anact. Des témoignages ont illustré les processus de négociations collectives sur l'égalité professionnelle, la pénibilité, l'amélioration des conditions de travail.

L'inspection du travail en 2013, rapport au BIT, p. 91.

Les enquêtes périodiques menées par la Direction générale du travail constituent autant de stimuli.

L'enquête de 2002 tirait un bilan peu encourageant de l'état du dialogue social et de la mobilisation des services. D'un côté le constat des difficultés du dialogue social au niveau local, tant en matière de négociation collective que du fonctionnement des institutions représentatives du personnel (IRP) : « Le dialogue social est souvent inexistant.(...) Le constat d'atonie sur la négociation vaut également pour les IRP ». Les principaux obstacles au dialogue social au niveau local sont identifiés : la faiblesse des organisations professionnelles, patronales et syndicales, l'insuffisance de formation des représentants syndicaux et des négociateurs en particulier, leur manque de moyens humains, la conflictualité locale, enfin le désintérêt, voire l'opposition des employeurs à l'égard de la négociation et aux différentes formes de représentation du personnel.

D'un autre côté, une analyse de pratiques des services fait apparaître l'existence d'une « large gamme d'interventions possibles (impulsion, animation, accompagnement) [...] acceptées et souhaitées par les partenaires sociaux ». Ce constat est ambivalent puisque le sentiment est exprimé que « par essence la négociation collective, les

commissions paritaires et les IRP ressortent du domaine de compétence des partenaires sociaux. Dans les états des lieux, le souhait du respect de ce principe apparaît très clairement d'ailleurs, tant de la part des partenaires sociaux que de la part des services. »⁷⁶. Enfin, la note tempère son constat d'atonie : « En dehors des cadres habituels de dialogue social, marqués par un manque de dynamisme, les rapports font référence à un certain nombre d'expériences d'où semble émerger un renouveau du dialogue social »⁷⁷.

Un constat récurrent dans les enquêtes : la faiblesse des IRP

En dépit du nombre impressionnant de représentants du personnel (600 000 personnes en 2011), les enquêtes récurrentes sur les institutions représentatives du personnel – principalement les comités d'entreprise – donnent à voir la faiblesse des IRP et une activité formelle des CE.

J. Le Crom cite les résultats de l'enquête du ministère du Travail dans cinq régions en 1974 où, selon les IT, 52 % des CE ont une activité formelle, 38 % une activité satisfaisante et 9 % très satisfaisante, confirmant ce que les rapports des IT des années 1950 faisaient déjà apparaître⁷⁸.

L'enquête REPONSE 2011 menée par le service statistique du ministère du Travail (la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques [Dares]) en dresse un constat objectif et analyse les difficultés des élus⁷⁹.

Ces enquêtes corroborent la perception qu'en ont les inspecteurs du travail et qui les amène souvent soit à « jeter l'éponge » à l'égard des obstructions des employeurs et en l'absence de répondant du côté des salariés, soit à n'agir que lorsqu'il y a une plainte et, plus rarement, à participer à des initiatives telles que l'enquête de 2017 ci-après rend compte.

L'enquête de 2010, dont les résultats ne sont pas accessibles, révèle dans son champ le spectre très large d'interventions attendues de l'administration du travail en matière « d'ingénierie des relations sociales » : « Intervention de l'administration du travail dans la négociation collective, initiatives concernant la mise en place et le fonctionnement des institutions représentatives, médiation, conciliation, appui au dialogue social, tripartisme, dialogue social (ou « sociétal ») territorial, nouvelles formes de régulation : responsabilité sociale des entreprises, etc. »⁸⁰.

Donnons à voir ces interventions avec la restitution de l'enquête de décembre 2017 dans la publication du mois prochain ■

⁷⁵ Par ex. : La négociation collective en 2008, Paris, Ministère du Travail, Bilans et rapports, 2009. 161 à 163.

⁷⁶ Ainsi le syndicat Sud Travail écrit-il le 8 avr. 1998 à propos de la mise en place des 35 heures : « Chacun son rôle : aux organisations syndicales de négocier avec mandat, et contrôle des salariés ; à l'inspection du travail de contrôler la législation et la réglementation du travail avec une vigilance toute particulière de la durée du travail ! ».

⁷⁷ Note de J.-D. Combrexelle (DRT) et C. Barbaroux (DGEFP) au directeur de cabinet : Rapport sur l'état du dialogue social, établi à la demande du Ministre en date du 28 mai 2002, 19 sept. 2002.

⁷⁸ J.-P. Le Crom, *op. cit.*, p. 132 et 133.

⁷⁹ Dares Analyses, n° 026, avr. 2013, et n° 084, nov. 2014. La Dares mène aussi l'enquête annuelle Acemo-Dialogue social en entreprise plus factuelle et moins analytique.

⁸⁰ Enquête de juin 2010 sur « l'ingénierie des relations sociales » auprès d'une dizaine de régions volontaires ; Lettre du DGT aux Direccte du 17 juin 2010.