Novembre 2026

Les invisibles de l'histoire de l'inspection du travail

Histoire des contrôleurs du travail

Par Lionel de Taillac

La place des contrôleurs du travail[1] s'avère bien discrète et silencieuse dans le récit historique de l'inspection du travail. Les travaux sur l'inspection du travail détaillent peu leur rôle et leur parole s'y fait rare. Leurs traces dans les archives semblent se fondre dans celles de l'ensemble du service. Dans une large mesure, les contrôleurs du travail sont les invisibles de l'histoire de l'inspection du travail.

Avant 1914, l'Etat s'appuie sur une centaine d'inspectrices et d'inspecteurs départementaux du travail que dirigent onze inspecteurs divisionnaires du travail. Sans bureau ni assistance, ces « voltigeurs[2] » se démènent à faire appliquer dans les entreprises les nouvelles lois protectrices de la République. En 1893, les seuls agents qualifiés de « contrôleurs du travail », souvent des ingénieurs, sont des fonctionnaires du ministère des transports qui veillent à ce que les cheminots n'effectuent pas des durées du travail excessives qui mettraient en cause la sécurité de l'exploitation[3].

Il faut attendre la guerre pour que l'Etat étende sérieusement son emprise aux questions de main-d'œuvre[4]. Sous l'autorité du ministère de l'armement, des contrôleurs de la main-d'œuvre militaire examinent le bien-fondé des demandes des industriels et des soldats et pourchassent les embusqués. Certains se font médiateurs en cas de conflit salarial. En 1917, un arbitrage de Georges Clemenceau confère au ministère du travail l'essentiel des attributions gouvernementales sur la main-d'œuvre. La même année, il retrouve son rôle sur les conditions de travail. En 1919, il conserve cette double compétence sur les relations et les conditions de travail, d'une part, et sur les questions de main-d'œuvre, d'autre part, et ce, jusqu'à nos jours.

L'apparition d'un corps de contrôleurs résulte d'un besoin de cadres administratifs afin d'assister les inspecteurs du travail dans leurs missions et d'encadrer les services territoriaux du ministère du travail en plein développement dans les années 30 et 40. Un corps unifié de contrôleurs de la main-d'œuvre puis du travail et de l'emploi facilite la gestion et la mobilité

[1] Par convention et simplicité, nous employons l'expression de « contrôleur du travail » dans cette étude pour parler des hommes et des femmes qui ont fait partie des cadres intermédiaires ou des corps de catégorie B des services territoriaux du ministère du travail. Leur appellation officielle a varié selon les moments comme cela sera indiqué dans ce document. La présente étude traite essentiellement des contrôleurs du ministère du travail. Les contrôleurs des lois sociales en agriculture fait l'objet de l'étude de Jean Bessière citée dans ce document. L'histoire des contrôleurs dans le secteur des transports reste à réaliser.

[2] Viet Vincent, *Les voltigeurs de la République, L'inspection du travail jusqu'en 1914*, CNRS Editions, 1994.

[3] Billaut Roger, *L'inspection du travail des transports*, Echange Travail, juin 1981. En 1902, les agents intègrent un service de contrôle du travail spécialisé, indépendant des services de contrôle technique et dont le responsable relève directement du ministre.

[4] Rémond René, *Le XXème siècle, introduction à l'histoire de notre temps*, Points-Seuil, 1974, p45.

des agents de cette catégorie au sein du service. Leurs tâches et leurs effectifs oscillent en fonction des politiques tout au long du XXème. A certains moments, la main-d'œuvre prend le pas sur l'inspection du travail ou l'inverse. Devenu interministériel en 1997, le corps connait son apogée au tournant du siècle pour s'éteindre en 2013 quand l'Etat transforme ses organisations et ses modes d'intervention.

Pendant 80 ans, des milliers de contrôleurs, hommes et femmes, s'attellent à changer les conditions de travail et d'emploi de leurs contemporains sur les territoires.

La présente étude a pour objet de présenter la singularité de leur place et de leur rôle dans l'histoire de l'inspection du travail : pourquoi l'Etat invente les contrôleurs ? Pourquoi et comment évoluent leurs missions et comment les métiers se transforment-ils au cours des 80 ans ? Qui sont ces hommes et ces femmes et quels sont leurs combats durant des années ? Pourquoi le corps s'éteint-il en 2013 ?

Cette histoire se déroule en six principaux temps :

1) A l'origine, un double besoin de cadres administratifs (1920-1938)
2) La création d'un corps unique (1938-1944)
3) Les contrôleurs reconstructeurs (1944-1950)
4) Des contrôleurs affaiblis (1950-1973)
5) Nouveaux contrôleurs, nouveaux métiers et recherche d'identité (1974-2007)
6) L'extinction du corps (2008-2013)

1) A l'origine, un double besoin de cadres administratifs (1920-1938)

Au lendemain de la guerre, il revient au ministère du travail de concevoir et de mettre en œuvre les nouvelles règles votées dans un souci de pacification sociale. La loi du 25 mars 1919 donne aux conventions collectives signées par des syndicats et des groupements d'employeurs un statut légal s'imposant aux contrats individuels de travail. Celle sur la journée de huit heures fixe un principe de limitation horaire et des modalités d'application flexibles à décider par accord ou règlements.

Son autre priorité est de remettre en ordre les marchés du travail pour résorber le chômage et fournir la main-d'œuvre aux entreprises. La loi de 1919 sur l'emploi des mutilés et veuves de guerre doit être appliquée. Le dispositif de placement des chômeurs apparu pendant les hostilités est conforté. Outre les bureaux de placement privés, payants ou gratuits, un dispositif public gratuit a été mis en place en 1916 qui est géré par les collectivités locales. En 1925, chaque département et chaque ville d'au moins 10 000 habitants sont tenus de disposer d'un bureau public gratuit que l'Etat subventionne. Le régime d'assistance au chômage est pérennisé par les fonds de chômage créés par les départements et les communes, eux-aussi subventionnés par l'Etat en vertu du décret du 28 décembre 1926. Enfin, le ministère du travail contrôle une partie de l'immigration de travail indispensable à des secteurs comme les mines et carrières, le bâtiment ou la métallurgie lourde.

Deux services territoriaux séparés (1920-1931)

Pour appliquer ses politiques sur les territoires, le ministère du travail s'appuie sur une double organisation :

- Dans le domaine du travail, les onze circonscriptions de l'inspection du travail fondées en 1893 ont à leur tête un inspecteur divisionnaire du travail. Effectuant en moyenne 2000 visites par an, les inspecteurs départementaux s'activent à faire appliquer la loi des huit heures et celle sur les conventions collectives. Ils sont confrontés à de nombreux accidents graves du travail dont sont victimes les ouvriers. Les petits établissements tendent à être délaissés, Déjà, au début du siècle, le Conseil supérieur du travail ne cesse de demander un renfort en assistants pour les inspecteurs du travail. Aldonna Sochaczawska, inspectrice à Paris, constate *« le sous-contrôle des petits établissements et la plus grande difficulté à les repérer alors que l'accueil n'y est pas toujours chaleureux et qu'ils cumulent des plus gros risques et des conditions de travail exécrables*[5] *».*

- Sur ce point, la situation ne s'est guère améliorée. Les effectifs de 1914 ne sont rétablis que plusieurs années après l'armistice. En 1930, le ministre du travail Louis Loucheur obtient la création de 20 postes portant les effectifs à 12 inspecteurs divisionnaires et 162 inspecteurs départementaux.

- Sur les questions de main-d'œuvre, sept offices régionaux de placement sont supervisés par un office central[6]. Les Offices régionaux dirigés par des directeurs qui ont leur propre statut coordonnent les offices départementaux publics et les bureaux communaux gérés par les collectivités locales. Ils centralisent les offres et demandes non satisfaites et organisent la répartition entre les départements et exercent un contrôle administratif et financier des offices départementaux et des bureaux municipaux comme des fonds de chômage subventionnés. Ils surveillent le fonctionnement des bureaux privés accusés par les syndicats d'exploiter les ouvriers et qu'un décret de 1925 soumet à autorisation préalable et réglemente[7].
  Les questions d'immigration font l'objet d'un traitement à part et sont confiées au Service de main-d'œuvre étrangère (SMOE), service autonome relevant du Travail- à l'exclusion de la main-d'œuvre agricole qui dépend de l'Agriculture. Le SMOE se fait aider par la société générale d'immigration, regroupant des associations patronales, qui négocie avec des administrations étrangères, sélectionne les travailleurs étrangers, les héberge et les transporte jusqu'aux postes frontières avant de les acheminer vers les employeurs français.

La crise économique qui produit ses effets en France en septembre 1931 accélère les mutations. La récession se traduit par une nette baisse des effectifs dans l'industrie, celle de la durée du travail qui passe de 48 heures en moyenne en 1930 à 44 heures en 1932. Le chômage se maintient à un haut niveau jusqu'en 1935, touchant en premier les industries, les ouvriers et les

[5] Sochaczawska Aldonna, *L'inspection du travail, son rôle, ses effets réels, ses difficultés, ses lacunes*, Revue économique internationale, 1907, site AEHIT, récits d'inspecteurs du travail.
[6] Les sept Offices régionaux sont situés à Paris, Lille, Lyon, Nantes, Marseille, Toulouse, Strasbourg.
[7] Loi du 2 février 1925.

grands centres urbains. Dès lors, l'intervention de l'Etat change de nature et de dimension tant sur la main-d'œuvre que sur les relations de travail.

Des contrôleurs de la main-d'œuvre et des inspecteurs du travail adjoints (1931-1938)

Dans un climat général de fortes tensions internationales, politiques et sociales, les pouvoirs publics prennent une série de mesures défensives de nature à limiter le chômage. Le régime d'assistance est relancé et les collectivités sont incitées à multiplier les fonds locaux de chômage dont le nombre passe de 73 en 1930 à 277 en 1933, 779 en 1934 et 909 à la fin de 1935. Les conditions d'attribution de l'allocation sont durcies en 1931. L'Etat accroit nettement sa participation dans les fonds qui se monte à 60 % des dépenses ou même à 90 % dans certains cas contre 30 % précédemment. Des commissions paritaires sont chargées d'exercer un contrôle et l'Etat accentue ses vérifications administratives et financières. Un dispositif de chômage partiel est institué pour des établissements ou parties d'établissement dont les horaires chutent en dessous de 32 heures ou quatre jours par semaine.

L'Etat encourage les assemblées départementales et communales à accroitre leurs moyens d'action et à créer des sections chargées du placement ou des correspondants dans les départements. En 1936, le dispositif public de placement couvre la quasi-totalité du territoire avec 453 bureaux dont 90 offices départementaux, 194 sections d'offices départementaux, et 169 bureaux municipaux[8]. Par la loi du 10 août 1932, les pouvoirs publics restreignent le recours à l'immigration en fixant par décret des pourcentages d'utilisation maximum d'emplois d'étrangers dans les entreprises privées. Des mesures sont prises pour accélérer le rapatriement des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine.

En complément de ces actions défensives, le ministère se lance dans des mesures plus offensives. A titre expérimental, une partie des fonds de chômage sert à faire travailler des chômeurs à la réalisation de « grands travaux » municipaux. En 1934, un système de prêts avantageux est affecté à l'emploi de chômeurs. Des centres de rééducation professionnelle agréés sont financés pour reconvertir des chômeurs à des métiers porteurs comme ceux de la métallurgie. Ces expériences ne concernent que quelques centaines de stagiaires. Des bons de transport sont délivrés à des sans-emploi et l'allocation de chômage peut être versée à ceux qui acceptent d'aller travailler dans certaines zones rurales. Enfin, en juin 1936, le Front populaire mise sur la réduction du temps de travail en l'abaissant à quarante heures hebdomadaires pour encourager l'embauche de chômeurs.

Pour mener à bien ces mesures, l'Etat restructure ses services et les renforce. En janvier 1933, le service central de la main-d'œuvre récupère la main-d'œuvre étrangère[9] avant d'intégrer en octobre 1935, la direction du travail du ministère. A l'échelon régional, les offices régionaux de la main-d'œuvre reprennent les services de main-d'œuvre étrangère, leurs dépôts et leurs contrôles.

[8] En 1936, les fonds publics ont réalisé 1 141 714 placements en 1936. Des conseils généraux et de conseils municipaux ont accru leurs crédits et quelques bureaux municipaux ont été créés. Les subventions de l'Etat ont été de 2 172 000 francs dont 2 089 000 alloués aux offices départementaux et 83 000 aux offices municipaux. Les subventions de l'Etat sont versées en fonction du nombre de placements réalisés. Bulletin du ministère du travail 1936.

[9] Décret du 26 janvier 1933 paru au journal officiel du 27 janvier 1933.

Le décret du 26 janvier 1933 institue un corps de contrôleurs de la main-d'œuvre afin de disposer de fonctionnaires aptes à accomplir, sur tout le territoire, les nouvelles tâches de manière cohérente : superviser les organismes locaux subventionnés, établir les statistiques pour le service central, introduire la main-d'œuvre étrangère et la contrôler. Leur recrutement s'opère par concours, les candidats devant être âgés d'au moins vingt et un ans et d'au plus trente ans. Les femmes sont admises dans les cadres mais un nombre déterminé peut être fixé par un arrêté. La titularisation se fait après un an de stage. Les contrôleurs bénéficient d'un avancement de classe à l'ancienneté et d'une promotion comme contrôleurs principaux après quatre années d'ancienneté, puis chefs adjoints d'office régional ou chefs de dépôt. Un régime disciplinaire est déterminé incluant un conseil de discipline.

En 1935, les sept offices régionaux de la main-d'œuvre perdent leur identité institutionnelle pour des raisons budgétaires et leurs directeurs passent sous l'autorité des inspecteurs divisionnaires du travail. Ainsi, si les services de l'inspection du travail et ceux de la main-d'œuvre demeurent séparés, les deux sont désormais soumis au même chef.

A partir de mai-juin 1936, l'inspection du travail est à son tour bousculée par les évènements. Les onze inspecteurs divisionnaires et 164 inspecteurs départementaux du travail dont 30 inspectrices s'activent à concilier des milliers de conflits et à faire appliquer les nouvelles lois sur les congés payés, les conventions collectives et les quarante heures[10]. En reconnaissance de leur utilité, les députés votent en juillet 1977 un renfort de 110 inspecteurs du travail adjoints à recruter dans les deux ans[11]. Un nouveau grade est ajouté au corps des inspecteurs du travail qui en comprend désormais quatre : inspecteurs généraux, inspecteurs divisionnaires, inspecteurs et inspectrices départementaux et inspecteurs du travail adjoints. Ces derniers ont les mêmes attributions, pouvoirs et obligations que les inspecteurs du travail. Ils sont recrutés sur concours et sont titulaires après un an de stage. Martial Aymard, inspecteur à Toulouse, définit leur place dans le service en ne laissant paraitre aucune ambiguïté [12] *:*

> *« Les adjoints sont à la base de la pyramide, ont les mêmes pouvoirs et obligations que les inspecteurs du travail et sont placés sous leur autorité. Le supérieur a le droit de provoquer les actes des subalternes et celui-ci est tenu d'obéir. Le supérieur a le droit de disposer des actes de ses subordonnés sans avoir d'explications à donner, de les annuler et de les réformer. Partout, les adjoints sont sous l'autorité des inspecteurs et les inspecteurs sont sous l'autorité des divisionnaires. Les pièces administratives doivent suivre l'ordre hiérarchique. Les adjoints proposent des projets de procès-verbaux à l'inspecteur du travail ».*

En définitive, seuls 55 inspecteurs du travail adjoints sur les 110 prévus prennent leur fonction comme stagiaires en 1938 sur des territoires, supervisés par des inspecteurs « chefs de file ».

Les circonstances de la guerre parachèvent le regroupement du travail et de la main-d'œuvre dans un même service de l'Etat et, par là-même, facilitent l'unification du statut des cadres

[10] De Taillac Lionel, *L'action de médiation de l'inspection du travail sous le Front populaire (1936-1938),* Cahier N° 27 du Chatefp, 2022.

[11] Loi du 11 juillet 1937.

[12] Rapport de Martial Aymard, inspecteur du travail à Toulouse, daté du 2 mai 1938 sur les rapports administratifs des inspecteurs adjoints, des inspecteurs du travail et des inspecteurs divisionnaires. Archives nationales de Pierrefitte.

intermédiaires dans un même corps. Les inspecteurs adjoints annoncent les futurs contrôleurs du travail en section.

2) Un corps unique de contrôleurs (1938-1944)

A la fin de 1938, la gravité de la situation internationale pousse l'Etat à mener une politique dirigiste[13]. Les questions de main-d'œuvre priment plus que jamais. La séparation institutionnelle entre l'inspection du travail et les services de main-d'œuvre perd de sa pertinence et la fusion dans un même corps des contrôleurs de main-d'œuvre et des inspecteurs du travail adjoints s'impose. Le nouveau service ne comprend que les agents relevant du ministère du travail[14].

Car, après Munich, l'heure n'est plus à appliquer les 40 heures, conquête ouvrière durement acquise, mais à produire des armes. Les inspecteurs divisionnaires et les inspecteurs du travail accordent les dérogations sur les heures supplémentaires dans les entreprises travaillant pour la Défense nationale. Dans chaque département, un inspecteur du travail établit les plans de mobilisation de la main d'œuvre sous l'autorité des préfets[15]. En mars 1939, les offices départementaux de placement passent sous l'autorité directe du ministre du travail[16]. Les bureaux privés sont tenus de se conformer aux instructions des inspecteurs du travail, sous peine de se voir fermer[17]. Les offices publics détiennent le monopole des opérations de recrutement des emplois qualifiés des établissements de la Défense nationale. L'insertion d'annonces par voie de presse est interdite. L'embauche de femmes est rendue obligatoire dans plusieurs métiers pour libérer de la main-d'œuvre masculine et l'affecter à la Défense nationale[18]. Les inspecteurs constituent des fichiers de personnes susceptibles d'être requises et réquisitionnent des individus, français ou étrangers, et même des personnels d'un service ou d'une entreprise, indispensables aux besoins du pays. Des formations accélérées de chômeurs adultes sont organisées dans des centres de reclassement de la métallurgie pour les rendre immédiatement opérationnels dans les usines.

---

[13] Viet Vincent, *La politique de main-d'œuvre et les travailleurs étrangers entre 1914 et 1950, Hommes et migrations, N°1263, Septembre-octobre 2006. Voir aussi de Vincent Viet, La politique de main-d'œuvre : un domaine atypique du ministère du travail et de la prévoyance* in *Elaborations et mises en œuvre des politiques du travail : le ministère du travail et la société française au XXème,* sous la direction d'Alain Chatriot, Odile Join-Lambert et Vincent Viet, PUR, 2006.

[14] De son côté, le ministère de l'agriculture instaure en 1941 son propre service de contrôle des lois sociales en agriculture qui emploie 20 contrôleurs divisionnaires et 60 contrôleurs principaux ou contrôleurs. Il complète son dispositif issu en 1938 par lequel quinze contrôleurs agricoles ont été recrutés pour promouvoir les allocations familiales dans ce secteur. Bessière Jean, Les contrôleurs au sein des services d'inspection du travail et de la protection sociale en agriculture, aehit.fr.

[1515] Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation,

[16] Décret-loi du 20 mars 1939. Dans une circulaire en date du 25 mars 1939, le ministre demande de ne procéder à aucune mutation et à continuer à assurer le paiement des salaires du personnel. Les inspecteurs divisionnaires doivent remonter des informations sur les subventions reçues, les noms des directeurs, le statut du personnel, le relevé du personnel.

[17] Décrets-lois des 1ers et 26 septembre 1939. Desmarest Jacques, *La politique de la main-d'œuvre en France*, PUF, 1946., p116.

[18] Décret du 28 février 1940.

Après la défaite de juin 1940 et l'Occupation, le dirigisme étatique s'accentue encore. Vichy qui entend maitriser sa main-d'œuvre et ne pas la laisser aux autorités militaires allemandes, étatise les offices de placement publics jusque-là gérés par les collectivités[19]. Ils sont immédiatement remplacés par dix-huit offices régionaux du travail, un office départemental dans chaque département et des sections territoriales et professionnelles dans les villes importantes. Les nouveaux organismes interviennent dans l'attribution des allocations de chômage et la main-d'œuvre étrangère. Les bureaux privés de placement sont tenus d'appliquer les instructions des inspecteurs du travail. Un an plus tard, la loi du 31 octobre 1941 conforte l'autorité de l'inspecteur divisionnaire du travail qui, sous l'autorité du préfet de région, coordonne l'activité des services départementaux du travail et de la main-d'œuvre et assure le contrôle technique et financier de l'office régional du travail dont le directeur est placé sous son autorité[20]. Il effectue les enquêtes qu'il juge utiles ou qui lui sont prescrites. Il est assisté d'un ou plusieurs inspecteurs ou inspecteurs divisionnaires adjoints. Sa responsabilité est aussi de veiller à l'application dans sa circonscription des prescriptions légales et réglementaires dont l'inspection du travail et de la main-d'œuvre est chargée de contrôler l'exécution[21].

Pour la première fois, le service s'organise à l'échelon départemental autour d'un inspecteur du travail, nommé directeur départemental (souvent une fonction à temps partiel) et placé sous l'autorité de l'inspecteur divisionnaire.

Cet inspecteur du travail veille à l'application dans son département, des prescriptions légales et réglementaires dont l'inspection du travail est chargée de contrôler l'exécution. Le directeur départemental entretient les rapports avec le préfet et les autres autorités administratives du département et il assure les contrôles techniques et financiers de l'office départemental du travail dont le directeur est placé sous son autorité. Il peut être assisté d'un ou plusieurs inspecteurs ou inspectrices.

La réorganisation s'accompagne d'un renfort d'effectifs conséquent. Des inspecteurs du travail et des inspectrices sont recrutés et trente sont promus inspecteurs ou inspectrices divisionnaires adjoints. Un cadre de contrôleurs de la main-d'œuvre est institué pour assister les inspecteurs du travail dans leurs contrôles, enquêtes ou missions sur le travail et sur la main-d'œuvre. Son effectif est fixé à 60 emplois. Des contrôleurs auxiliaires peuvent être recrutés dans la limite d'un effectif de 40 contrôleurs principaux et de 160 contrôleurs adjoints. Les emplois d'inspecteurs du travail adjoints prévus par la loi de juillet 1937 sont supprimés par voie d'extinction et ceux qui comptent au moins quatre ans d'ancienneté sont nommés inspecteurs du travail. Le service est enfin doté de quarante secrétaires rédacteurs et de commis d'inspection, et, à certains endroits, d'auxiliaires temporaires de bureau.

Une partie des contrôleurs est affectée en section d'inspection du travail et bénéficient du droit d'entrer dans tous les établissements visés par les dispositions dont les inspecteurs du travail ont à assurer l'exécution. Comme eux, ils peuvent se faire présenter les registres et documents prévus par le code du travail et ont qualité pour constater les infractions. Ils prêtent serment de ne point révéler de secrets de fabrication et, en général, les procédés d'exploitation dont ils

[19] Loi du 11 octobre 1940

[20] Leur nombre passe de 11 à 18, les circonscriptions étant augmentées en raison du découpage résultant de l'Occupation.

[21] Les contrôleurs des transports deviennent des inspecteurs du travail des transports (33). Une loi de 1941 créé le service de contrôle des lois sociales dans l'agriculture.

auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Yvonne Leclair-Lépy, recrutée comme contrôleuse en mai 1943 après avoir été institutrice pendant sept ans en Haute-Loire, raconte son accueil à Clermont-Ferrand où elle prend son premier poste :

> *« J'ai été reçue par l'inspecteur divisionnaire. Il y avait un inspecteur divisionnaire adjoint et trois inspecteurs, un par département. J'étais la première femme qu'il accueillait dans cet emploi. Il m'a chargée du contrôle du travail à domicile dans les quatre départements de la région, les chapelets en verre, la dentelle dans la Haute-Loire, la dentelle au fuseau, les parapluies dans le Cantal, la coutellerie à Thiers et des petits établissements et commerces du département du Puy-de-Dôme. Je me déplaçais en vélo ou en train quand c'était possible mais, souvent, les voies étaient bombardées. Heureusement, j'étais sportive ! Je rédigeais des arrêtés préfectoraux de salaires pour le travail à domicile. Par exemple dans la dentelle, je connaissais un professeur de l'école professionnelle qui m'indiquait les prix pratiqués. Nous passions devant une commission de la préfecture. Les employeurs étaient réticents mais les représentants des syndicats étaient tout à fait d'accord. Dans chaque département, j'étais en contact avec l'inspecteur départemental*[22]. »

La majorité des nouveaux recrutés forme l'encadrement des offices du travail où les personnels des précédents offices employés par les collectivités et largement repris par l'Etat, manquent de qualification. Les offices du travail orientent les chômeurs vers les secteurs de l'agriculture et de l'industrie jugés prioritaires. En zone occupée, ils fournissent à l'armée allemande de milliers de chômeurs pour poursuivre sa guerre contre l'Angleterre, puis, après 1941, pour construire le Mur de l'Atlantique. Des instructions demandent aux services de collaborer loyalement avec les bureaux de placement allemands qui recrutent des volontaires pour aller travailler outre-Rhin, de les traiter comme un employeur ordinaire et d'afficher leurs offres d'emploi.

A partir du printemps 1942, la collaboration des services du travail change de nature puisqu'ils participent au transfert contraint d'ouvriers français vers les usines allemandes. En avril, Pierre Laval lance la Relève, le départ d'ouvriers français vers les usines allemandes en échange du retour en France de prisonniers des stalags. A partir de septembre, sur instructions ministérielles, les services se rendent dans des entreprises pour sélectionner des ouvriers, les informer de leurs droits et devoirs, leur faire signer un contrat et les convoquer à la visite médicale et à la gare pour prendre le train spécial vers l'Allemagne[23]. Les agents contrôlent les ruptures de contrat et les embauches afin d'éviter les démissions d'ouvriers qui entendent se soustraire à la Relève. En zone occupée, des contrôleurs sont mutés dans un bureau allemand ou accompagnent les militaires allemands dans les entreprises pour contraindre les ouvriers à partir. La collaboration s'avère efficace : entre juin et décembre 1942, 240 000 travailleurs français partent travailler outre-Rhin (dont 200 000 entre septembre et décembre 1942, soit 60 % des départs forcés vers l'Allemagne ![24]). Dans l'ensemble, les agents de l'inspection du travail rechignent mais obéissent aux instructions de leur gouvernement et aux ordres des préfets. Certains se montrent zélés, tel ce contrôleur parisien qui poursuit dans la rue un ouvrier de Citroën et le remet entre les mains de la police. Confronté à des ouvriers d'une usine de Caen qui refusent de signer le contrat, son collègue normand menace de les envoyer dans une « mine

[22] Entretien avec le comité d'histoire d'Ile-de-France. Archives de l'AEHIT, 2006.

[23] De Taillac Lionel, *L'inspection du travail et de la main-d'œuvre sous l'Occupation (1940-1944) - Une administration singulière à l'épreuve de la collaboration d'Etat*, Cahier du CHATEFP n°24, novembre 2020.

[24] Spina Raphaël, *Histoire du STO*, Perrin, 2017, p90.

de sel ». Trois jours après, le contrôleur retourne dans l'entreprise avec les agents recruteurs allemands avant que la Kommandantur n'agisse[25]. D'autres font de la « résistance bureaucratique », du sabotage discret sous des formes multiples : remise de faux certificats d'avis médicaux ou de certificats d'inaptitude de complaisance, affectation dans des emplois protégés, courriers envoyés à de mauvaises adresses, pertes volontaires de dossiers, convocation envoyée huit jours avant le départ pour permettre la fuite, etc. En 1943, Vichy créé un organisme spécial, le Commissariat général au service du travail obligatoire (CGSTO), supposé être plus fidèle au pouvoir qui est supprimé à la Libération et auquel contribuent des agents de la main-d'œuvre.

Nés de la nécessité de maitriser les organismes externes sur la main-d'œuvre et le chômage, les contrôleurs deviennent des cadres indispensables au fonctionnement des services étatisés qui sont en plein développement. A la Libération, leurs fonctions s'avèrent plus que jamais indispensables pour participer à la rénovation de la France.

3) Les contrôleurs du travail reconstructeurs (1944-1950)

En 1945, la priorité est simple : reconstruire le pays qui a beaucoup souffert des bombardements. L'économie, centrée sur les besoins de l'Occupant pendant quatre ans, est à reconvertir. Les matières premières sont contingentées et les prix et les salaires dérapent. Les marchés du travail sont désorganisés. C'est la « bataille de la production » ! Des secteurs sont déclarés prioritaires : charbon, sidérurgie, énergie, transports. Le volet social inspiré du programme du Conseil national de la Résistance est un immense chantier : création de la Sécurité sociale, remise en ordre des grilles de salaires, institution des comités d'entreprise et des délégués du personnel, réglementation des accidents du travail, monopole des services publics sur le placement. L'ordonnance du 24 mai 1945 instaure un monopole de placement du service public afin de coordonner efficacement les offres et demandes d'emploi et diriger les travailleurs vers les activités les plus utiles à l'économie nationale. Tout placement doit passer par des services de main-d'œuvre. Les employeurs sont tenus de faire connaitre les emplois vacants ainsi que leurs besoins. Les chômeurs ne touchent une allocation que s'ils s'inscrivent à l'office public[26]. Le recrutement de travailleurs étrangers est confié à un organisme d'Etat, l'Office national d'immigration (ONI).

La reconstruction de la France passe par celle de l'Etat. On attend des fonctionnaires de l'inspection du travail dont l'épuration a été modérée, qu'ils se mobilisent pour le progrès social. L'ordonnance du 3 juillet 1944 confirme le regroupement des services territoriaux de la main-d'œuvre avec ceux de l'inspection du travail. En avril 1946, le cadre départemental devient l'échelon essentiel de l'intervention de l'Etat alors que les inspecteurs divisionnaires du travail ne conservent que des attributions de coordination et de contrôle. Le décret du 20 avril 1948 [27] qui détermine l'organisation des services de main-d'œuvre jusqu'en 1967, fait du

[25] AN F/37/48, *octobre 1942.*

[26] Théveniaut Martine, *Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE*, cahier n°3 CHATEFP, 2006.

[27] Décret du 27 avril 1946 portant règlement d'administration publique réorganisant les services extérieurs de travail et de la main-d'œuvre. Régulièrement, des circulaires du 19 juillet 1948 et du 16 mai 1949 signées de Samson directeur de cabinet du ministre, détaillent l'organisation des services départementaux. Voir aussi celle du 2 décembre 1949 sur la prospection ou du 25 juillet 1949 sur le placement.

directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre, un inspecteur du travail nommé à ce poste, le responsable de la direction départementale du travail et de la main-d'œuvre (DDTMO)[28]. Représentant le ministre du travail dans le département, le directeur départemental a sous son autorité les inspecteurs du travail, les services spécialisés à caractère départemental et les services administratifs de la direction départementale. Opérée en 1941, la fusion des cadres des inspecteurs du travail et des directeurs des services de placement est confirmée.

Un nouveau corps d'agents de catégorie B est créé. Les contrôleurs du travail et de la main-d'œuvre, nouvelle appellation[29], sont chargés d'assister les inspecteurs divisionnaires, directeurs départementaux, inspecteurs principaux et inspecteurs du travail, soit dans les contrôles, enquêtes et missions, soit dans la gestion des services de main-d'œuvre. Ils ont un droit d'entrée dans tous les établissements visés par les dispositions dont les inspecteurs du travail ont à assurer l'exécution, et peuvent dans les mêmes conditions que les inspecteurs se faire présenter les registres et documents prévus par la réglementation en vigueur. Ils ont qualité pour constater et relever les infractions. Ils sont tenus de ne pas révéler les secrets de fabrication et, en général, les procédés d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Après 1948, le corps comporte cinq grades : contrôleur adjoint (indice net 185 au départ), contrôleur (indice net 250), contrôleur principal (indice net 315 à 360), chef de centre 2ème catégorie (indice net jusqu'à 390), chef de centre 1ère catégorie (indice net jusqu'à 420). Ce statut est intéressant pour les contrôleurs du travail puisque, à ce moment, la plupart des corps de catégorie B ne dépassent pas l'indice 315.

Ce renouveau statutaire s'accompagne d'un renfort en effectif. Au total, 900 contrôleurs forment l'encadrement intermédiaire : 150 contrôleurs hors classe et contrôleurs principaux, 300 contrôleurs, 450 contrôleurs adjoints. Les services disposent de contrôleurs auxiliaires de la main-d'œuvre, d'auxiliaires temporaires de bureau ou de services recrutés dans la limite du budget. Ces ressources complètent les postes d'inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre qui retrouvent un niveau d'effectif significatif[30] comme ceux des personnels administratifs[31]. Le nouveau dispositif administratif laisse à l'écart les secteurs des transports et de l'agriculture. Dans ce dernier, les premiers règlements départementaux du travail pris par les préfets sont à l'origine de la mise en place des services de contrôle des lois sociales relevant de ce ministère[32].

Dans le nouveau paysage administratif, les contrôleurs garantissent la stabilité et la solidité du service extérieur du ministère du travail.

La majorité du personnel des DDTMO est affectée dans les services de main-d'œuvre où ils sont utilisés à de multiples emplois de gestion, d'encadrement de service ou de contrôle. Leur priorité est d'orienter les ressources disponibles vers les secteurs prioritaires : chômeurs, anciens prisonniers et déportés qui reviennent d'Allemagne et disposent d'une priorité de reclassement professionnel s'ils ne retrouvent pas leur emploi d'avant-guerre, prisonniers de

[28] A l'exception notable de la Seine et du Nord où les services sont placés sous l'autorité directe de l'inspecteur divisionnaire.

[29] La loi du 19 octobre 1946 définit les cadres de catégorie B comme les agents de la fonction publique territoriale qui occupent des fonctions d'application, d'encadrement de proximité ou de technicien supérieur, accessibles par concours de niveau bac ou équivalent.

[30] Un inspecteur général, 16 inspecteurs divisionnaires, 90 inspecteurs départementaux, 15 inspecteurs principaux et 299 inspecteurs et inspectrices.

[31] 366 employés administratifs dont 110 secrétaires rédacteurs et 256 commis principaux et commis.

[32] Ordonnance du 7 juillet 1945. Jean Bessière, ibid.

guerre allemands (700 000 qui restent jusqu'en 1948), recours à l'immigration, contrôle des ruptures de contrats et des embauches.

Le niveau de formation des contrôleurs est très variable : bacheliers pour les nouveaux, CAP, CEP ou brevet supérieur pour des plus anciens, plus rarement des étudiants en droit. Un ancien directeur d'office municipal repris en 1941 apporte l'attestation de son ancien directeur d'école qu'il a bien suivi ses études normalement. Le plus souvent, un chef de centre ou un contrôleur expérimenté est à la tête des services de main-d'œuvre.

A partir d'avril 1948, la responsabilité de ces services est confiée à un inspecteur ou une inspectrice dans les départements importants comme Paris, Lyon, Lille ou Nantes[33]. Des bureaux de main-d'œuvre (BMO) sont chargés de l'admission, de la rémunération et du placement des chômeurs. Des prospecteurs placiers se rendent dans les entreprises pour connaitre leurs besoins. En 1949, un système de prospection doit être organisé dans chaque département grâce à des prospecteurs polyvalents ou spécialisés par branche ou à des agents des services de l'inspection. Des visites organisées doivent recueillir les besoins des entreprises, faciliter les placements et analyser les causes des échecs[34]. Des agents contrôlent les licenciements et embauchages soumis à autorisation administrative. D'autres instruisent les décisions d'aides au chômage partiel aux entreprises en cas de circonstances inhérentes soit à la situation économique soit à la situation de l'entreprise ou qui ont des travailleurs inoccupés provisoirement et ils remontent de multiples données au ministère pour le paiement des allocations. Les services vérifient l'absence de cumul d'emploi et d'allocation de chômage[35].

Une unité de placement composée de contrôleurs itinérants de la DDTMO contrôle les règles d'emploi et de rémunération des prisonniers allemands afin de ne pas concurrencer la main-d'œuvre locale. D'autres du niveau régional procèdent à la liquidation de l'indemnité compensatrice due par les entreprises qui les emploient. A partir de 1947, les agents proposent aux prisonniers qui commencent à être libérés, de poursuivre leur emploi en France en prenant le statut de travailleur libre.

Un travail important d'élaboration de statistiques est réalisé par les services départementaux sur les fluctuations du marché du travail, les secours aux chômeurs, le chômage partiel, les prisonniers allemands ou les cartes de travailleurs étrangers. Des enquêtes trimestrielles sont fournies sur l'activité économique et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre. Le préfet ou le directeur départemental réunit périodiquement des commissions où siègent les représentants des patrons et des syndicats pour débattre des questions d'utilisation et de répartition de la main-d'œuvre qui se posent dans le département.

Maurice Pierre, ancien chef de section et chef de bureau de main-d'œuvre à Colombes puis à Boulogne-Billancourt après la Libération, témoigne de son activité[36] :

> *« Les inspecteurs du travail voulaient tout faire, faire marcher leur section d'inspection du travail et diriger les services de main-d'œuvre, mais avec le nombre qu'ils étaient, ce n'était pas possible. Il fallait s'occuper des travailleurs sans emploi, des cartes d'étrangers, du pointage et du placement. Tout se faisait dans un bureau de main-*

[33] Décret du 20 avril 1948 sur l'organisation des services départementaux de main-d'œuvre.
[34] Circulaire du 2 décembre 1949.
[35] Circulaire du 12 juillet 1946.
[36] Source AEHIT, interview du 4 octobre 2006 par Bernard Laurençon.

d'œuvre, décision d'admission ou de rejet, paiement, établissement des états de paiement signés par les maires des communes concernés, puis paiement par les receveurs municipaux en présence d'un agent de la main-d'œuvre. Les chômeurs attendaient avec impatience car c'était leur seule ressource et ils devaient être payés en temps et en heure. On mettait sur ces postes de bons agents et les autres allaient au guichet ou au placement, des postes considérés comme les moins côtés dans les services. Qu'un gars vienne dix fois et qu'on ne lui donne pas de travail ne posait pas de problème. Par contre, qu'un ou dix chômeurs ne soient pas payés et le directeur risquait de se faire réprimander par le préfet. »

Après le départ des derniers prisonniers en 1949, les entreprises recourent de plus en plus à des travailleurs venant d'Algérie, d'Italie ou de Pologne. Les DDTMO accordent les autorisations, les transmettent à l'Office national d'Immigration et délivrent les titres de travail. Le ministère compte sur des contrôleurs spécialisés à cette tâche pour faire améliorer les dures conditions de travail et de vie des étrangers qui multiplient les ruptures de contrat après leur arrivée en France.

Les directions départementales développent la formation professionnelle dans des secteurs-clé comme le BTP, la métallurgie, le textile ou le cuir en prenant contact avec les organisations professionnelles et syndicales[37]. Il leur revient de recruter des stagiaires pour ces formations. Le contrôle du fonctionnement des centres, de leurs comptes et de sa gestion administrative, relève de l'inspection départementale.

De leur côté, les services de l'inspection du travail bénéficient de croissances d'effectifs. Dirigée par l'inspecteur du travail, la section comprend un contrôleur et un agent de secrétariat. Les contrôleurs font appliquer les nouvelles lois dans les petits établissements, les minima des salaires, les majorations des heures supplémentaires, les délégués du personnel, la médecine du travail, les règles d'hygiène et sécurité du travail. En ces temps de rationnement, ils contrôlent les modalités d'attribution du supplément de pain aux travailleurs manuels de certaines industries.

Le témoignage d'Yvonne Leclair-Lépy, mutée comme contrôleur de Clermont-Ferrand à Paris en 1946, montre leurs conditions de travail[38] :

« Après Clermont-Ferrand, j'étais contrôleur dans le 2ème arrondissement de Paris. J'étais avec une inspectrice et une secrétaire qui faisait aussi la dactylo. Notre bureau, unique pièce pour toutes les trois, était dans un local du boulevard Haussmann. L'inspectrice faisait sa permanence un jour et moi un autre jour. Chaque service était dans son bureau et nous voyions très peu nos collègues des autres sections. Nous avions une réunion des agents dans l'année. Il y avait, je crois, un syndicat autonome de contrôleurs. J'ai été contrôleur jusqu'en 1956, date où j'ai réussi le concours d'inspecteur. J'ai été sollicitée par des délégués du personnel dans l'imprimerie de labeur qui était forte sur mon secteur, comme au journal l'Aurore. Il y avait aussi le textile du Sentier où les gens n'étaient pas payés. J'ai été amenée à intervenir plusieurs fois. »

[37] Circulaire du 26 avril 1946.
[38] Interview AEHIT, archives AEHIT.

Enfin, des contrôleurs ou des contrôleuses expérimentés « règnent » à la tête de services généraux (gestion du personnel, du budget, des locaux, secrétariat du directeur, etc.) de la direction départementale ou régionale sous les ordres directs du directeur.

Divisée et meurtrie à la Libération, l'inspection du travail retrouve en 1950 une place sur un champ plus large qu'avant-guerre. Les années 50 et 60 font à nouveau évoluer le rôle des services et la place des contrôleurs du travail.

4) Des contrôleurs affaiblis (1950-1973)

Souvent qualifiées de « Trente Glorieuses[39] », ces années ne sont guère favorables à l'inspection et aux contrôleurs du travail. La France connait une croissance continue et bientôt, l'ère de la consommation de masse. En 1949, le gouvernement met fin aux rationnements et la loi du 11 février 1950 rétablit la liberté des salaires tout en établissant un salaire minimum (SMIG). Les entreprises développent leurs propres filières de recrutement. D'importants transferts de main-d'œuvre se font de l'agriculture et d'autres secteurs en déclin vers l'industrie en expansion (automobile, électronique, biens de consommation). Le chômage atteint un niveau très bas. Dans un climat de guerre froide, les relations sociales se tendent à partir de 1947. Les grèves d'août 1953, et surtout celles de 1955 dans la métallurgie de Saint-Nazaire et Nantes, incitent à des négociations entre le patronat et les syndicats. De nombreux accords sont conclus dans de grandes entreprises et des conventions collectives sont signées au niveau national dans les principaux secteurs (banques, textiles, chimie, etc.).

En 1947, la convention n°81 ratifiée par la France par la loi du 11 août 1950[40] fixe le principe de stabilité dans leur emploi et d'indépendance à l'égard de tout changement de gouvernement au bénéfice des agents du système d'inspection du travail dont les contrôleurs en section. Pourtant, la situation des services d'inspection du travail ne brille guère. Leurs effectifs se dégradent entre 1950 et 1972. Sur les 1200 postes théoriques de contrôleurs, trois cents ne sont pas pourvus, deux cents au travail et cent à la main-d'œuvre. Dans les années précédant 1968, seuls 186 candidats se présentent aux concours de contrôleur pour un nombre de places offertes de 386. Au moment des résultats, seuls 12 % des postes sont pourvus ! Derrière ces chiffres, se cache une perte de considération et de statut social pour le service[41]. Après 1954, les avantages indiciaires des contrôleurs sont grignotés, à l'exception des grades de chefs de centre 1ère et 2ème catégories[42]. En 1966, la révision des statuts de la fonction publique a pour effet d'absorber le corps des contrôleurs et chefs de centre dans la catégorie B type. Une génération d'agents part en retraite ou sont promus sans être remplacés. Des contrôleuses arrêtent de travailler pour élever leurs enfants. Des agents bien notés se mettent en disponibilité puis démissionnent pour prendre un emploi mieux rémunéré dans le secteur privé ou public. Par exemple, Roger Bazot, contrôleur entré comme auxiliaire en 1940 puis promu secrétaire administratif, est recruté par EDF où il sera chef de développement.

Il s'ensuit un vieillissement du corps des contrôleurs qui peine à se renouveler. La même situation se retrouve chez les inspecteurs du travail où aucun concours d'inspecteur n'est organisé entre 1946 et 1955. Si les recrutements reprennent en 1956, une minorité de postes

[39] Expression de Jean Fourastié, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible, de 1946 à 1975,* Fayard, 1979.
[40] Décret d'application publié le 16 février 1951.
[41] Rapport de Jean-Luc Bodiguel, Fondation nationale des Sciences politiques, 1980 et Enquête de l'AEHIT *Les inspecteurs du travail 1967-1974*, Cahier du CHATEFP n°31, décembre 2024.
[42] Note non signée d'un ancien inspecteur du travail en fonction à la DAGPB en 2000. Archives AEHIT.

sont pourvus faute de candidats. Alors que les effectifs salariés augmentent fortement, le nombre d'inspecteurs du travail en section passe de 240 en 1950 à 185 en 1966 alors que celui des directeurs s'accroit de 10 %.

Les problèmes d'effectifs se répercutent sur l'activité de l'inspection du travail. Les sections couvrent des territoires de plus en plus larges, souvent 45 000 salariés ou même parfois 100 000. Leurs locaux sont toujours d'une grande pauvreté. Il arrive que tous les agents d'une section travaillent ou reçoivent le public dans la même pièce. Daniel Tissot, contrôleur du travail à Marseille entré dans les services en 1967, expose l'exercice de son métier au début de sa vie professionnelle[43] *:*

> *« J'ai occupé mon premier poste de contrôleur en section dans les locaux du 46 boulevard Longchamp à Marseille. L'inspection était logée dans un immeuble ancien. Les huit sections se trouvaient à la même adresse, avec les services du directeur départemental et du directeur régional. Le décor était vieillot, avec cheminées anciennes et plancher bruyant. L'accueil et l'orientation étaient faits par une seule personne, dans un grand hall sombre. Les relations entre secrétaires, contrôleurs et inspecteurs étaient facilitées par le petit effectif. Il s'agissait d'une petite équipe de quatre ou cinq personnes où les relations étaient quotidiennes et interactives. Le courrier était manuscrit par les agents et les secrétariats le rendaient tapé à la machine. L'enregistrement des visites et des observations était réalisé par les secrétariats.*
>
> *Je dirais que nous étions indépendants avec des secrétariats indispensables. J'ai toujours eu le sentiment d'une grande proximité professionnelle : même si les inspecteurs et contrôleurs ne s'occupaient pas des mêmes problèmes, ils faisaient appliquer le même code du travail. On recevait le public dans de tout petits bureaux de permanence tenue chaque jour à tour de rôle par des contrôleurs. Le partage des entreprises contrôlés se faisait entre inspecteurs et contrôleurs sur la base des effectifs. Les entreprises de plus de 50 salariés, le plus souvent avec un comité d'entreprise et comité d'hygiène et de sécurité, étaient attribuées aux inspecteurs, les contrôleurs suivaient les autres. Cette séparation était indicative. En fait, les contrôleurs réglaient beaucoup de différends individuels, soit par des conseils, soit par des interventions directes. A cette époque, la formation initiale durait une semaine au mieux et rien de nos outils modernes n'existait. Les secrétariats avaient les machines à écrire du siècle dernier, avec ruban. Nous avions peu de documentation, mais souvent la cravate ...*
>
> *La priorité était de faire respecter la réglementation sur les chantiers du bâtiment, très nombreux et disséminés sur la ville. On travaillait avec les agents de l'OPPBTP avec lesquels j'ai acquis bien des connaissances. Chaque accident nous obligeait à bucher la réglementation technique. C'était l'actualité (accidents, plaintes, ...) qui constituait la base de nos interventions. Les plaintes nous amenaient à visiter les entreprises signalées et c'était souvent leur première visite. Cela nous occupait deux ou trois jours par semaine, le reste était consacré à la rédaction de courriers et à la tenue des permanences. Ces visites pouvaient aller du local obscur d'un ferrailleur au petit épicier des quartiers nord, en passant par les chantiers où les ouvriers n'étaient pas tous déclarés. Parfois, il est arrivé qu'un contrôle tourne mal, avec menace d'arme, ou*

[43] *Témoignages de l'inspection du travail, Bouches-du-Rhône 1965-1984,* groupe régional PACA, CHATEFP-AEHIT, juin 2024., p14.

injures envers le contrôleur. Ainsi lors d'un contrôle de nuit, nous avons été menacés avec une arme et avons demandé à la gendarmerie d'intervenir.

Je retiendrai une grande liberté d'action à mes débuts et une grande confiance réciproque, surtout entre agents. Seuls les inspecteurs étaient réunis par la direction, les contrôleurs se réunissaient entre eux dans leur section, et le plus souvent, c'était de la communication ponctuelle et individuelle. »

Les moyens de fonctionnement sont toujours d'une grande pauvreté. Les agents qui assurent les intérims, traitent l'urgence. Sollicités en permanence par les représentants du personnel ou des salariés, ils jouent les conciliateurs dans de nombreux litiges et conflits et mènent les enquêtes d'accidents graves. Des services manquent de crédits pour timbrer leurs courriers[44]. L'agent doit acheter son code du travail que ne lui fournit pas son administration et ne dispose ni d'un casque ni de chaussures de sécurité pour contrôler les chantiers, Alors que la réglementation du travail se complexifie, les contrôleurs ne bénéficient d'aucune formation initiale ou continue et doivent apprendre leur métier sur le tas. Dans certains cas, ils reçoivent l'aide de leur inspecteur, d'un collègue contrôleur expérimenté ou du délégué de l'OPPBTP pour la sécurité sur les chantiers. Le témoignage de Jean-Luc Haesebrouck, entré à l'âge de 20 ans comme contrôleur de section à Marseille en 1969, illustre, parmi d'autres, la situation de l'inspection de la fin des années 60[45] :

« J'ai été « mis dans le bain », je ne peux pas dire formé, par un vieux collègue en fin de carrière qui m'a permis de l'accompagner durant une semaine. : Après, vogue la galère ! Je me suis retrouvé seul dans mon secteur de contrôle qui comportait un morceau de centre-ville de Marseille et une zone de l'arrière-pays. Aucune formation professionnelle, tant juridique (le droit du travail par exemple) que technique ne m'a été fournie par l'administration. Nous étions supposés être compétents sur tout, du simple fait d'avoir réussi le concours d'entrée dans l'administration. Il fallait avancer sur la pointe des pieds en entreprise pour ne pas commettre une bourde face à un employeur, ce qui aurait fatalement fait perdre la crédibilité de nos expertises.

Dans les faits, nous apprenions sur le tas. Je me suis souvent interrogé sur l'efficacité que l'administration attendait de ses agents et l'importance sociale qu'elle accordait à leurs actions. Dans ce contexte, il faut préciser que l'administration ne fournissait pas de code du travail à son personnel de contrôle. Hallucinant : j'ai dû acheter mon propre code du travail. Sinon, comment travailler ? cela paraissait normal ! Et pourtant on ne demandait pas aux secrétaires d'acheter leur machine à écrire ou au directeur de fournir son bureau et son fauteuil !

Nous ne disposions pas non plus de véhicule de service (arrivés bien plus tard après moult protestations). Nous devions utiliser les transports en commun mais ceux-ci ne desservaient pas tous les endroits de ma section très étendue. Si une entreprise se trouvait en campagne, comment y aller ? Le problème était totalement ignoré de l'administration. Nous étions donc contraints d'acheter un véhicule personnel pour

[44] Lettre du DDTMO des Landes au préfet en date du 1er septembre 1952. Archives départementales 40.
[45] Témoignages de l'inspection du travail Bouches-du-Rhône 1965-1984, Groupe régional PACA du Chatefp-AEHIT, publication du Chatefp, juin 2024, p26-27.

pouvoir travailler ! Mon salaire ne me permettait pas l'achat d'une voiture et j'ai acquis un vélosolex. Je peux dire que Marseille-La Ciotat par le col de la Gineste (et retour), été comme hiver, ça muscle ! Plus tard, j'ai eu une mobylette ! Après avoir fait Marseille-Salon-de-Provence aller et retour en deux-roues, tu vis mal que le service du personnel te mégote le kilométrage pour te rembourser ton essence. En hiver avec le mistral, j'étais positivement bleu de froid. En rentrant au bureau, je me collais au radiateur. C'était dur et ça ne donnait pas une grande idée de mon administration et de mon utilité. Néanmoins, je suis heureux d'avoir fait ce métier car il m'a permis de rencontrer plein de gens et de découvrir plein de métiers et de techniques que je ne soupçonnais pas. »

Après 1968, les inspecteurs et inspectrices de la nouvelle génération ne remettent pas en cause la division du travail entre les deux catégories[46]. Le syndicat national des inspecteurs du travail (SNITMO) considère qu'une section type doit comprendre deux contrôleurs, et même trois si la section dépasse 30 000 salariés, pour se charger des établissements de petite et moyenne importance, du contrôle des chantiers du BTP, d'enquêtes diverses et de missions particulières dans les entreprises importantes sur instructions de l'inspecteur[47]. Des mutations d'agents venant des services de main-d'œuvre renforcent les effectifs de l'inspection. La règle est désormais d'affecter deux contrôleurs et deux agents de secrétariat par section. Le domaine de contrôleurs reste les établissements de moins de cinquante salariés[48] où ils apparaissent comme « l'inspecteur du travail ». Peu au contact avec des délégués, les contrôleurs affrontent quotidiennement les « relations individuelles » qui nécessitent un savoir-faire particulier. En règle générale, chaque agent de contrôle traite ses affaires, les visites en commun avec l'inspecteur restant l'exception. Les contrôleurs de section assurent, parfois avec des secrétaires expérimentées, les permanences de renseignement au public. Dans le Rhône, cette fonction est organisée le samedi après-midi et le dimanche matin.

La situation des services de main-d'œuvre n'est pas plus enviable[49]. Le matériel est défaillant et les locaux sont dans un piteux état. Critiqués pour leur bureaucratie et leur incapacité à se projeter sur l'avenir, ils pâtissent de l'absence de renouvellement de ressources. Aux nombreuses vacances d'emploi, s'ajoute un sous-encadrement. Les services sont englués dans des tâches administratives encore effectuées « à la gomme et au crayon ». L'admission et le pointage des chômeurs tous les 14 jours et le versement de l'allocation selon une procédure complexe apparaissent prioritaires. Le placement passe au second plan, leur nombre, autour de 35 000 par mois, ne dépassant pas celui des offices d'avant-guerre !

[46] Enquête AEHIT, *L'inspection du travail entre 1967 et 1974 : héritage et dynamique nouvelle*, Les cahiers du CHATEFP n°31, p22.

[47] Livre blanc du SNITMOE, archives de l'AEHIT, 1967, p106.

[48] Dans le Rhône, Jacques Bercovici, contrôleur dans le Rhône en 1953, indique que l seuil est de 10 salariés et non de 50. *Souvenirs et témoignages. Des inspecteurs du travail, des contrôleurs du travail, des agents du service du travail et de l'emploi racontent*. Direccte Rhône-Alpes, novembre 2011.

[49] Théveniaut Martine, *Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE, L'ordonnance du 13 juillet 1967*, Conférence-débat du 5 décembre 2006, comité d'histoire d'Ile-de-France, AEHIT, p27.

Charles Gosmini, entré comme commis au bureau de main-d'œuvre de Juvisy avant 1958[50] pour prospecter des petites entreprises de son secteur et recueillir des offres d'emploi, expose bien les difficultés de sa tâche :

> *« On n'arrivait pas souvent à satisfaire les offres des entreprises car il n'y avait pas tellement de chômage. Ceux qui étaient inscrits n'avaient pas de qualification. Affecté ensuite à Corbeil, il y avait de grosses entreprises comme les Grands Moulins ou les établissements Decobille qui faisaient les essieux de wagons de chemin de fer. Les chefs du personnel s'échangeaient les informations entre eux. Ils préféraient les petites annonces dans les journaux ou les cooptations, les contacts directs. On arrivait parfois à placer des ouvriers en leur disant : c'est un bon type, gardez-le. On envoyait des gars qui étaient vraiment aptes à l'emploi. Nous voyions très peu souvent les responsables de Versailles venir dans nos locaux.et il n'y avait pas de réunion de service. »*

Les services apparaissent à bout de souffle, enferrés dans les tâches quotidiennes harassantes. Le ministère du travail, tenu par le chrétien-démocrate Paul Bacon, est à l'initiative de peu d'innovations sociales[51]. L'influent haut-fonctionnaire François Bloch Lainé qualifie les inspecteurs du travail de « police fatiguée du ministère du travail ». Le Commissariat au Plan et le ministère du travail prônent la « politique active de l'emploi[52] ». Le Fonds national de l'emploi (FNE), conçu en 1963 prévoit des aides pour favoriser la mobilité sous ses différentes formes. Les organismes de placement doivent augmenter leur audience et se montrer plus souples dans leurs interventions. Xavier Ortoli, commissaire au Plan, préconise la création d'un établissement public spécialisé à la place des bureaux de placement jugés insuffisamment efficaces.

La création de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 1967 à l'initiative de Jacques Chirac[53], secrétaire d'Etat à l'emploi, fait l'effet d'une bombe dans le milieu. Les inspecteurs du travail par la voix de leur syndicat autonome, le SNITMO, s'opposent à cette décision en avril 1967 *: « C'est comme si on leur avait arraché la moitié de leur être* », dira Roxan Capmartin.

L'ANPE se met en place progressivement dans les régions et recrute 1350 emplois dont 507 viennent des SETMO. Les deux tiers des agents des bureaux de main-d'œuvre, de nombreux contrôleurs et commis la rejoignent[54]. Sur le terrain, des directeurs du travail font de la résistance. En Saône-et-Loire, Yvonne Leclair-Lépy, directrice départementale du travail, se considère toujours comme la cheffe de l'ANPE, celle-ci demeurant dans les locaux de la direction départementale *:*

---

[50] Source AEHIT.

[51] Bruno Béthouard, *Le ministère du travail et de la sécurité sociale ; un monopole du MRP de 1950 à 1962,* Revue d'Histoire contemporaine, 1996, p67 à 105. Paul Bacon, MRP, est ministre du travail et de la Sécurité sociale à neuf reprises sous la IVème République et trois fois sous la Vème entre 1950 et 1962. Il y reste neuf ans. A Bruno Beethouart qui l'a interrogé, il affirme : « Je n'ai jamais posé de problèmes insolubles aux présidents du Conseil. Ils savaient qu'avec moi, ils étaient tranquilles ».

[52] Muller Martine, *Le pointage ou le placement*, L'Harmattan, 1991, p131.

[53] Ordonnance du 13 juillet 1967

[54] Martine Théveniaut, cahier du Chatefp N°3, p27, 2006.

« J'ai mis la main aussi rapidement sur l'ANPE. Tous les mercredis, j'avais le responsable départemental de l'ANPE dans mon bureau et une fois par mois, je réunissais les responsables d'antenne de l'ANPE [55]».

La transition ne se passe pas en douceur comme en témoigne Bernard Dutoit entré au service de main-d'œuvre à la DDTMO de la Loire en 1967[56] *:*

« Il se disait que l'ANPE serait quelque chose de très passager. Pourquoi faire cette expérience ? Autant me reclasser tout de suite au sein des directions départementales. Et puis l'ANPE ne souhaite pas avoir les plus anciens. Le passage des services de main-d'œuvre à l'ANPE a été quelque chose de complexe et finalement de mal vécu par l'ensemble du personnel. Les chefs de service, parmi les plus anciens, vont accepter parce qu'ils auront compris qu'effectivement pour eux, c'est la seule issue possible, mais pour l'ensemble du personnel, c'est compliqué ».

Pour une partie des contrôleurs, la réforme offre des perspectives attirantes. Ils deviennent des responsables d'agences locales ou d'antennes du nouvel établissement et bénéficient d'une majoration de rémunération. Des inspecteurs sont promus directeurs régionaux. Par la suite, l'ANPE renforce son autonomie et recrute sur le marché du travail pour pourvoir les postes. Progressivement, le recrutement extérieur renouvelle la composition du personnel de l'ANPE.

Il ne subsiste qu'un millier de contrôleurs dans les services contre 2500 avant, concentrés nettement dans le secteur travail. La création de l'ANPE n'est pas seulement une perte de considération pour l'inspection du travail qui se voit retirer une partie importante de ses attributions.

Elle est aussi un choc psychologique pour une partie de ses agents qui doivent la quitter ou dont les perspectives de carrière s'amenuisent. Les inspecteurs de cette génération garderont longtemps une amertume de cette amputation, due, à leurs yeux, à la faiblesse des moyens qui leur sont attribués[57].

Le secteur de l'agriculture vit son propre développement. En 1953, un règlement organise le service d'inspection des lois sociales en agriculture qui comporte deux corps, celui des inspecteurs des lois sociales en agriculture et celui des contrôleurs des lois sociales en agriculture, tous devant être de sexe masculin. Les contrôleurs, adjoints des inspecteurs, sont affectés au contrôle de l'application de la législation du travail des professions agricoles ou au contrôle d'organismes de mutualité sociale agricole.

En l'absence de section agriculture au sein des conseils de Prud'hommes, les agents jouent un rôle actif dans le règlement des litiges individuels[58].

Pourtant, la fin des « Trente Glorieuses » et le chômage de masse qui l'accompagne redonnent un nouveau souffle et une place conséquente aux services de l'Etat.

[55] Entretien avec le comité d'histoire d'Ile-de-France, Archives AEHIT, 2006.
[56] Conférence-débat du 5 décembre 2006, *Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE*, Comité d'histoire, Cahier n°3, p39.
[57] Guyot Dominique, *Une évolution et une naissance difficiles*, Cahier n°3, AEHIT, 2006, p44.
[58] Voir Bessière Jean, ibid.

5) Nouveaux contrôleurs, nouveaux métiers et recherche d'identité 1974 - 2007)

A partir de 1973, la dégradation de la situation économique amène l'Etat à renforcer considérablement ses services déconcentrés du travail et de l'emploi et notamment les effectifs de contrôleurs du travail. Cette évolution s'accompagne de mutations importantes des métiers exercés et de tensions permanentes en interne qui font naitre un sentiment de déclassement au sein du corps.

Des vagues de recrutements

Entre 1975 et 1985, les effectifs des directions départementales du travail et de l'emploi (DDTE) et dans une moindre mesure, ceux des directions régionales du travail et de l'emploi (DRTE) instituées par le décret du 24 novembre 1977, s'accroissent de façon spectaculaire. Le nombre de contrôleurs du travail passe de 1006 en 1974 à 2439 en 1986, si bien qu'au début des années 80, on compte trois contrôleurs pour un inspecteur. En 1985, le nombre de sections d'inspection atteint 434, occupant 375 inspecteurs, 832 contrôleurs et 910 agents de catégorie C.

Après une telle vague, les effectifs s'effritent entre 1986 et 1994. En 1990, le nombre de catégories B se stabilise à 2400 emplois, la majorité étant affectée dans les services d'emploi, de la formation professionnelle et au contrôle des demandeurs d'emploi.

A nouveau, ils repartent à la hausse après 1995 si bien qu'en 2005, on compte 2879 contrôleurs dans les DDTEFP et DRETEFP sur un total de 9456 agents soit 30 % de l'effectif total. 83 % de ces agents travaillent en direction départementale et 17 % en direction régionale. Si une minorité de ces nouveaux fonctionnaires sont des agents de secrétariat bénéficiant d'une promotion, une proportion de plus en plus élevée passant le concours viennent de l'université[59]. Le chômage conduit de nombreux jeunes titulaires d'une licence ou d'un DEA, à passer des concours de catégories A et B et à choisir cette voie parmi d'autres de la fonction publique. Les embauches font entrer de nombreuses femmes qui représentent 57 % des contrôleurs (contre seulement 42 % des inspecteurs). L'afflux de sang neuf apporte un dynamisme aux services.

La mise en place des nombreuses mesures défensives pour faire face aux restructurations permanentes et au chômage de masse explique cette nouvelle vague de recrutements. Les programmes de lutte contre le chômage se succèdent multipliant les mesures d'aide et d'incitation, du plan Barre en 1976, aux mesures de la gauche après 1983, au plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo jusqu'aux 35 heures de Martine Aubry. Sur tout le territoire, un vaste système d'acteurs regroupe, autour du service public de l'emploi (services de l'Etat, ANPE, AFPA) des organismes tels que les missions locales, des structures d'insertion, une offre de formation. Comme le dira le président François Mitterrand : « Contre le chômage, on a tout essayé ! ».

A l'emploi, les contrôleurs instruisent les mesures de chômage partiel et du FNE (préretraites, congé de conversion, formation) qui aident les entreprises à limiter les effets des suppressions d'emploi. D'autres dirigent les unités qui délivrent les « contrats aidés » destinés à réduire le

[59] Selon le décret du 18 avril 1997, les contrôleurs sont recrutés soit par concours, externe (niveau Bac + 2) ou interne (pour des fonctionnaires ou agents public ayant quatre ans d'ancienneté), soit par voie d'examen professionnel pour les adjoints administratifs ayant 15 ans d'ancienneté, soit par voie de détachement.

coût des emplois dans le secteur non lucratif ou dans les entreprises privées. Le service emploi organise des stages de formation pour des demandeurs d'emploi de longue durée puis à partir de 1992 en direction des jeunes ou s'occupent de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Des unités enregistrent les contrats d'apprentissage et d'alternance, financent des chantiers ou des entreprises d'insertion ou instruisent les dossiers de demande d'aide de créateurs d'entreprise (ACCRE). Des contrôleurs dirigent les services de la Cotorep qui reconnaissent la qualité de travailleur handicapé et ceux de la main-d'œuvre étrangère qui délivrent les titres de travail que l'on veut restreindre. Des concours spéciaux sont organisés pour recruter des agents chargés de contrôler les efforts de recherche d'emplois des demandeurs d'emploi indemnisés au sein des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE). Après 1997, des contrôleurs, rattachés au même corps et service que leurs collègues, vérifient les activités des organismes de formation, celles des organismes qui mutualisent les fonds et la conformité des plans de de formation des entreprises. La déconcentration des procédures budgétaires conduit les agents à mettre en œuvre les règles de procédures d'engagement et de paiement de la comptabilité publique.

L'inspection du travail voit aussi ses effectifs renforcés. Confrontée aux nombreuses autorisations de licenciements économiques entre 1975 et 1986, elle fait appliquer les nouvelles lois Auroux qui modifient les deux tiers du code du travail et tente de limiter les nombreuses pratiques déviantes résultant de la crise. Le nombre de sections d'inspection qui était de 440 en 1981, passe à 458 en 2005. En principe, chaque section est pourvue d'un inspecteur, de deux contrôleurs et de deux agents de secrétariat. Les contrôleurs sont plus nombreux à être affectés en section : 831 en 1983, 875 en 2002 et 940 en 2005[60]. En dehors des sections, les postes de contrôleurs se multiplient au sein du service central travail (SCT) des DDTE qui regroupe des activités nouvelles d'appui à l'inspection ou de gestion : lien avec le parquet sur les procédures pénales, relation avec la préfecture notamment sur les dérogations au repos dominical et les conseillers de salariés en cas de licenciement, rédaction des aperçus mensuels, enregistrement des accords collectifs, homologation des ruptures conventionnelles, enregistrement des accords de participation et d'intéressement, etc. Dans chaque département, des agents de catégorie B renseignent le public sur le droit du travail (550 en 2005). Dans quelques gros départements, des agents spécialisés contrôlent les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre étrangère (une cinquantaine sur toute la France). En direction régionale, des contrôleurs instruisent des recours, confectionnent des outils d'aide au contrôle, préparent les décisions d'agrément des services médicaux du travail. En 2005, les 458 sections d'inspection du travail emploient 2132 agents dont 458 inspecteurs et 940 contrôleurs.

L'extension du rôle des contrôleurs du travail constatée au ministère du travail s'observe aussi aux transports et à l'agriculture. Au début des années 1980, des contrôleurs sont affectés au ministère des transports après avoir été recrutés sur le concours du ministère du travail. Ils contrôlent les nombreuses petites entreprises de transports, de logistique ou de commerces qui relèvent de la compétence de ce ministère, en renfort des inspecteurs du travail des transports. Ainsi, en 1981, la loi de finances créé six emplois pour les affecter dans les subdivisions les plus importantes[61].

Par contre, à l'agriculture où les ministres s'attachent jusqu'en 2008 à conserver un service d'inspection spécifique intégré à leurs services régionaux et départementaux, les tâches des

[60] Source DRH/DGT *Effectifs des agents de contrôle de l'inspection du travail : évolution en 30 ans*, 2017.
[61] Billaut Roger, *L'inspection du travail des transports*, Revue Echange Travail, juin 1981, p60.

contrôleurs des lois sociales diffèrent quelque peu de celles de leurs collègues du travail. Les agents participent au contrôle des caisses de mutualité sociale agricole, font appliquer le droit du travail dans des activités ciblées comme les haras, les scieries, au moment des vendanges ou des récoltes, et les risques particuliers du secteur (machines agricoles ou risques chimiques). Une bonne part de leur temps est consacré au traitement à l'amiable de litiges individuels. En appui des inspecteurs, ils peuvent contribuer au fonctionnement de commissions mixtes départementales de négociation de conventions collectives sectorielles[62]. Le service dispose de compétences sur l'emploi, abattement de salaires des handicapés, main-d'œuvre étrangère, apprentissage, etc.

Des métiers en constante mutation

L'arrivée en masse de ces contrôleurs se réalise dans un environnement administratif en pleine mutation. A partir des années 80 l'administration consolide progressivement son encadrement en commençant par les gros départements. Des inspecteurs sont promus directeurs adjoints pour diriger les services centraux du travail et de l'emploi et des jeunes « inspecteurs hors section » (ITHS), sortis fraichement de l'INTEFP, sont aussi affectés à des postes de responsabilité sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. De nouveaux métiers apparaissent comme les chargés de mission des contrats emploi solidarité ou les coordonnateurs emploi formation. Non sans tensions, des catégories A prennent les places jadis occupées par de chefs de section, des chefs de centre en fin de carrière promus par examen professionnel (écrit et oral). En 2000, les services déconcentrés se composent de 190 directeurs, 300 directeurs adjoints, 1300 inspecteurs et 2700 contrôleurs.

En section d'inspection, le malaise vient des difficultés à exercer le métier qui se complexifie et qui nécessite de maitriser des compétences multiples. Comme l'inspecteur, le contrôleur est confronté chaque jour aux nombreuses procédures de licenciements économiques individuels ou de moins de dix salariés, qui sont, jusqu'en 1987, soumises à l'autorisation administrative et dont les décisions doivent être notifiées dans des courts délais. Les permanences sont remplies de salariés et d'employeurs qui viennent chercher des informations sur le droit du travail. L'agent affronte quotidiennement des situations confuses qu'il doit démêler, comme des contrats précaires successifs, le travail illégal, le faux travail indépendant ou la fausse sous-traitance. Les fonctionnaires font appliquer un droit du travail qui n'est pas toujours adapté au monde des petits établissements. Comme le résume Jean Bessière[63], le milieu des petites entreprises n'est pas le plus accueillant et des contrôleurs ont du mal à demander des comptes à un employeur. Le métier continue à s'exercer de manière très individuelle. Alors que le nombre de sections se multiplie, l'autonomie n'est pas toujours facile à vivre. Le contrôleur est seul à trier entre de multiples sollicitations et à affronter les réactions hostiles de patrons. Il lui arrive de mener des enquêtes d'accidents du travail dramatiques ou d'effectuer des contrôles périlleux sur des chantiers. Sa responsabilité pénale personnelle peut être mise en cause comme le montrent des procédures judiciaires sur l'amiante. Particulièrement, les jeunes contrôleuses ont à subir des remarques désobligeantes ou des attitudes agressives de patrons qui acceptent mal d'être contrôlés par des femmes. De jeunes agents se sentent bien seuls comme ce nouveau contrôleur du Rhône :

> *"J'intègre le corps des contrôleur le lundi 1er septembre 1980 et suis affecté à la demi-section détachée de Villefranche sur Saône. Sans formation, je tiens ma première*

[62] Bessière Jean, ibid.
[63] Rapport Bessières, p70.

permanence le mercredi 3 septembre. A mon premier rendez-vous, trois hommes se présentent comme représentants des boulangers du CID-UNATI. Ils me déclarent qu'ils viennent m'expliquer les règles applicables à leurs établissements, comme ils l'ont fait à mes prédécesseurs. Ils me précisent qu'ils n'appliquent pas la convention nationale de la boulangerie mais leur propre convention. Je sens qu'il s'agit de pression ; J'en parle à l'inspecteur qui est en principe présent à mi-temps sur Villefranche. Il ne donne pas de suite... Je ressens une grande solitude et "intègre" que l'appui hiérarchique, à cette époque, n'est pas à la hauteur". Quelques mois plus tard, je contrôle l'une de ces boulangeries. Mon passage est émaillé de sous-entendus du patron du "type" :" Vous êtes jeune pour vous retrouver en fauteuil roulant, les rues sont sombres dès le soir...". Encore une fois, je prends sur moi ne pensant pas pouvoir recevoir d'appui hiérarchique et de la justice locale. Quelques années plus tard, j'apprends qu'une collègue contrôleuse qui assurait l'intérim a reçu des lettres anonymes menaçantes. L'auteur a été retrouvé mais n'a jamais été condamné[64]. »

Le 2 septembre 2004, l'émotion est immense dans les services quand, à Saussignac (Dordogne), une contrôleuse du travail en agriculture, Sylvie Trémouille, et le chef du service de contrôle de la Mutualité sociale agricole (MSA) de Dordogne, Daniel Buffière, sont assassinés par un exploitant agricole lors d'une opération de contrôle de travail illégal[65].

Le métier prend peu à peu une dimension plus collective. A partir de la fin des années 80, des expériences d'actions concertées se multiplient. Dans certains secteurs professionnels comme l'hôtellerie-restauration, des commerces, les garages, les boulangers ou le bâtiment, des régions élaborent des mémentos de contrôle pour venir en appui aux agents que la MICAPCOR diffuse sur tout le territoire. En 1991, le ministère encourage ces pratiques pour développer la prévention des risques professionnel dans les PME où sont constatées de nombreuses dérives. En janvier 1992, un séminaire conclut à la nécessité d'actions concertées qui doivent être préparées sur la base d'un diagnostic sérieux, de moyens matériels et humains, d'un ciblage pertinent et d'une évaluation appropriée[66]. Un équilibre doit exister entre des campagnes d'actions concertées et les interventions individualisées des agents. Les services doivent enfin, rechercher des relais extérieurs (CRAM, OPPBTP, organisations professionnelles et syndicales, etc.). Au début des années 2000, la Direction des relations du travail (DRT) renouvelle sa volonté de multiplier les actions concertées dans les PME[67]. En mai 2004, l'INTEFP organise des journées d'échanges de pratiques de l'inspection du travail sur ce thème, aux cours desquelles neuf actions sont discutées[68]. Lors de la conclusion, Jean-Denis Combrexelle, Directeur des relations du travail, défend la politique du travail et l'effectivité du droit du travail :

[64] Témoignage d'Yves Calvez en 2026.

[65] L'assassin a été condamné en 2007 à trente ans de réclusion criminelle.

[66] Notes DRT du 3 septembre 1991 d'Olivier Dutheillet de Lamothe, Directeur des Relations du travail, et du 27 janvier 1992

[67] La moitié des 100 000 premières visites annuelles sont effectuées dans des entreprises de 1 à 9 salariés alors qu'elles occupent 15 millions de salariés.

[68] Actes de la troisième rencontre biennale de l'inspection du travail des 27 et 28 mai 2004. Les neuf actions portent sur les transports routiers dans les Pyrénées-Atlantiques, le mannequinat dans le Rhône, les viticulteurs en Champagne-Ardenne, les chantiers de retraits d'amiante friable, l'évaluation des risques dans les TPE dans les Alpes-Maritimes, la branche de l'aide à domicile, les conférences régionales en Languedoc-Roussillon, un support aux nouveaux modes d'action de l'inspection du travail, l'évaluation des risques dans les très petites entreprises du Nord-Pas-de-Calais.

« Face à la multiplicité et à la diversité des PME, l'inspection du travail ne peut se borner à des actions isolées sans cohérence collective. Il est impossible pour l'inspection du travail d'agir sur chaque champ du droit du travail. Il est nécessaire que l'Etat définisse des priorités, les questions de santé et de sécurité dépendant parfois de la responsabilité nationale, comme cela est le cas de l'amiante. Jusqu'à présent, les partenaires sociaux n'ont pas été suffisamment associés. Il ne s'agit pas d'abandonner des pans entiers du code du travail, mais de définir des priorités à partir d'un diagnostic, en tenant compte de l'étendue du code du travail. Il est nécessaire de déterminer un programme d'action de l'inspection du travail. Nous devons fixer de grands objectifs au niveau national, qui seront ensuite déclinés au niveau local. Cette méthode, qui est utilisée par les autres corps de contrôle et les inspections du travail des différents pays européens, est nécessaire à notre crédibilité ».

Cette position ne fait pas l'unanimité parmi les agents de contrôle dont une partie conteste la « politique du travail » et veut continuer à traiter les demandes individuelles alors que les relations sociales tendent à s'individualiser et à se durcir dans les entreprises.

Les mutations se font dans un climat souvent tendu. Jusque dans les années 2010, elles ont du mal à trouver des solutions statutaires et d'organisation.

Tensions et réformes inachevées

Entre 1985 et 2012, les contrôleurs du travail sortent de leur silence pour défendre leurs revendications. Une première occasion de rénover le statut a été manquée en 1977 quand un groupe de travail présidé par le conseiller à la Cour des Comptes Eymard et où sont représentés les syndicats, tourne court. En octobre 1985, des contrôleurs de section de la région Ile-de-France démarrent un mouvement social. Largement syndiqués à la CFDT ou à la CGT, les contrôleurs considèrent que leur statut n'est pas reconnu à sa juste valeur. Proches des inspecteurs avec qui ils se comparent, ils contestent une réforme des primes qui leur est défavorable. Les contrôleurs ne bénéficient que d'une formation initiale de quelques semaines, sans commune mesure avec celle des inspecteurs qui dure 18 mois. Les agents de l'inspection du travail vivent mal la priorité et les moyens donnés à l'emploi. S'appuyant sur des « coordinations », le mouvement s'élargit et revendique un nouveau statut. Lors des Assises nationales des 24 et 25 avril 1986, les contrôleurs refusent « d'assumer des tâches et de prendre des décisions quotidiennement sans avoir le pouvoir juridique reconnu par un texte légal : licenciements économiques, règlements intérieurs, licenciements de salariés protégés, dérogation à l'utilisation de machines dangereuses dans les lycées professionnels ou en matière de durée de travail ». Ils se qualifient eux-mêmes de « mineurs administratifs ». Un Livre blanc revendique un corps interministériel, la révision des textes du code du travail pour reconnaitre leur pouvoir de décision propre, la possibilité de mener des enquêtes contradictoires de licenciement de salariés protégés[69], de notifier des mises en demeure et de dresser des procès-verbaux avec la même valeur probante que les inspecteurs.

Après 1986, une nouvelle concertation sous la houlette de Bernard Valli, directeur de l'administration générale, du budget et du personnel (DAGBP), remet ces questions sur la table.

[69] En juin 1983, Pascal Etienne, inspecteur du travail, et Pierre Fourcade, contrôleur du travail, dans la même section de Clichy (92), proposent dans un article publié dans *Interd'ITS,* revue de l'association Villermé, intitulé *Les contrôleurs existent-ils ?* que l'enquête contradictoire avant un licenciement de salarié protégé puisse être assurée par un contrôleur du travail.

L'incertitude sur la valeur des procès-verbaux et mises en demeure des contrôleurs est levée par la loi du 10 juillet 1989. Un plan de transformation d'emplois permet le passage de 350 contrôleurs en inspecteurs en quatre ans. Mais un corps comme celui des contrôleurs du travail ne peut évoluer sans tenir compte d'autres cadres de catégorie B de la fonction publique. A la suite du mouvement des infirmières, les réformes Durafour mettent un terme au projet faisant des contrôleurs un corps intermédiaire entre les catégories A et B. Par contre, les agents de catégorie B de toute la fonction publique- dont les contrôleurs du travail - bénéficient de revalorisations salariales sur sept ans. De plus en plus, le métier de contrôleur ouvre la voie à celui d'inspecteur du travail, soit par le concours interne ou externe soit par la promotion interne. De nombreux jeunes diplômés en bénéficient.

Le mouvement revendicatif reprend en 1997 sous forme de pétitions et de cartes postales adressées au ministère, d'envahissements de réunions de service, d'occupations de bureaux de directeurs. Un décret du 18 avril 1997 portant statut particulier du corps des contrôleurs du travail crée un corps interministériel de contrôleurs du travail, classé dans la catégorie B, par fusion des anciens corps des contrôleurs du travail et de la main-d'œuvre, des contrôleurs de la formation professionnelle et des contrôleurs des lois sociales en agriculture[70]. Le corps comprend trois grades, classe normale, classe supérieure et classe exceptionnelle. Le concours est ouvert aux titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme homologué de niveau IV. Une formation leur est dispensée par l'INTEFP à l'issue de laquelle ils sont ou non titularisés.

Au tournant du siècle, les mouvements sociaux des agents repartent sous des formes multiples : grèves et manifestations, refus de rendre compte de son activité, rejet des actions prioritaires, envahissement de réunions de service, etc. voient leur statut revalorisé et ils occupent toujours une place majeure dans les services déconcentrés, même si leur poids relatif a baissé par rapport aux catégories A[71]. Leur pouvoir s'est aussi déprécié au sein de l'organisation avec l'arrivée de directeurs adjoints, directeurs ou inspecteurs hors section aux postes de responsabilité. Des contrôleurs ou contrôleuses font de moins en moins carrière dans le corps. Des contraintes matérielles irritent le quotidien des agents : faibles remboursements des frais de déplacement, prix élevé d'un véhicule, primes inférieures à celles des collègues de l'emploi, déroulement de carrière trop lent.

S'ils n'obtiennent pas satisfaction sur l'ensemble de leurs revendications, le décret du 11 septembre 2003 fixe trois grades, classe normale, classe supérieure et classe exceptionnelle avec pour chacun plusieurs échelons (respectivement 12, 6 et 5). La nouvelle grille apporte un classement indiciaire intermédiaire et rehausse les rémunérations[72]. La diminution du nombre d'échelons au sein de chaque grade facilite l'accélération des carrières. Des primes d'activité (jusqu'à 310 €) et de technicité (100 €) leur sont versées. Le niveau de recrutement est porté au niveau de BAC + 2 et la durée de la formation dispensée par l'INTEFP à un an. En 2002, le contrôleur peut notifier des arrêts de travaux et autoriser leur reprise[73], établir un rapport au

[70] Le décret du 18 avril 1997 est pris en application de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire. Voir la recommandation du BIT dans son rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France de 1981 et le rapport du Conseil économique et social du 14 mai 1980.

[71] En l'an 2000, on ne compte plus que deux agents de catégorie B pour un agent de catégorie A au lieu de trois en 1986.

[72] Les indices passent de 291-514 à 308-534.

[73] Loi du 17 janvier 2002.

directeur départemental signalant un risque en vue d'une mise en demeure ou formuler des observations sur un plan de retrait d'amiante. A partir de 2006, le Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) qui s'inspire des propositions de Jean Bessière, directeur de l'INTEFP, crée 674 emplois en cinq ans dont les deux tiers en contrôleurs du travail. De nombreuses sections nouvelles sont instituées. Tous les nouveaux agents sont affectés au secteur travail. Ce renfort exceptionnel d'effectifs se réalise à contre-courant des politiques de l'Etat qui a quasiment bloqué les recrutements dans le secteur public. En 2009, la « fusion » des services d'inspection du travail aboutit au transfert de 471 agents de contrôle dont 218 de catégorie A et 253 de catégorie B des ministères des transports et de l'agriculture au ministère du travail[74].

En 2011, tenant compte des renforts du PMDIT et de la fusion, le nombre de contrôleurs en section passe à 1456 sur un effectif total de 2256 agents de contrôle en section.

6) Vers l'extinction du corps (2008-2014)

Entre 2008 et 2014, une série de réformes de l'Etat bouscule le paysage institutionnel et, ce faisant, les contrôleurs du travail. L'Etat se recentre sur ce qu'il considère comme son cœur de métier, externalise les tâches de gestion et décentralise. En 2009, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) regroupe au sein des DIRECCTE les services du travail et de l'emploi et six autres services relevant du ministère de l'économie[75]. En 2015, plusieurs régions se regroupent pour former des « grandes régions » avec la nécessité pour les services d'Etat concernés d'adapter leur organisation et fonctionnement. En 2021, les DIRECCTE sont remplacées par les DREETS et DDEETS attribuant un pouvoir renforcé aux préfets de département[76]. Le ministère du travail perd ainsi son service territorial autonome hérité de son histoire. Conséquence de cette politique, les catégories C et B de la fonction publique voient leurs effectifs notablement se restreindre.

Les contrôleurs du travail sont particulièrement touchés par ces réformes. En quelques années, les services de l'emploi sont dépouillés de l'essentiel de leurs attributions. Des compétences sont supprimées ou transférées à d'autres organismes. Les Régions récupèrent les crédits de la formation professionnelle des jeunes. Pôle emploi, issu de la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC, devient l'opérateur public central sur le marché du travail. La décision d'attribuer des contrats aidés lui est donnée et la gestion administrative et financière de ces contrats ou stages est sous-traitée au CNASEA. Pôle emploi récupère la totalité du contrôle de la recherche d'emploi alors que cette fonction était jusque-là partagée. Les maisons du handicap passent sous la responsabilité des conseils départementaux qui se substituent aux COTOREP. Les chambres consulaires assurent l'enregistrement des contrats d'apprentissage. Restrictions budgétaires obligent, les aides du FNE aux entreprises se réduisent de façon considérable. Enfin, les services de main-d'œuvre étrangère sont regroupés au sein des préfectures. Les

[74] Décret 2008-1510 du 30 décembre 2008.
[75] Décret 2009-1377 du 10 novembre 2009.
[76] Les directeurs du travail ne sont plus qu'une minorité dans les postes de direction à l'échelon régional comme à l'échelon départemental.

contrôleurs des services emploi doivent suivre leur service transféré, changer de filière, partir en retraite. Une partie d'entre eux sont promus inspecteurs.

La même évolution se produit dans la filière d'administration générale où des postes de contrôleurs sont remplacés par des secrétaires administratifs (SA) relevant d'un corps interministériel de catégorie B. La réforme de 2021 qui créé des secrétariats généraux communs départementaux et régionaux sous l'autorité des préfets, accélère le processus en regroupant la gestion des moyens logistiques : budget, communication, immobilier, systèmes d'information, ressources humaines.

Enfin, le secteur du travail connait à son tour une réforme importante en 2013 et 2014. Des unités de contrôle territoriales (UCT) composées de huit à dix agents de contrôle intervenant sur toutes les tailles d'entreprises, se substituent aux sections que dirigeait un inspecteur assisté de contrôleurs[77]. Des unités régionales sont instituées sur le travail illégal ou d'autre thèmes. Le ministre du travail et sa collègue de la fonction publique décident l'extinction du corps des contrôleurs. Aucun nouveau recrutement de contrôleur du travail n'est opéré après 2013[78]et un vaste programme pluriannuel de transformation progressive des contrôleurs en inspecteurs est organisé sur la base d'un examen professionnel spécifique (EPIT) dès 2013.

Des éléments d'ordre interne sont à l'origine de cette réforme. En quelques années, les frontières se sont brouillées entre les métiers d'inspecteurs et ceux de contrôleurs du travail. Les nouveaux agents des deux corps sont de plus en plus titulaires des mêmes diplômes et les promotions internes en catégorie A sont fréquentes. Les pouvoirs juridiques des contrôleurs se rapprochent de ceux des inspecteurs, même si des différences subsistent[79]. Dans les entreprises, les contrôleurs sont confrontés à des complexités identiques ou presque à celles que traitent les inspecteurs. Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen[80]soutiennent que « le droit du travail est un maquis inextricable de textes de tous ordres qui constituent pour le patron d'une petite entreprise autant de pièges dissimulés, de mines dérobées au regard de tous, sauf des spécialistes, familiers des juridictions du travail ». A son arrivée en mai 2012, Michel Sapin, ministre du travail, découvre un climat social très dégradé. A ses yeux, le regroupement de tous les agents de contrôle dans un seul corps est une solution par le haut.

Une telle démarche s'inscrit aussi dans un mouvement plus général touchant la fonction publique. A la fin du XXème et au début du XXIème, des réformes affaiblissent ou redéfinissent les corps de catégorie B. La montée générale des compétences rend moins utile et attractive la catégorie des cadres intermédiaires. Des débuts de carrière de catégories B sont écrasés et payés au salaire minimum. Des mesures spécifiques disparaissent alors que la promotion vers la

[77] Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail (JO du 21 mars 2024).

[78] Décret 2013-875 du 27 septembre 2013. La solution de ne confier, à terme, les fonctions d'inspection du travail qu'à des inspecteurs, a été évoquée en 1996 par le Conseil économique et social mais non retenue. Le Conseil évoquait le principe d'égalité de traitement des entreprises et des salariés comme des fonctionnaires.

[79] La qualité d'autorité administrative pour prendre de nombreuses décisions administratives est réservée aux inspecteurs (notamment la décision d'autorisation de licenciement de salariés protégés). L'inspecteur est le seul responsable hiérarchique de la section. L'action dans les petites entreprises requiert un savoir-faire particulier.

[80] Badinter Robert, Lyon-Caen Antoine, *Le travail et la loi*, Fayard, 2015, p10.

catégorie A est encouragée. Des professions de catégorie B du secteur public comme les instituteurs ou les infirmiers diplômés d'Etat voient leur statut revalorisé en raison de l'élévation des compétences[81].

Dès lors, les effectifs des contrôleurs affectés au secteur travail sont à la baisse, passant de 1428 en 2012 à 992 en 2015, 720 en 2020 et 265 en 2024. Les contrôleurs restants sont affectés en majorité au renseignement du public (en majorité contrôleurs ou secrétaires administratifs), à l'appui (agents ressource méthode), à l'instruction de décisions administratives, aux activités restantes de l'emploi ou sur des fonctions supports. Inversement, les effectifs des inspecteurs du travail affectés au contrôle grimpent et malgré la baisse constante depuis 2017, atteignent 1758 en 2023 auxquels s'ajoutent 225 responsables d'unité de contrôle.

Conclusion

Un rôle clé au sein de l'inspection du travail pendant 80 ans

S'ils sont peu reconnus dans la mémoire collective, les contrôleurs du travail ne sont pas une parenthèse dans l'histoire de l'inspection du travail, tant leur utilité est incontestable. Leur rôle correspond à un moment de l'histoire où l'Etat intervient de multiples façons dans le monde du travail pour faciliter les régulations et donner des impulsions.

Encore au début des années 2000, les contrôleurs forment la catégorie la plus importante des services déconcentrés du travail et de l'emploi, composant 30 % de l'effectif total des services. Ils sont deux fois plus nombreux que les inspecteurs du travail. Les grosses vagues de recrutements de contrôleurs alternant avec des phases de stabilité ou de réduction permettent aux services de s'adapter sans cesse aux politiques.

Dès 1933, les contrôleurs de la main-d'œuvre font fonctionner les offices régionaux de la main-d'œuvre, les offices du travail départementaux étatisés en 1940, puis les services de main-d'œuvre ou de l'emploi après 1946. Après le transfert des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE en 1967 et en complément de celle-ci, leurs fonctions ne cessent de se diversifier afin d'offrir des solutions multiples aux chômeurs et aux jeunes rencontrant des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi. Une partie d'entre eux vérifient les efforts de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi indemnisés. D'autres instruisent les décisions d'accorder des aides aux entreprises en difficulté (FNE, chômage partiel).

[81] *Les instituteurs deviennent professeurs des écoles en 1990 et, en 2010, les infirmiers diplômés d'Etat sont des cadres A.*

A l'inspection du travail, leur action n'en est pas moins décisive dans les petites entreprises où vit une bonne partie des travailleurs dépourvus de représentants pour les défendre. Les agents expliquent et font appliquer le droit du travail, combattent les injustices et les inégalités du monde du travail, œuvrent à l'amélioration des conditions de travail. Leur tâche quotidienne, usante et parfois ingrate, limite la formation de zones de non-droit et contribue à faire vivre ensemble patrons et salariés. En 2010, comme chaque année, les contrôleurs constatent la plupart des 190 000 infractions du service, engagent les 6400 procédures pénales ou prononcent les deux tiers des arrêts de chantier[82]. Avec l'évolution des missions, quelques-uns se spécialisent sur le contrôle de la main-d'œuvre étrangère ou le travail illégal et d'autres exercent des tâches d'appui ou de gestion administrative au sein du système d'inspection du travail.

Le rôle et l'influence des contrôleurs du travail dépassent l'exercice de ces deux missions. Jusque dans les années 90, les contrôleurs du travail, souvent des femmes, sont à la tête de services généraux des directions départementales ou régionales. Dans les petits départements, ils ou elles constituent la garde rapprochée des directeurs. Les cadres de catégorie B assurent aussi la continuité du service public en l'absence du directeur ou de l'inspecteur et transmettent les règles et la culture des services, contribuant à leur cohésion. Pour nombre d'agents de catégorie C, le métier de contrôleur offre une voie de promotion sociale qui, dans certains cas, mène à des nominations comme directeur adjoint ou directeur. A la fin du XXème de nombreux jeunes entrés dans les services comme contrôleurs, découvrent les duretés du monde du travail, y apprennent les gestes professionnels avant de devenir inspecteurs. Daniel Tissot, recruté comme contrôleur de section à Marseille en 1969, puis devenu inspecteur de 1977 à 1981, directeur adjoint, directeur départemental, directeur régional délégué avant de partir à la retraite en 2005, illustre l'importance de cette voie de promotion sociale dans les services [83] :

> *« Mes années de section restent les plus marquantes. D'ailleurs, encore maintenant, dans le « civil », lorsque l'on me demande quel était mon métier, je me présente toujours comme inspecteur du travail, comme si mes autres postes de directeur adjoint et de directeur n'étaient que le prolongement de cette mission d'origine. Si c'était à refaire, je crois bien que c'est cette voie que je choisirais ».*

Leur place s'étend à la formation professionnelle et aux autres services d'inspection du travail de l'agriculture et des transports et en 1997, le corps devient interministériel.

En quelques années, le modèle bâti depuis les années 30 où le rôle des contrôleurs du travail est majeur au sein d'un service déconcentré travail et emploi autonome, cède la place au nouveau modèle d'administration du XXIème.

La diversification des métiers de contrôleurs du travail au tournant du siècle ne facilite pas la construction d'une identité professionnelle propre. L'élévation générale des qualifications qui concerne les contrôleurs comme la plupart des agents de catégorie B de la fonction publique, les rapproche un peu plus des inspecteurs du travail et complique la reconnaissance d'un statut

[82] Thomas Kapp, Paul Ramackers et Jean-Pierre Terrier, *Le système d'inspection du travail,* Editions Liaisons, 2003, p271.

[83] Témoignages de l'inspection du travail-Bouches-du-Rhône 1965-1984, Groupe régional PACA du CHATEFP, AEHIT, publication du Chatefp juin 2024, p17.

de catégorie B plus intéressant. Progressivement, les organisations du XXIème tendent à supprimer, transférer ou transformer les postes de contrôleurs en postes de catégorie A.

Pour autant, la trace, le plus souvent enfouie, que ces milliers de femmes et d'hommes laissent dans l'histoire de l'inspection du travail et de l'Etat mais aussi dans l'histoire sociale du pays ne peut s'effacer.

Leur apport mérite amplement d'être reconnu dans la mémoire collective.