

Entre hostilité patronale et réformes gouvernementales

## Qui défendra les inspecteurs du travail ?

Fanny Doumayrou

C'était l'un des engagements du Parti socialiste au cours de la campagne électorale de M. François Hollande, au printemps 2012 : si elle revenait aux affaires, la gauche procéderait à l'« *arrêt immédiat des suppressions de postes* » à l'inspection du travail et redonnerait à celle-ci « *les moyens et le sens d'une mission de service public* » (1). La promesse faisait suite à une manifestation d'inspecteurs du travail, le 7 février 2012, après le suicide d'un de leurs collègues d'Arras, Romain Lecoustre, retrouvé pendu à son domicile trois semaines plus tôt. En mai 2011, déjà, Luc Béal-Rainaldy, secrétaire national du Syndicat national unitaire - Travail, emploi, formation, économie (SNU-TEFE) de la Fédération syndicale unitaire (FSU), s'était donné la mort en se jetant dans la cage d'escalier du ministère du travail.

La fragilisation du monde du travail n'a pas épargné l'institution censée représenter la « *dernière digue* (2) » pour les salariés. En 2004, deux de ses membres avaient été abattus par un agriculteur lors d'un contrôle à Saussignac, en Dordogne (3). Ces meurtres, les premiers du genre, actualisaient une menace extérieure historique : celle d'un patronat rétif à l'intrusion du contrôle dans la sphère privée de l'entreprise. Les suicides marquent l'avènement d'une autre menace, intérieure, celle-là, générée par les réformes qui malmènent la profession depuis plusieurs années.

« *Cette dégradation nous prend par surprise. Nous étions tellement habitués à voir défiler des salariés qui allaient mal qu'on n'a peut-être pas fait attention à ce qui se passait chez nous* », confesse M. Pierre Joanny, inspecteur du travail dans le Nord depuis 1986 et ancien secrétaire national du syndicat Solidaires, unitaires, démocratiques (SUD) travail - affaires sociales. La déréliction qui frappe ce corps de fonctionnaires s'explique en premier lieu par l'injonction paradoxale qui fonde sa mission : maintenir dans les clous du code du travail des chefs d'entreprise que les gouvernements encouragent par ailleurs à prendre leurs aises; offrir un garde-fou contre l'exploitation, mais sans jamais recevoir de l'Etat, également garant de la liberté d'entreprendre, les moyens d'assurer une réelle protection des salariés.

### Un laxisme judiciaire passé sous silence

Après deux esquisses, en 1841, puis en 1874, c'est la loi du 2 novembre 1892 encadrant le travail des femmes et des enfants dans l'industrie qui crée un corps d'inspecteurs du travail chargés de faire appliquer les premières lois sociales. Par la suite, le périmètre de leur mission s'étend à mesure que croissent les effectifs du salariat et que s'étoffe la législation du travail, compilée en 1910 dans un code du travail.

Le système prévoit qu'un inspecteur et deux contrôleurs, regroupés en « section », veillent au respect de la loi par des visites régulières dans les entreprises de leur secteur géographique, et interviennent à la demande des salariés (l'usage veut que les inspecteurs suivent les entreprises de plus de cinquante salariés; les contrôleurs, celles de moins de cinquante salariés). Mais leurs effectifs ont toujours été dérisoires face à l'étendue de la tâche : actuellement, 2 257 fonctionnaires ont en charge 1,8 million d'établissements employant 18,2 millions de salariés. Et leurs pouvoirs sont limités : s'ils bénéficient d'un droit d'entrée dans les entreprises et ont accès à tous les documents, les agents ne peuvent imposer le respect de la législation. En cas de danger pour les salariés, ils ont la possibilité d'arrêter un chantier ou de saisir le juge en référé. Sinon, ils n'ont d'autre choix que d'entamer un long et fastidieux travail de pression sur l'employeur, à coups de lettres d'observations et de contre-visites, sous la menace plus ou moins explicite d'un procès-verbal.

Cette procédure, censée constituer l'outil suprême de dissuasion et de sanction, a vu son crédit s'éroder du fait de son traitement par la justice. Près d'un tiers des procès-verbaux s'égarant dans les rouages de la machine judiciaire; 20 % sont classés sans suite par les parquets; et un gros tiers seulement débouchent sur des poursuites. Celles-ci se traduisent neuf fois sur dix par une condamnation, mais, dans 80 % des cas, il s'agit d'amendes d'un montant peu dissuasif. En 2004, pour 886 000 infractions relevées, 5 208 procès-verbaux ont été dressés. Ils ont donné lieu à 1 968 poursuites, puis à 1 645 condamnations, dont 1 283 amendes et 262 peines de prison, ferme dans 44 cas (4). Une forme de « laxisme judiciaire » rarement dénoncée à grand fracas dans les médias... Découragés, les agents ont fini par réserver les procès-verbaux, très complexes à rédiger, à une minorité de situations : leur nombre a chuté de 25 100 en 1978 à 6 600 en 2010.

Avec la crise et le reflux du mouvement ouvrier, c'est à la fin des années 1970 que les conditions d'exercice de la

mission de contrôle commencent à se dégrader. Le durcissement des relations sociales dans les entreprises, l'intensification du travail et le développement de l'emploi précaire provoquent une hausse exponentielle des sollicitations de la part d'élus du personnel, mais aussi de salariés isolés (5).

En même temps, l'intervention des inspecteurs devient plus ardue. Les relais syndicaux dans les entreprises s'affaiblissent. A partir de 1982, au nom d'une flexibilité censée favoriser l'emploi, les gouvernements multiplient les possibilités de déroger à la loi. Ainsi transformé en maquis juridique, le code du travail reste dénoncé comme un « carcan » dans les discours patronaux. La légitimité des fonctionnaires responsables de son application s'émousse. Alors que la charge de travail s'alourdit, le nombre d'agents stagne autour de 1 200 fonctionnaires pour 12 millions de salariés du privé, avant de remonter légèrement au début des années 2000.

« *Nous étions les parents pauvres du ministère, se souvient M. Joanny. L'inspection vivotait. On s'en plaignait, mais on a compris ensuite l'intérêt d'être abandonnés : au moins, on pouvait travailler tranquillement.* » Ce n'est plus le cas à partir de 2006, quand M. Gérard Larcher, ministre délégué au travail dans le gouvernement de M. Dominique de Villepin, présente son plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT). Dans la foulée du traumatisme de Saussignac, le ministre proclame son intention de « *renforcer* », « *valoriser* » et « *promouvoir* » l'institution. Il s'agit plutôt d'une reprise en main.

Certes, le plan prévoit d'augmenter le nombre d'agents de contrôle de 50 % en quatre ans, afin de hisser la France au niveau de la moyenne européenne. De fait, les effectifs passent de 1 400 agents en 2006 à 2 257 fin 2010, soit 800 de plus; mais ce « renforcement historique » est largement fictif : quelque 550 postes découlent de la fusion de l'inspection du régime général avec celles des transports, de l'agriculture et de la mer.

Quant au gain réel d'à peine 300 postes, il est vite siphonné par la mise en place, en 2007, de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de sa règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (6). Si les postes d'agent de contrôle sont épargnés, les secrétaires voient leurs effectifs laminés. La charge de travail augmente pour celles qui restent, contraignant les inspecteurs et contrôleurs à assumer une partie des tâches administratives.

Cette « valorisation » en trompe-l'oeil dissimule un détournement de l'inspection du travail pour la mettre au service des gouvernements, et non plus des salariés dénonçant les abus des employeurs. Jusqu'alors, les agents de contrôle bénéficiaient d'une certaine autonomie dans leur travail, en vertu d'une indépendance garantie par la convention 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT), mais aussi de l'indifférence de leur hiérarchie. Désormais, dans le cadre de la « politique du travail » gouvernementale, le ministère va « piloter » et « programmer » leur action, dont la priorité ne sera pas la répression des infractions patronales.

Le plan soumet aussi l'inspection du travail aux canons de la « performance » inscrits dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce texte, promulgué en août 2001, sous le gouvernement socialiste de M. Lionel Jospin, puis mis en oeuvre par étapes jusqu'à sa consécration en 2006, marque l'émergence de la « nouvelle gestion publique », qui consiste à gérer les finances publiques selon les règles du privé. Les budgets sont alloués en fonction de critères d'« efficacité » définis à l'aide d'indicateurs chiffrés, d'objectifs et de résultats. Il s'agit, selon l'expression des députés socialistes Laurent Fabius et Didier Migaud, de « *dépenser mieux* » pour « *prélever moins* » (7).

Sous la double pression du contrôle ministériel et des impératifs de performance, l'inspection du travail se métamorphose en une usine à gaz technocratique. A partir de 2006, chaque agent se voit fixer un objectif de 200 interventions par an, dont 60 % de contrôles en entreprise, le reste consistant en enquêtes, examens de documents, etc. Il doit tenir compte pour cela des domaines jugés prioritaires par la hiérarchie : le dialogue social, les produits cancérigènes... Il doit également participer à des campagnes de contrôle sur des thèmes ciblés : risque routier, rayonnements ionisants, poussières de bois, etc. Enfin, il doit rendre compte de toute son activité au moyen d'un logiciel, Cap Sitère. C'est sur ces résultats que s'appuie le supérieur hiérarchique pour attribuer, lors des entretiens annuels d'évaluation, des parts de prime et des promotions.

Sur le papier, le succès est foudroyant. Le dernier rapport annuel de la France au Bureau international du travail (BIT) fait état pour 2010 de « *370 000 interventions en entreprise, en augmentation de 20 % pour la troisième année consécutive* (8) », et détaille longuement les indicateurs d'activité. Le bilan réel est moins reluisant. Jusque-là, les inspecteurs et les contrôleurs du travail tâchaient de répondre aux salariés défilant dans leurs permanences. Le quotidien des agents s'apparente à la gestion culpabilisante d'un océan infini de demandes nouvelles, en cours ou en retard entre lesquelles il faut, chaque jour, arbitrer en fonction d'urgences et de priorités difficiles à trancher. Or les objectifs ministériels les détournent de ce service au public et leur infligent un nouveau conflit de priorités.

#### « **Je préfère avoir de mauvais chiffres...** »

« Déjà, il est difficile d'accueillir des gens en souffrance et d'essayer de leur répondre dans un délai correct, argue M. Gilles Gourc, contrôleur du travail dans le Rhône depuis 2008 et syndiqué à la Confédération nationale du travail (CNT). Si, en plus, j'essaie d'atteindre les objectifs, cela devient intenable. Je préfère avoir de mauvais

chiffres mais me reconnaître dans mon métier. » « *L'insatisfaction permanente de ne pas pouvoir répondre aux besoins des salariés a toujours représenté l'aspect le plus dur du métier pour des agents surmotivés*, appuie M. Joanny. *Alors, quand la hiérarchie vous met la pression pour des choses inutiles et refuse de reconnaître le travail accompli, la souffrance apparaît.* »

Les agents considèrent surtout cette « politique du travail » comme un moyen d'asservir leur mission à des objectifs d'affichage ayant peu à voir avec la situation des travailleurs. « *On nous demande de vérifier l'existence de plans de prévention des risques psychosociaux dans une entreprise, mais pas d'évaluer les mesures concrètes mises en place, alors que c'est ce qui compte pour lutter contre la souffrance au travail* », dit par exemple M. Joanny. Après le scandale de l'amiante, renchérit M. Gérald Le Corre, en poste en Seine-Maritime depuis 2003 (et syndicaliste à la Confédération générale du travail, CGT), « *le ministère a compris qu'il risquait d'être un jour mis en cause pour son inaction sur d'autres cancérigènes ou sur les risques psychosociaux. La "politique du travail" est une manière de se couvrir en multipliant les circulaires* ».

L'objectif de 200 interventions par an a fait basculer l'institution dans l'absurde. « *Chaque contrôle compte pour un bâton, que l'on passe dix minutes dans un restaurant à vérifier les affichages obligatoires ou plusieurs jours à éplucher des décomptes horaires pour vérifier la durée du travail* », déplore un contrôleur du Val-de-Marne. Cette définition comptable ignore l'utilité des contrôles pour les salariés, sapant ainsi la motivation des fonctionnaires. Elle incite à bâcler le travail et à fausser les informations soumises au logiciel Cap Sitère. « *On vit dans un mensonge généralisé*, résume M. Gourc. *Moins les services fonctionnent et plus on produit de chiffres.* » Les dégâts constatés dans les services publics (9) sont tels que même le médiateur de la République déplore « *la distorsion de plus en plus marquée entre la réalité vécue par les administrés et le reflet qu'en donnent les multiples indicateurs dont disposent les services de l'Etat* » (10).

Le pilotage par objectifs se heurte à une résistance forte des agents, dont certains boycottent Cap Sitère ou les entretiens d'évaluation. Mais, entre collègues, le climat se dégrade, du fait de la mise en concurrence et des non-dits sur les primes obtenues. Face à la mobilisation qui a suivi le suicide des deux inspecteurs, début 2012, le ministère a suspendu pour cette année les évaluations sur critères quantitatifs. En avril, il a reconnu la cause professionnelle des deux suicides. Mais il n'a pas abrogé la réforme.

Si, en mai, le changement de gouvernement a pu faire espérer aux agents sa remise en cause, au moins partielle, dès juillet, ce fut la douche froide : dans un discours aux organisations syndicales (11), le ministre du travail Michel Sapin annonçait la poursuite des suppressions d'emplois, le maintien de la « *politique du travail* », des « *priorités et objectifs* » et de leurs instruments - Cap Sitère, entretiens annuels et primes au mérite. Pour M. Sapin, mettre l'accent sur la « *prévention des risques psychosociaux* » dans les services permettra de « *tourner la page* » des suicides.

#### **Note(s) :**

(1) Communiqué de M. Alain Vidalies, chargé des questions de travail et d'emploi dans la campagne de M.Hollande, 8 février 2012.

(2) *La Dernière Digue*, documentaire de Richard Bois, Kuiv Productions, 1998.

(3) Il s'agissait de Sylvie Trémouille, contrôleuse du travail du régime agricole (Itepsa), et de Daniel Buffière, contrôleur de la Mutualité sociale agricole (MSA). Le meurtrier a été condamné à trente ans de réclusion le 9 mars 2007.

(4) « *L'inspection du travail en France en 2010* », rapport au Bureau international du travail, ministère du travail, de l'emploi et de la santé, 2011.

(5) Cf. Thomas Kapp, « *L'inspection du travail face à la demande individuelle* », *Le Droit ouvrier*, n°176; 653, Montreuil, décembre 2002.

(6) Lire Laurent Bonelli et Willy Pelletier, « *De l'Etat-providence à l'Etat manager* », *Le Monde diplomatique*, décembre 2009.

(7) Titre du rapport préparatoire à la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) déposé par les deux députés à l'Assemblée nationale, janvier 1999. En 2010, M. Migaud a quitté le Parti socialiste.

(8) « *L'inspection du travail en France en 2010* », *op. cit.*

(9) Cf. Maya Bacache-Beauvallet, « *Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°176; 189, Paris, avril 2011.

(10) « *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives* », rapport de la Cour des comptes, La Documentation française, Paris, novembre 2011.

(11) Intervention du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au comité technique ministériel, le 17 juillet 2012.

© 2012 SA Le Monde diplomatique. Tous droits réservés.

Numéro de document : news-20121201-MD-48506

**PUBLI-C** news-20121201-MD-48506

Ce certificat est émis à **Philippine** à des fins de visualisation personnelle et temporaire.

Date d'émission : **2012-11-29**

Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.