



HAL
open science

En quête d'une cohésion. Les mues d'un corps au prisme de deux associations d'inspecteurs et contrôleurs du travail, Villermé et L.611-10 (1980-2020)

Vincent Viet

► To cite this version:

Vincent Viet. En quête d'une cohésion. Les mues d'un corps au prisme de deux associations d'inspecteurs et contrôleurs du travail, Villermé et L.611-10 (1980-2020). [Rapport de recherche] INSERM-DGT. 2020. hal-03467285

HAL Id: hal-03467285

<https://hal.science/hal-03467285>

Submitted on 15 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vincent VIET

En quête d'une cohésion

**Les mœurs d'un corps au prisme de deux associations
d'inspecteurs et contrôleurs du travail,
Villermé et L.611-10
(1980-2020)**

CERMES3

Convention de recherche entre la DGT et l'INSERM

Décembre 2020

Avant-propos

C'est à quelques-uns des fondateurs de l'association Villermé¹ que revient l'initiative de cet ouvrage. A l'origine, seule l'histoire de cette association était envisagée. La Direction générale du travail (DGT), en la personne de son directeur adjoint, Laurent Vilboeuf, estima toutefois que l'enquête historique serait plus « éclairante » si elle s'élargissait à une autre association endogène, L6111-10. Ne disposant alors d'aucune archive, mais séduit par la perspective de retravailler sur l'inspection du travail après vingt-cinq années d'éloignement, j'approuvai les termes de la commande ainsi rectifiée :

[...] « L'objet de l'étude est d'analyser l'histoire de ces deux associations en les situant dans l'histoire de l'inspection du travail et du ministère du Travail, de comprendre les raisons de leur émergence ainsi que leurs évolutions respectives, d'établir les convergences et les divergences qui les opposaient, de connaître leur impact au sein des services et les rapports qu'elles ont entretenus avec l'encadrement, le ministère du travail et les organisations syndicales de l'inspection. Il s'agira notamment de faire ressortir ce que ces associations ont apporté à l'inspection du travail et aux politiques menées par le ministère, sans bien sûr négliger les limites éventuelles de leur action.

Une correspondance sera proposée avec la réforme de l'inspection du travail engagée en 2014 et actuellement en cours d'application, dans le but de nourrir la réflexion des différents acteurs sur le rôle et le mode d'intervention du service public d'inspection du travail dans notre pays.

L'étude s'appuiera tout à la fois sur des interviews d'agents de contrôle ayant appartenu et n'ayant pas appartenu à ces associations, de cadres ou de responsables du ministère, de personnalités ayant eu des liens avec elles ; sur les archives conservées des associations susmentionnées ; et, en tant que de besoin, sur la littérature grise et scientifique ».

En prenant connaissance des archives, je compris vite qu'une approche interactionniste serait, faute de synchronie, impossible : alors que Villermé était née en 1981-1982, L.611-10 avait vu le jour en mai 1997, au moment où son aînée de seize ans

¹ Notamment Jean-Jacques Guéant, Jacques Dughera, Michel Ricochon et Pascal Etienne.

entamait un irréversible déclin jusqu'à son sabotage en 2003. L'une et l'autre n'avaient guère coexisté que pendant six années, de mai 1997 à l'automne 2003, s'ignorant très largement sauf sur un point alors très clivant : l'évaluation *a priori* des risques. Il paraissait en outre périlleux, sinon artificiel, d'établir un lien entre ces deux entités et les réformes récentes de l'Inspection du travail (IT) et du droit du travail, chevillées aux défis du temps présent. Je me retrouvais ainsi en présence d'une commande chronologiquement « bancale » qui, par son deuxième point (la « correspondance »), me confrontait à ce conditionnel passé dont les historiens se défient non sans raison : que se serait-il passé si les deux associations avaient survécu ; quel rôle auraient-elles joué dans la période actuelle ? Mon embarras était d'autant plus grand que les enjeux d'une telle enquête semblaient curieusement échapper aux témoins interrogés, ainsi qu'à la DGT elle-même ! Y avait-il seulement un quelconque enjeu ? S'il était légitime que les anciens membres de Villermé ou de L.611-10 se réapproprient leur histoire, quel intérêt celle-ci pouvait-elle bien revêtir pour l'IT et une DGT tournée vers l'opérationnel, dans le contexte actuel, si différent de celui des années 1980 ? Pourquoi diable une telle étude, et pourquoi l'avoir confiée à un historien ?

La réponse à ces questions n'est sans doute pas étrangère à mes travaux antérieurs qui remontent aux années 1985-1994, depuis un mémoire de DEA¹ jusqu'à la soutenance d'une thèse d'histoire sur l'inspection du travail, publiée deux années plus tard². En phase mais sans lien avec Villermé, je travaillais alors sur la période matricielle de l'IT (1841-1914), quand cette association s'intéressait aux pratiques contemporaines des inspecteurs et à leur rapport étroit au droit du travail. Tandis que j'essayais de montrer comment l'identité et la légitimité de l'IT s'étaient construites depuis le fameux *Tableau* du médecin Louis-René Villermé (1840), l'association éponyme s'attelait symboliquement à la rédaction de ses propres *Tableaux*³, un témoignage collectif fondé sur l'observation individuelle de ses membres, qui se voulait la marque identitaire d'une fraction (conséquente) d'un corps en pleine introspection. En réalité, nos préoccupations synchrones mais diachroniques convergeaient vers cet écheveau identitaire que constitue le fait d'inspecter et de réfléchir collectivement sur la pratique d'inspection. Au point d'écrire dans l'introduction des *Voltigeurs de la République* : « L'histoire de l'IT renvoie

¹ *De l'Inspection à l'introspection du travail (1830-1906)*, Mémoire de DEA d'histoire contemporaine de l'IEP de Paris, sous la direction de S. Berstein, IEP, Paris, 1985.

² *Aux origines de l'Inspection du travail au XXe siècle. L'Inspection de 1892 à 1914*, Paris, Doctorat d'histoire contemporaine de l'Institut d'études politiques de Paris, thèse dirigée par Serge Berstein, 4 tomes, 940 p.

³ Villermé, *Tableaux de l'état physique et moral des salariés en France*, La Découverte, 1986.

constamment à un présent aussi dubitatif qu'hypothétique : celui d'une institution poursuivie par l'obsession d'un double décalage entre ce qu'elle pourrait être et ce qu'elle est, entre ce qu'elle pourrait faire et ce qu'elle fait réellement »¹.

Ce double décalage provient au premier chef de l'écart entre le droit du travail et son application concrète, sans doute parce que l'Inspection s'est historiquement construite autour d'un droit du travail en plein essor dont l'apogée protecteur remonte au début des années 1980, marqué par les lois Auroux. Mais les évolutions économiques, sociales et juridiques dont ce travail rendra compte ont, dès les années 1990, distendu ce lien plus que séculaire jusqu'à reposer avec acuité – comme à la naissance de Villermé mais en des termes différents – l'équation complexe entre l'individuel (l'inspecteur saisi dans sa pratique, dont on connaît la grande variabilité) et le collectif (le corps des inspecteurs qui présente une inertie historiquement construite). Le principal défi qui se pose dès lors à l'institution, sur fond de réformes successives depuis 2005, est de se doter d'une nouvelle identité ou d'une culture organisationnelle en étant individuellement et surtout collectivement (les deux étant indissolublement liés) en prise sur un monde du travail présentant à la fois de fortes rémanences et des mutations inédites. Il est, autrement, dit de *faire corps* avec les premières qui confortent l'institution dans son ethos, et les secondes qui l'obligent, souvent dans le pathos, à s'adapter. Or comment préserver son rôle historique de régulateur du social, sinon en l'armant face aux évolutions d'une économie grande ouverte sur le monde, sans pour autant renoncer aux valeurs qui l'ont façonnée depuis plus d'un siècle et demi ?

¹ *Les Voltigeurs de la République. Naissance de l'Inspection du Travail*, CNRS Editions, Collection "Histoire du 20ème siècle", 1994, vol. 1, p. 11.

Introduction

Au cours des années 1980 et 1990, deux associations d'inspecteurs et contrôleurs du travail ont vu le jour à seize années d'intervalle : Villermé en 1981 et L.611-10 en 1997. Leur raison d'être commune était d'échanger autour des pratiques du métier d'inspecteur, en partant des problèmes concrets rencontrés sur le terrain. Alors délaissée par les organisations syndicales, cette mission auto-instituée et autogérée, que la littérature scientifique a jusqu'à présent négligée¹, allait de pair avec un rôle d'observateur et de commentateur, dans le débat public, des principales évolutions du travail et de l'emploi. Assurément inédit, le phénomène n'en reste pas moins limité dans la durée puisque ces deux associations se sont respectivement éteintes en 2003 et 2010, c'est-à-dire avant la réforme de 2014 qui réorganisa en profondeur l'architecture de l'inspection du travail (IT).

Que ces associations soient nées *de l'intérieur* d'un corps de l'État, soulève notamment la question des rapports que celui-ci entretenait avec son autorité tutélaire la plus proche², la Direction des relations du travail (DRT), descendante directe de la Direction du travail, née en 1899. Tout s'est passé comme si cette création endogène et spontanée s'était faite en dehors de la hiérarchie, répondant à des besoins au plus près du terrain. Elle témoignerait, dans le contexte mouvant des années 1980 et 1990, d'une autonomie d'allure et de fonctionnement de l'IT par rapport à l'administration centrale, dont l'origine très ancienne reste inscrite dans le maillage du territoire en sections

¹ La dernière thèse sur l'IT ignore totalement ces deux associations préférant se concentrer sur le discours militant des OS, alors que Villermé a regroupé près du quart des effectifs des It (Cf. Marie Szarlej-Ligner, *Socio-histoire de l'Inspection du travail : une administration comme une autre ?* Thèse de sociologie (sous la dir. de Jean-Noël Retière), Université de Nantes, 2017).

² Au cours de la période étudiée, l'IT était sous la tutelle conjointe de la DRT (puis DGT), de la Délégation à l'emploi (1975), de la Délégation à la formation professionnelle (1981), ces deux dernières ayant fusionné en mars 1997).

d'inspection. D'abord émanation des pouvoirs locaux (1841 et 1874 pour les inspecteurs départementaux) puis de l'Etat dont elle est devenue un corps en 1892, l'IT est en effet apparue bien avant la création de la Direction du travail (1899) et du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1906). Elle s'est affirmée de manière pragmatique, se développant « à partir des besoins exprimés par les entreprises et les salariés », « très tôt sollicitée pour assurer la garantie du statut du travailleur, au-delà des pouvoirs que lui reconnaissaient les textes »¹. Les fondateurs de Villermé ou de L.611-10, interrogés dans cette enquête, n'ont du reste pas choisi par hasard, de s'orienter vers un « métier » dont « l'indépendance » et le « caractère artisanal »² étaient notoirement connus. Leur engagement associatif fut d'ailleurs accueilli avec bienveillance par un ministère du Travail habitué de longue date à exercer une tutelle souple et déconcentrée sur les agents de l'Inspection³. Reste que les deux associations ont entretenu un double rapport organique d'intériorité (assumée) et d'extériorité (osmotique) à l'IT qu'elles n'ont jamais incarnée dans sa totalité, leur représentativité mal établie⁴ les plaçant parfois en porte-à-faux avec les organisations syndicales.

La création endogène et séparée de deux associations n'implique pas forcément un destin parallèle à celui de l'autorité de tutelle de l'IT. Car même si le hasard des mobilités et l'élévation des adhérents dans la hiérarchie a pu produire des effets d'attrition, entrecouper ou fractionner les compagnonnages, les idées critiques et constructives des adhérents ont à l'évidence infusé dans la technostructure. Elles ont même, nous le verrons, obligé l'administration centrale à endosser un rôle managérial qu'elle n'avait pas, au regard de ses missions traditionnelles et, jusqu'à la création de la Direction générale du travail (DGT) en 2006, la volonté ni les moyens d'assumer. C'est en fait toute la dialectique entre l'instituant (les associations) et l'institué⁵ (les administrations centrales tutélaires ayant pour elles la durée historique), trouvant son dénouement dans une institutionnalisation, faite d'intégration, de récupération, de normalisation de l'instituant (la contestation prenant une nouvelle forme) qui s'est jouée en quelques décennies. Avec ce pari, tiré de l'analyse

¹ Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit social*, n°2, février 1976, p. 19-37.

² Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019 : « J'ai pris l'avis d'Antoine Lyon-Caen avec qui j'avais gardé des relations amicales quoiqu'épisodiques. Il m'a dit : 'Il reste, dans la République, un métier d'artisan qui devrait te convenir : celui d'inspecteur du travail' ».

³ Voir notamment les témoignages de Pascal Etienne, Christian Lenoir, Claude-Emmanuel Triomphe.

⁴ Contrairement aux organisations syndicales, les associations ne bénéficient pas d'un mécanisme de représentation accordant une légitimité *a priori* à leur expression.

⁵ Selon la définition de René Lourau, l'institué, c'est l'universel, l'ordre établi, les valeurs, la norme. L'instituant, c'est la négation de cet universel, à la fois la contestation et la capacité d'innovation (René Lourau, *L'instituant contre l'institué*, Paris Anthropos, 1969).

institutionnelle que, derrière le malaise flagrant de l'IT, se dissimulent des rapports de pouvoir réels, des non-dits, des conflits, des stratégies d'instrumentation du contexte économique et social, et une dynamique qui sous-tend le jeu des protagonistes.

On objectera à juste titre que le contexte s'est radicalement transformé depuis les années 1980, marquées par la modernisation sociale (lois Auroux) et l'apparition d'un chômage de masse, et que les idées d'hier ne sont plus adaptées aux problèmes entremêlés d'aujourd'hui. Les conjonctures ne sont pas toujours fluides¹, loin s'en faut, et des décisions en matière de politique publique peuvent être prises sur le champ pour faire face à des défis immédiats qui n'arrivent du reste jamais seuls. C'est néanmoins sous-estimer le fait que, sous la pression des changements de contexte, certaines idées ont pu se cristalliser en actions concrètes avant que d'autres, tirées de l'analyse de nouveaux problèmes, ne viennent à maturité. C'est aussi oublier que ces idées tournent autour de ce que Maurice Hauriou, à la recherche d'une théorie de l'institution applicable à tout groupe organisé, appelait « l'idée d'œuvre » à réaliser. Appliqué aux associations, ce concept renvoie aux ressorts intérieurs de l'institution qui, loin d'être figée, n'est pas « cette totalité achevée qu'elle cherche à être : elle est sans cesse contrainte à de nouvelles totalisations, en procédant aux transformations, ajustements, redéploiements nécessaires »². « L'opposition dynamique entre l'institué et l'instituant crée en effet une tension à l'intérieur de l'institution qui, paradoxalement, lui assure durée et continuité »³. De même qu'elle rend compte d'une interpénétration⁴ des idées entre l'Etat et les associations qui critiquent, « inventent, proposent, réalisent dans cette perspective plus qu'elles ne discutent ou représentent des intérêts. Ce qui est souvent décrit comme une 'récupération' peut, dans la perspective institutionnaliste, apparaître comme une diffusion réussie de l'idée d'œuvre initiale et un raffermissement de l'institution »⁵.

Reste que les référentiels de Villermé et de L.611-10 - née de l'avis même de ses anciens adhérents en réaction contre ou à son aînée - étaient loin d'être analogues. Les « idées d'œuvre » comme les postures revendiquées (conciliation, conseil et médiation *versus* contrôle défensif) n'étaient pas de même nature ; leur analyse révèle d'ailleurs des dissemblances frappantes, des points de crispation qu'un travail d'accommodation

¹ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Coll. Références, Presses de la FNSP, 1992.

² Jacques Chevallier, « L'analyse institutionnelle », in CURAPP., *L'institution*, Paris, PUF, 1981, p.3-61.

³ Rémi Chéno, « La pertinence ecclésiologique de la théorie de l'institution de Maurice Hauriou », *Revue des sciences religieuses*, 82/2/2008, p. 225-243.

⁴ Ou d'une « compénétration d'intérêts » (Raymond Saleilles) ou d'une « communion » (Maurice Hauriou).

⁵ Gilles Jeannot, « Les associations, l'État et la théorie de l'institution de Maurice Hauriou », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, PUCA, 2001, p. 19-22.

individuelle (Nicolas Dodier) sur le terrain parvenait sans doute à niveler, fût-ce dans l’embarras du choix des armes¹. De telles différences attesteraient tantôt une difficulté corporative (celle du corps des inspecteurs du travail) à assumer une culture d’inspection plurielle et régulatrice, « étroitement liée à l’option généraliste et à l’agrégation progressive de missions dont la compatibilité ne va guère de soi »² (contrôle, pédagogie, conseil et pacification sociale), tantôt une lecture subjective du travail dont la diversité intrinsèque appelle pourtant une modulation des actions. Elles réfléchiraient tout autant le désarroi de l’institué (DRT) déjà soumis aux injonctions du pouvoir politique et sommé, sous la pression contradictoire des instituants, d’arbitrer entre des modes d’action qui relèvent en fait d’une même culture, composite et sédimentée.

Une « rupture instituante » mais différée s’est, en tout cas, opérée à partir de 2006 avec la création de la Direction générale du travail (DGT) et l’affirmation unilatérale d’une politique du travail, soucieuse d’*associer*, comme au temps d’application des lois Auroux, l’IT à sa mise en œuvre et à sa propre évaluation qualitative et quantitative – que le corps d’inspection est du reste seul à même de fournir. Il s’agit là, en toute hypothèse, d’une *institutionnalisation* qui, reconnaissant la double nécessité d’harmoniser les pratiques de l’inspection sur le terrain³ et de coupler l’élaboration et le contrôle des textes⁴, tente d’incorporer « au patrimoine personnel des ressortissants » [en l’occurrence, les It] une culture collective identitaire : « par-là, l’institution investit le psychisme, en agissant en profondeur sur les structures de la personnalité »⁵. Cette fonction d’incorporation était d’une certaine façon remplie par Villermé qui produisait des pratiques et des représentations communes, compatibles avec l’indépendance revendiquée ou le « *for intérieur* »⁶ des agents, quitte à ressouder le caractère généraliste du corps à partir des injonctions segmentées et parfois contradictoires des administrations de tutelle (DRT, DE,

¹ Nous rejoignons ici l’une des hypothèses de travail du rapport de recherche de F. Daniellou, Ph. Davezies et alii, « Le travail vivant des agents de contrôle de l’inspection du travail », ENSC, Bordeaux, 2013, p. 10 : « Tous les agents de contrôle, quelle que soit leur sensibilité, sont dans la pratique confrontés à la gestion au quotidien des contradictions qui peuvent exister entre ces missions ».

² Jacques Le Goff, *Droit du travail et société, vol 1 : Les relations individuelles de travail*, Rennes, PUR, 2001, p. 954.

³ Ce à quoi s’emploie la DGT en développant une liaison horizontale et circulatoire avec les nouvelles unités territoriales.

⁴ « J’ai très vite constaté qu’il y avait eu une sorte d’évolution administrative, historique, sociologique qui aboutissait à découpler, d’une part, l’élaboration des textes et, d’autre part, le contrôle de leur application en matière de droit du travail » (entretien avec Jean-Denis Combexelle, (9 juillet 2018).

⁵ Jacques Chevallier, « For intérieur et contrainte institutionnelle », in CURAPP, *Le for intérieur*, PUF, 1995, p. 251-266.

⁶ *Ibid.*

DFP puis DGFP)¹. Mais peut-elle l'être sans heurt par la DGT, devenue juridiquement l'autorité centrale de l'Inspection ?

Si elle est bien chargée, entre autres missions, de l'animation territoriale de l'IT, cette direction n'est pas une émanation directe et légitime de celle-ci, corps institué dont elle partage la tutelle sans avoir la main sur ses ressources humaines. Elle ressent pourtant l'ardente nécessité d'encadrer les modalités de son fonctionnement. Chargée de mettre en œuvre la nouvelle politique du travail dans une économie mondialisée et globalisée, elle est en effet confrontée au redoutable problème (mais est-il aussi celui, ressenti, de l'IT ?) de l'équation entre l'individuel et le collectif dont dépendent la continuité, l'égalité et la neutralité d'un « service public constitutionnel », soumis à de fortes exigences externes et qui doit être en mesure de rendre des comptes². Il lui faut désormais, en l'absence de relais associatifs et en s'appuyant sur une hiérarchie très déconcentrée, réguler ce régulateur social qu'est l'Inspection du travail. Le pari qui l'anime est double : inventer une nouvelle culture identitaire sans faire table rase du passé, et implanter un « système d'inspection » qui permette aux agents de se reconnaître dans celle-ci et d'avoir le sentiment cohésif et porteur d'être protégés, « prolongés » et épaulés par l'administration. Ou, pour le dire autrement, créer un répertoire de représentations et d'actions communes dans une organisation collective et solidaire, adaptée aux mutations du monde du travail et idéalement conçue pour démultiplier et mutualiser les actions personnelles souvent innovantes de ses agents.

¹ « Globalement, nationalement, nous estimions que l'IT n'était pas managée. Cette absence de la DRT est due à une vision par segments : le licenciement de délégués est un segment, la formation en est un autre, etc. Or, l'IT a tout cela et il est un acteur social en tant que tel, globalement, mais il n'y a eu aucune pensée globale ministérielle de l'IT, comme acteur social et global. A la DRT mais aussi à la Délégation à l'emploi – puisque nous avons, depuis 1975, une casquette « emploi » – il n'y avait pas de pensée de l'IT dans son rôle social global. » (Entretien avec Frédéric Perin, 23 mars 2018).

² Yves Struillou, « La réforme de l'inspection du travail : répondre aux exigences d'un service public constitutionnel », *Droit social*, septembre 2014, p. 689 : « Si, comme tout service public, l'inspection du travail se doit de respecter les principes inhérents à l'action publique – continuité, égalité et neutralité -, sa caractérisation comme service public constitutionnel met en lumière les exigences auxquelles elle doit répondre et les enjeux essentiels de la réforme du 'ministère fort' qui a été engagée. Ces exigences sont à la fois juridiques, économiques et sociales. L'action du service doit se déployer sur tout notre territoire de façon plus homogène s'agissant, par exemple, de la prévention de l'exposition à des risques majeurs tels que l'amiante ou les chutes de hauteur. A défaut, c'est la responsabilité de l'État qui peut être engagée, voire la responsabilité personnelle des agents devant les juridictions pénales. L'inspection du travail doit également adapter ses modes d'action aux évolutions du travail illégal sous ses diverses formes, notamment celles du détachement irrégulier dont l'importance remet directement en cause le respect de nos standards sociaux dans nombre de secteurs d'activités économiques. Enfin, nos compatriotes, dans le contexte très difficile que connaît notre pays, sont plus exigeants et demandent des comptes à l'État, à ses services et à ses serviteurs en prenant appui sur la jurisprudence administrative imposant aux pouvoirs publics une obligation qui est de plus en plus de résultat et sanctionnant à tout le moins l'abstention fautive et les dysfonctionnements. »

Ici encore, l'analyse institutionnelle peut s'avérer éclairante, pourvu qu'on la considère comme un outil et qu'on soit conscient de ses limites. Si elle n'explique pas tout (le processus décisionnel, par exemple), elle peut explorer les processus d'institutionnalisation qui aboutissent à un phénomène institué, comme le droit ou encore la transformation de la DRT en DGT, parce qu'elle combine le point de vue du tout (le corps de l'inspection) et des parties (les agents de l'inspection) « en transcendant les frontières rigides entre les matières ou les points d'observation », si variables s'agissant du fonctionnement territorial de l'IT. « L'analyse institutionnelle essaie dès lors de suivre et de comprendre ces processus, c'est-à-dire d'analyser ce qui est institué (comme un ordre juridique) à partir de l'instituant : saisir le social et la dialectique instituante dans le processus de l'institution »¹. Or l'institutionnalisation qu'elle tente ainsi de saisir suppose « un processus d'intériorisation par lequel l'individu substitue les objectifs de l'organisation à ses propres buts, et par là même change les critères qui déterminent ses décisions dans l'organisation »². Ce processus impliquerait, selon Jacques Chevallier, « un triple mouvement de projection, par lequel l'individu se projette dans l'institution en y investissant ses pulsions et ses angoisses [ce qui peut conduire à des gestes désespérés, s'il n'a pas l'appui ressenti de l'organisation], d'introjection, par lequel l'institution devient partie de l'individu, enfin d'identification, par lequel il y a confusion entre l'institution et l'individu ».³

Mais cette institutionnalisation rencontre de fortes résistances car la nouvelle culture organisationnelle promue par la DGT, autrement dit son « empreinte institutionnelle », dérange bien des habitudes acquises, renversant la figure de l'acteur « social et global »⁴ qu'incarnait naguère l'inspecteur du travail, chef de service dans sa section. Surtout, cette culture, pourtant destinée à transcender les particularités des agents pour garantir l'application homogène du droit du travail dans un monde en mutation, ne parvient pas à desserrer la relation entre l'IT et le droit du travail dont l'association Villermé avait pourtant « découvert » ou « réinventé » la relative plasticité. Dans nul autre pays que la France, la liaison n'a été aussi consubstantielle (et congénitale) entre l'IT et le droit du travail, la première ayant d'emblée rivé son destin à la *progressivité* du second.

¹ Eric Millard, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, n°30-31, 1995. L'environnement et le droit. Pp. 381-412.

² Herbert Simon, *Administrative Behavior*, 1945 (traduction française : Administration et processus de décision, Economica, 1983, p. 195. (Cité par J. Chevallier, *in art. cit.*)

³ Jacques Chevallier, « For intérieur et contrainte institutionnelle », *art. cit.*

⁴ Entretien avec Frédéric Perin, 23 mars 2018.

Cette donnée, dont on pourrait retracer les jalons dans une histoire plus que séculaire, fait bien sûr bon marché des autres fonctions du droit du travail ou même de ses reculs, mais elle explique la vigueur, l'intensité et la pérennité du référentiel de protection des salariés au sein de l'inspection. Or depuis les années 1980, le rééquilibrage du droit du travail en faveur de l'emploi et des entreprises, auquel participe précisément une DGT soumise aux injonctions gouvernementales, perturbe ce référentiel et déstabilise une IT dont la lecture du droit du travail est souvent univoque. La DGT se retrouve ainsi dans la position renversée de l'instituant cherchant, par ses critiques, ses propositions et son volontarisme, à transformer de l'extérieur une inspection qui ne détient plus de l'intérieur, comme au cours des dernières décennies du XX^e siècle, les agents émancipateurs de son *aggiornamento*¹ : les associations. C'est précisément ce processus dialectique, étalé sur quatre décennies, que cette étude souhaite restituer et analyser.

En mobilisant quelles sources et selon quelle méthode ? La démarche suivie reflète l'esprit de la recherche en reproduisant la façon dont Villermé et L.611-10 ont tissé du collectif à partir des contributions et observations individuelles de leurs membres. Elle s'efforce en effet d'*associer* les témoins rencontrés à la fabrication d'une histoire collective qui dépasse leur propre expérience individuelle. Conjuguant pour l'essentiel sources orales et archives écrites, elle place la recherche-action en son cœur, disputant à l'analyse institutionnelle qui vient d'être esquissée ses principales postures : « refus de l'objectivité comme but en soi et pour soi ; refus de la séparation stricte entre le chercheur et son objet² ; volonté d'établir une relation permanente entre la recherche et le changement ; volonté de faire du processus de recherche un objectif de la recherche elle-même ; désir de mettre à la portée des praticiens les acquis de la recherche scientifique »³. A cela rien d'étonnant, car la recherche en cause s'est continûment nourrie d'interactions avec des acteurs identifiés par les membres fondateurs des deux associations ou repérés par ricochet au fil de l'enquête orale. Au point de générer un corpus de témoignages dont le sens et l'usage s'éclairent à la lumière des enjeux du temps présent, la date de leur recueil et la manière de les confronter au verdict des archives écrites – forcément datées – n'étant jamais neutres.

¹ Notons qu'il n'existe plus d'associations au sein de l'IT.

² Mais aussi entre le chercheur et les acteurs souvent témoins de cette étude, puisque nous avons-nous-même, sans le savoir mais en le découvrant *a posteriori* dans les archives des deux associations, contribué par nos écrits - se rapportant à la phase primitive de l'IT (1841-1914) - à nourrir le débat au sein des deux associations. Soit un rôle d'*acteur extérieur* dont il faut également tenir compte dans cette étude.

³ Rémi Hess, Antoine Savoye, *L'analyse institutionnelle*, *QSJ* ?, n°1968, Paris, PUF, 1993.

Recueillir des sources orales¹ était certes l'un des objectifs de la recherche² mais aussi le moyen le plus sûr, dans le silence relatif des sources écrites, de se doter d'informations et d'outils analytiques pour construire une histoire globale à partir de témoignages individuels. C'était aussi valoriser une fonction testimoniale inhérente au patrimoine génétique de l'IT, dont les *Tableaux* de Villermé, publié en 1986, a fourni une illustration frappante : « Dans l'histoire de l'IT, nous avons été les premiers [ce qui est inexact] à témoigner de la sorte. Nous avons laissé une trace qui peut-être restera »³. Or, dans cette entreprise de « collectivisation » qui participe d'une démarche proprement *associative*, les enquêtés se sont vu reconnaître un double statut. D'une part, celui de *témoin subjectif*, isolé et désaffilié – leur association n'existant plus – d'une histoire révolue que chacun gardait en mémoire, avec tous les biais que peut occasionner, pour la recherche historique, un témoignage recueilli à plusieurs décennies de distance : reconstitution, déformation des faits, influence des enjeux du temps présent sur le questionnement, recoupement parcellaire et aléatoire des informations, etc.⁴ D'autre part, celui de *coproducteur objectif* d'une histoire collective en construction, dont le résultat concret est l'insertion d'extraits de leurs témoignages dans un récit ordonné et raisonné, forcément éloigné de l'expérience éphémère et subjective vécue dans leur association de prédilection. Non sans une asymétrie assumée des postures entre le chercheur-enquêteur-narrateur qui peut s'appuyer sur la connaissance des témoignages précédemment recueillis, quitte à les sélectionner, et l'enquêté rivé à sa propre expérience et tributaire de sa seule mémoire. Ce déséquilibre propre au colloque singulier de l'entretien est cependant indispensable à la bonne marche de l'enquête car il permet au chercheur, confronté au ressenti du témoin, d'explorer de nouvelles pistes de réflexion, de repérer d'éventuels angles morts et, surtout, de recouper et donc de valider des informations.

Qui s'aviserait de lire dans l'ordre chronologique les quelque cinquante transcriptions, corrigées et complétées par les témoins les plus consciencieux⁵, découvrirait sans peine que les questions adressées aux enquêtés se sont affinées au fil des entretiens :

¹ Les entretiens ont été retranscrits, soumis pour correction et validation aux témoins, puis versés (enregistrements sonores et transcriptions) au Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Chatefp). Ils peuvent être consultés sous réserve que les témoins n'en aient pas expressément défendu l'accès.

² Un objectif commun aux attentes divergentes de la DGT, des anciens de Villermé (rejoints par les ex-membres de L.611-10) et du Chatefp qui souhaitait être le dépositaire des archives orales et écrites de la recherche.

³ F. Perin, *Rapport d'orientation à partir des récentes rencontres nationales et de l'expérience collective du livre, 1987*.

⁴ Sur tous ces biais, voir Danièle Voldman (dir.), *La bouche de la vérité ? La recherche historique et les sources orales*, Paris, Institut d'histoire du temps présent CNRS, 1992.

⁵ Voir en annexe la liste des témoins interviewés et la durée des entretiens.

signe tangible d'une maturation de la recherche. Jamais pourtant ne fut pris le parti d'imposer à nos interlocuteurs des hypothèses de travail ou des interprétations tirées de la connaissance des précédents entretiens. Refusant de soumettre aux enquêtés une grille de questions prédéfinies qui eût borné ou formaté leurs réponses, nous avons préféré tempérer leur libre parole par des demandes de précision ou d'inflexion, rebondissant sur tout ce qui augurait de nouveaux horizons. Les témoignages se sont révélés d'autant plus fructueux que les échanges ou la construction des compromis de synthèse au sein de Villermé ou de L.611-10 n'avaient pas toujours, loin s'en faut, laissé de traces écrites. Si d'aventure leur confrontation avec les archives écrites¹ se révélait impossible, les informations recueillies étaient croisées avec d'autres entretiens ou encore mesurées à la production intellectuelle, dans la presse, grand public ou spécialisée, des membres les plus actifs ; les contributions à usage professionnel des deux associations² et la littérature grise ou scientifique relative à l'histoire de l'IT constituaient également d'autres sources de vérification possibles. Si elles n'étaient pas corroborées par d'autres témoignages ou par les archives, les informations orales étaient systématiquement écartées de l'analyse. Avec cette conviction que, derrière les souvenirs ou fragments d'analyse glanés ici et là, se dissimulaient des mouvements plus profonds, des enjeux et des forces sans doute toujours à l'œuvre, dont les deux associations avaient été le jouet mais aussi le ferment.

Le décalage temporel entre les deux associations justifiait un premier chapitre sur la naissance de Villermé, doublement appréhendée comme le révélateur d'un contexte politique et social alors très porteur et un processus d'auto-institution au sein d'un corps d'inspection alors largement livré à lui-même mais en pleine mue.

Une fois à pied d'œuvre, Villermé a connu une dynamique intellectuelle et un mode de fonctionnement ambivalent, qui l'ont transformée en instituant réflexif, désireux de peser de l'extérieur, c'est-à-dire sans lien organique avec les autorités de tutelle de l'IT, sur le cours des choses. Mais les mutations du monde du travail et du marché de l'emploi ont

¹ Les archives de Villermé, rassemblées dans une dizaine de boîtes, ont fait l'objet de versements épars et incomplets de la part surtout des anciens présidents de l'association et des membres les plus actifs. Les archives versées par sa principale animatrice et ancienne présidente de L.611-10, Sylvie Catala, sont au contraire soigneusement classées dans dix boîtes d'archives. L'ensemble sera versé au Chatefp.

² Aux nombreux articles écrits par les membres de Villermé dans la presse grand public ou spécialisée (revues de droit, comme *Droit social*), dont on trouvera une riche sélection sur le site de Sud Travail-Affaires sociales : <http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr>, s'ajoute la production de l'association destinée aux adhérents mais aussi aux inspecteurs et contrôleurs non-adhérents, notamment la collection complète des bulletins *Interd'Its*. Se rattache aussi à l'histoire de Villermé la Revue *Travail*, créée par des universitaires en 1981, dont Robert Linhart fut l'un des premiers directeurs de publication, et qui sera reprise en 1989 par quelques praticiens du droit, notamment des inspecteurs du travail pour la plupart issus de Villermé.,

fini par avoir raison de son volontarisme en la confrontant à des choix cornéliens qui l'ont frappée d'impuissance (chapitres 2 et 3).

C'est en réaction à ce « défaitisme de l'action » que L.611-10 est née. A la culture plurielle de son aînée, cette association a d'emblée opposé celle, défensive, du contrôle qu'elle considérait comme consubstantielle à l'identité de l'IT. Elle s'est, plus encore que Villermé, posée en instituant très critique à l'égard d'une DRT qui n'avait ni les moyens ni l'ambition d'asseoir et de mettre en œuvre une politique du travail (chapitre 4).

Un dernier chapitre sera consacré au renversement dialectique de la relation instituants/institué qu'une politique du travail, réinventée et redéfinie unilatéralement, a permis de cautionner : dans quelle mesure et selon quels processus certaines idées ou méthodes issues du travail de réflexion des deux associations ont infusé dans la technostructure au point de transformer la DGT, issue de l'ancienne DRT, en instituant contesté ou controversé de l'IT ? Quelle influence cette transformation a-t-elle sur l'éthos et le fonctionnement de ce corps et, réciproquement, que peut-il en attendre ?

Chapitre 1

Ce que naïtre veut dire et donne à voir

Selon une définition ancienne mais toujours d'actualité, l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices. Elle constitue un groupement durable et nécessite une organisation permanente : on s'associe pour poursuivre un objet déterminé qu'il n'est possible d'atteindre qu'au moyen d'une action commune continuée pendant un certain temps ; aussi longtemps qu'ils font partie de l'association, les associés demeurent liés entre eux dans la limite de ce qui est nécessaire à la réalisation de leur but commun. Phénomène anodin et courant, la création d'une association sous le régime de la loi de 1901 devient originale quand elle s'opère à l'intérieur d'un corps de l'État ; elle revêt un caractère exceptionnel lorsqu'une association se donne comme Villermé, en dehors de la voie hiérarchique et de toute médiation syndicale, un objet en rapport direct avec la pratique professionnelle de ses membres. Il s'ensuit alors pour ces derniers un dédoublement d'appartenance¹ recouvrant en fait plusieurs identités : celle d'appartenir à un corps d'inspection² et celle de faire partie d'une association régie par ses propres règles d'identification et de socialisation. Que signifie et donne alors à voir cette constitution endogène et hétérogène au sein d'un corps institué soumis aux règles de la hiérarchie administrative ?

Cette question renvoie aux ressorts internes qui ont conduit les fondateurs de Villermé à définir, au tout début des années 1980 – donc avant les lois Auroux – l'objet de leur association, mais également aux éléments de contexte ayant pu favoriser sa création. Elle invite toutefois à se défier de l'idée que Villermé aurait pris son destin en main, sujet autoproclamé de son histoire. On évitera cet écueil en considérant son émergence comme un révélateur de forces et mutations profondes, dont elle est en toute hypothèse l'expression et le réactif.

¹ Sans préjudice d'autres appartenances possibles (syndicale, associative, religieuse, etc., dont la multiplicité assure, selon Jacques Chevallier, la sauvegarde du for intérieur de l'individu (Jacques Chevallier, « For intérieur et contrainte institutionnelle », in CURAPP, *Le for intérieur*, PUF, 1995, p. 251-266).

² Identifié à la culture de l'administration du Travail, distincte de celle des autres segments administratifs.

La germination et le cheminement heurté d'une idée

Une association ne naît pas de rien, n'importe comment ni sans bruit dans le Landerneau de l'Inspection du travail ; comme elle ne définit pas par hasard son objet ni le nom qui doit la distinguer et la faire connaître.

Un besoin impérieux d'échanger

Le « comment » de la naissance fournit l'occasion d'interroger les fondateurs (et les archives écrites) sur les raisons et les circonstances de leur création. Selon le premier président de Villermé, Jean-Jacques Guéant (promotion 1975), « l'idée » aurait germé dans les furtives inter-sections d'une pratique professionnelle qui isolait physiquement les inspecteurs du travail de leurs collègues des autres sections :

« Lors d'un retour de stage de formation à l'INT [Institut national du travail] à Lyon en 1979, pas encore de TGV, on se regroupe en voiture, et on discute... boulot ! Vite, très vite nous faisons un constat partagé, qui sera de plus en plus partagé. Pas une réunion amicale, syndicale, de service, pas un stage, au cours desquels les questions fusent entre agents de contrôle : 'et toi, est-ce que tu n'as pas déjà rencontré ce cas ?' ou 'j'ai eu récemment un cas intéressant' et bla bla c'est parti »¹.

A l'origine donc, « un besoin vital vite repérable d'informations et d'échanges professionnels tant la variété des situations vécues est grande et source d'interrogations légitimes sur les missions du métier »². « J'ai eu très vite le sentiment qu'on ne pouvait pas avancer tout seul ; qu'on a besoin de partager un savoir professionnel, des approches professionnelles, des interrogations déontologiques et professionnelles sur la façon d'intervenir et que tout ça n'était pas porté par le ministère du Travail »³. « On peut dire, renchérit Geneviève Rendu (1968), que Villermé est née de la nécessité de formaliser plus nettement notre extraordinaire besoin d'échanges sur nos pratiques professionnelles que

¹ J.-J. Guéant, texte daté de 2003 destiné à une *Histoire (collective) de l'association Villermé* qui ne vit jamais le jour. Selon Christian Lenoir, « l'idée est venue au cours d'un stage de formation continue auquel nous participions à l'INT de Lyon, à Marcy-l'Etoile, pendant trois ou quatre jours. C'était comme une retraite, on logeait sur place, on passait toutes les soirées ensemble, on prenait le TGV ensemble à l'aller et au retour. On avait échangé des tuyaux, comparé des pratiques et on s'est dit qu'il fallait rompre cet isolement dans lequel nous étions, les uns et les autres. C'est là qu'a émergé ce que nous appelions à l'époque une 'Bourse nationale d'échanges'. Au-delà des réseaux individuels d'interconnaissances où on savait à qui s'adresser sur tel ou tel sujet, l'idée de créer quelque chose de plus structuré et à couverture nationale a pris forme » (entretien avec Ch. Lenoir, 23 janvier 2018).

² J.-J. Guéant, texte daté de 2003.

³ Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018.

L'on faisait selon nos connaissances, notre feeling ou nos réunions syndicales [au sein de la CFDT] »¹. Une telle idée était en réalité « objective »², au sens où personne ne l'avait créée, car elle était déjà mise en pratique en certains lieux³ :

« Il faut dire que depuis quelques années l'échange d'informations pratiques entre certains collègues s'était déjà développé sur des thématiques particulières, souvent à partir de stages de l'INT. Ainsi par exemple des échanges suivis sur des PV [procès-verbaux], des pistes juridiques nouvelles, des recherches sur les débats parlementaires et la jurisprudence, tout cela concernant l'intérim, la sous-traitance abusive et le marchandage. Ici et là, cette mutualisation des énergies et des informations formait des mini-réseaux spontanés dont l'efficacité en lien avec les services juridiques et des avocats de connaissance n'était plus à démontrer »⁴.

Au cours de l'année 1980, l'idée se diffuse dans les esprits et recueille notamment l'adhésion des inspecteurs du travail (It) et des contrôleurs du travail (Ct) de tendance cédétiste. Mais quelle forme lui prêter ? On songe bien vite à créer une Bourse Nationale d'Echanges (BNE), « pour que le copain de promotion de Brest puisse échanger avec celui de Strasbourg ». Si les statuts d'une association éponyme sont imaginés, bien des questions se posent. Qui en sera membre ? A l'évidence, les inspecteurs du travail et les contrôleurs du travail directement confrontés aux besoins nés de leur pratique professionnelle. Mais comment positionner la future association par rapport à l'autorité de tutelle de l'IT, la Direction des relations du travail (DRT), dont la mission de régulation juridique consiste à vérifier et à favoriser l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires⁵ ?

« Très vite, il y a consensus sur le fait que la future association doit se développer **indépendamment** de l'administration qui non seulement ne fait pas son travail de diffusion des informations nécessaires, mais n'est pas globalement préoccupée de sélectionner les informations, les expériences ou les applications pouvant déboucher sur des avancées ou des consolidations du droit du travail. »⁶

« Villermé est venue d'un constat de carence. Si l'administration du travail était structurée avec des parcours professionnels oscillant de haut en bas, du territorial au national, de l'opérationnel au fonctionnel, comme dans d'autres organisations, on aurait forcément dû assurer des aspects méthodologiques, organisationnels et de

¹ Entretien avec Geneviève Rendu, 22 février 2019.

² Pour Maurice Hauriou, l'idée d'œuvre est « objective », les fondateurs d'une institution n'en sont que les « trouveurs ».

³ Comme entre Lionel de Taillac et Christian Lenoir à propos du travail intérimaire, qui avaient réalisé un guide de l'action sur l'intérim. Les deux inspecteurs étaient sur deux secteurs contigus et procédaient chacun dans sa section à des contrôles d'intérim., voulant réduire les nombreux recours abusifs des entreprises de travail temporaire : intérimaires en place depuis plusieurs années, accidents graves les touchant, salaires inférieurs, etc., a (Entretiens avec L. de Taillac, 11 octobre 2018 et C. Lenoir, 23 janvier 2018).

⁴ J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

⁵ Son organigramme ne comportait aucune liaison visible avec les services déconcentrés. La DRT se reposait en fait sur la hiérarchie interne du corps pour assurer sa cohésion d'ensemble (corps des inspecteurs du travail et corps des contrôleurs du travail).

⁶ J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

stratégie. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a depuis longtemps une grosse production méthodologique. Par exemple, sur le rapport au judiciaire, elle a une stratégie qui fonctionne bien. Aux Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), c'est pareil. Ce sont des métiers qui ne sont pas très loin de l'IT mais l'IT est restée cantonnée dans l'individualisme sans jamais être transcendée par des stratégies de services, ou trop peu »¹.

Une Bourse nationale d'échanges, mais sous quelles conditions ?

Si le choix de l'émancipation endogène s'impose en raison du rôle effacé de la DRT², la hiérarchie interne de l'IT constitue un obstacle de taille pour la future association en quête de légitimité. Le haut de la pyramide du corps est en effet accaparé par un syndicat interne, le Syndicat national des inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre (SNITMO) qui avait cessé en 1948 d'adhérer à la CGT³. Or cette organisation, qui revendiquait encore en 1967 90% des fonctionnaires syndiqués de l'IT⁴, traverse depuis Mai 68 une grave crise de légitimité⁵ dont profitent la CGT et plus particulièrement la CFDT. D'où la nécessité pour les « fondateurs » de clarifier leurs relations avec le SNITMO et les deux confédérations syndicales, notamment la CFDT⁶ dont ils sont à une exception près⁷ issus.

Si la rupture d'avec le premier est vite consommée pour des raisons qui seront plus loin analysées, les négociations avec la CGT affaires sociales et le SNET⁸-CFDT s'avèrent

¹ Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018.

² Jusqu'à la création de la MICAPCOR en 1982, la DRT a produit peu d'instruments de rationalisation de l'activité des It : essentiellement des indicateurs de mesure du niveau d'activité, quelques circulaires fixant les règles d'organisation des services et quelques articles de doctrine juridique sur les pouvoirs de l'Inspection écrits à titre individuel par des agents occupant une place élevée dans la hiérarchie du corps. Tout porte à croire que la DRT déléguait à la hiérarchie du corps la fonction managériale de l'IT.

³ Du fait de la scission de la CGT en 1947, le SNITMO ne se reconnaissant ni dans la CGT, proche du parti communiste français, ni dans FO.

⁴ Selon les chiffres du SNITMO (*Livre blanc du SNITMO*, Paris, juin 1967).

⁵ Un message interne envoyé à ses adhérents, le 19 mai 1968, l'illustre : « Constatons qu'en circonstances graves (1936) milieux ouvriers et patronaux avaient spontanément requis l'intervention de l'Inspection du travail. Aujourd'hui, par détérioration des moyens, par atteintes insidieuses portées à l'indépendance du corps, notre autorité morale est affaiblie. Pensons devoir vous proposer une seule solution : avec ou sans instruction, que chacun rétablisse crédit de notre service » (cité par Régine Dhoquois, « Idéologie conciliatrice et répression des récalcitrants dans l'Inspection du travail, 1892-1970, *Droit Ouvrier*, mars 1993, pp. 87-92).

⁶ Entretien avec L. de Taillac, 11 octobre 2018 : « Mon beau père était un ancien syndicaliste qui a participé à Reconstruction dans les années 50, réseau d'intellectuels comme Paul Vignaux et de syndicalistes de la CFTC, qui a eu un rôle essentiel sur la transformation de la CFTC en CFDT. Il a eu des responsabilités syndicales, permanent en 1951 à la Fédé métaux puis responsable régional de la CFDT à Bayonne puis à l'Union régionale d'Aquitaine qu'il a créée. C'était un copain d'Eugène Descamps. Je baignais donc, dans la famille de ma femme, dans le milieu CFDT mais mon choix avait précédé mon mariage. Ma vie personnelle rejoignait ma vie professionnelle ».

⁷ Vincent Vieille était cégétiste.

⁸ Syndicat national du travail et de l'emploi-CFDT.

plus délicates. D'une part, les fondateurs n'entendent pas renier leurs appartenances syndicales qui les différencient du SNITMO dont l'idéologie neutraliste¹, consolidée par la résolution des grands conflits de 1936-1938 et de l'après-guerre, ne paraît plus correspondre à l'évolution d'un droit du travail de plus en plus favorable aux salariés : « Le droit du travail est un droit vivant dont l'application effective doit en priorité bénéficier aux travailleurs 'partie subordonnée, exposée' des relations de travail »². D'autre part, les confédérations syndicales ne voient pas de gaieté de cœur l'intrusion d'une association, fût-elle cantonnée à l'échange des pratiques professionnelles, qui compliquerait singulièrement la configuration des forces syndicales au sein des services extérieurs de l'emploi et du travail (SETE) :

« Il y a eu une gestation pendant deux ans en raison de la décision de la CFDT de ne pas créer de commission 'Pratiques professionnelles' en son sein, avec des arguments syndicalistes à courte vue : la CFDT était le syndicat de toutes les catégories professionnelles et il ne fallait pas se focaliser sur les gens qui avaient plus de responsabilités ou de pouvoir. De son côté, la CGT revendiquait les pratiques professionnelles, mais officiellement seulement, parce qu'en réalité, au niveau du fonctionnement quotidien, c'était un peu comme à la CFDT. On insistait beaucoup sur les petites catégories et il ne fallait pas que les discussions soient monopolisées par les It. Avec beaucoup moins d'It qu'à la CFDT, il n'y avait pas le même bouillonnement. La porte était donc ouverte à la création d'une association composée à 80% de gens de la CFDT et 20% d'autres dont quelques CGT et des non-syndiqués »³.

Aux tenants d'une BNE les confédérations opposent leur crainte de voir surgir au sein des services un nouveau corporatisme ou une coupure entre l'Inspection et les agents des autres services, avec le risque complaisamment brandi d'aboutir à une remise en cause du devoir de réserve et à une « dévitalisation du syndicat ». « A chaud, nous répondons que si s'organiser pour rechercher l'information utile et efficace, c'est être corporatiste, alors oui nous souhaitons devenir corporatistes »⁴. Les négociations sont cependant suspendues par la CFDT qui réclame une proposition écrite pour un débat approfondi. Un document manuscrit de douze pages photocopiées est alors préparé en vue d'un Bureau national et remis aux instances confédérales. Intitulé Projet de création d'un échange d'informations

¹ *Livre blanc du SNITMO*, Paris, juin 1967, p. 40 : « Phénomène plus affirmé depuis 1936, l'IT exerce en marge de ses missions fondamentales de contrôle, d'information et de conseil une 'magistrature d'exception'. Sans dire le droit, c'est-à-dire sans être juge, sans prononcer une sentence, c'est-à-dire sans avoir les prérogatives d'un arbitre, l'inspecteur du travail usant de son expérience, s'imposant une règle stricte d'impartialité, aidé par la confiance que lui témoignaient ses interlocuteurs, a donné forme à des solutions collectives sans autre préoccupation que d'amener des points de vue, à l'origine discordants, à se rapprocher puis à se confondre ».

² J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

³ Entretien avec Pascal Etienne, 14 février 2019.

⁴ J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

professionnelles au sein de l'inspection du travail, ce document s'efforce de prévenir les objections de la CFDT en proposant trois scénarios possibles :

1°) Une commission spécialisée chargée, au sein de chaque confédération, de centraliser et d'animer le service d'échanges avec la publication d'une sorte de répertoire ou catalogue tous les deux mois. Avec la crainte soulignée par les tenants de la BNE que la circulation des informations ne soit pas pleinement assurée par « ces structures syndicales que nous connaissons bien et qui écartent en outre les non-syndiqués ».

2°) Une association loi 1901 pour favoriser l'échange d'informations entre les agents d'inspection, contrôlée par le syndicat (majorité des sièges au conseil d'administration, droit de veto ou minorité de blocage). Cette association serait ouverte aux syndiqués et non-syndiqués qui y adhèreraient moyennant une cotisation destinée à couvrir les frais d'impression d'une publication bimensuelle dont la diffusion serait encadrée pour des raisons d'obligation de réserve et de sécurité juridique.

3°) Une association loi 1901 non contrôlée par le syndicat, mais avec un droit de regard à partager avec la CGT affaires sociales si d'aventure celle-ci était d'accord. Cette troisième option était proposée avec des réserves sans doute feintes : « Nous regretterions d'être contraints d'y recourir ».

Comme prévisible, les trois options sont rejetées au motif que la proposition d'une nouvelle structure, pourtant présentée par deux syndiqués cédétistes, Jacques Dughera et Christian Lenoir, n'est pas justifiée par l'isolement et les pratiques individuelles des inspecteurs. Elle serait même de nature à survaloriser les It au détriment des autres agents en section, tout en trahissant, par sa « volonté de contournement de l'organisation syndicale », une « dérive corporatiste et même pétainiste » ! « Le syndicat ne saurait devenir une maison mère de filiales spécialisées dont la Bourse serait le prototype ». Avec un total de 25 voix contre et 4 pour, malgré le soutien de la Haute-Normandie, le projet de BNE est donc écarté par le Conseil national, le 9 mars 1981¹.

La décision du Bureau national du SNET-CFDT a certainement donné les coudées franches aux fondateurs qui ne voulaient pas se couper des confédérations syndicales, très présentes dans l'environnement professionnel des It. De même a-t-elle permis d'anticiper la répartition des rôles entre la future association et les deux confédérations, selon la formule ultérieure de Guéant : « Ni empiètement, ni suppléance »². A celles-ci, la défense

¹ Compte rendu de la réunion du Conseil national, 9 mars 1981.

² « Le rôle de l'inspection du travail dans l'application du nouveau droit », Rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1983, Association Villermé, n°6 spécial *Interd'Its*, janvier 1983, p. 4.

des intérêts professionnels, les questions de statut et d'effectifs ; à celle-là les pratiques professionnelles, même si la CGT les revendiquait par principe. Mais le passage à l'acte¹ (de naissance) semble avoir été surdéterminé² par la victoire de la gauche à l'élection présidentielle du 10 mai 1981, si porteuse d'espérance et d'attentes fébriles. En témoigne longuement « l'œcuménique et lyrique »³ Jean-Jacques Guéant (promotion 1975) dont les souvenirs gravés dans le cœur et l'esprit retracent, dans l'« état de grâce » ambiant, l'enfantement nominal de Villermé⁴ :

« Le débat avec la SNTE-CFDT étant épuisé, nous nous retrouvons libres de passer à l'action et de promouvoir cette fameuse BNE. Et le printemps ne sera pas de trop pour concevoir les statuts de la future association dans un esprit d'ouverture voulue et avec les garde-fous nécessaires vis-à-vis des réactions prévisibles de la hiérarchie locale ou nationale.

Mais qui pouvait se douter qu'il s'agirait d'un printemps à nul autre pareil, si exceptionnel qu'il bouleversera toute la donne politique de la France. Doux euphémisme pour ceux qui verront dans le rapport « Auroux » sur le nouveau droit du travail et ses suites législatives comme les prémices d'un 'goulag' à venir ! (Cf. le dessin de Plantu). L'effet de surprise du 10 mai 1981 est total et s'empare de tous. Il est suivi d'un incroyable état de grâce, d'un flottement des esprits, comme si on n'y croyait pas réellement. Le nouveau parlement de 'juin' est mis en place et la session extraordinaire de 'juillet' commence. On décide alors de descendre de notre nuage et de concrétiser notre rêve. Donc décider du nom définitif de l'association et du dépôt de ses statuts. Réunion 'coup d'envoi', le 5 août à Créteil⁵ (Val-de-Marne) : nous sommes une douzaine, It en majorité, CFDT et un CGT. On liste les tâches à remplir, à se répartir, les contacts à prendre, les groupes de travail à constituer, la création d'un comité de rédaction pour lancer le bulletin de l'Association sur huit pages recto verso, prévoir les étapes futures : un CA transitoire, une AG constitutive ainsi que la première rencontre nationale... bref, l'ambiance est chaude. Maintenant, il reste à trouver les noms de l'Association et du bulletin. La température monte encore : c'est une longue soirée d'août qu'on ne peut oublier.

Pour l'Association, cela va assez vite : tous d'accord que le sigle BNE n'est pas attractif. On essaye des anagrammes incluant les trois lettres, mais en vain. Quelqu'un voudrait bien, que le mot 'canuts' soit aussi inclus car la lettre T peut représenter le 'Travail' et la lettre N le mot 'National'... mais **VILLERME** vient immédiatement à l'esprit de tous, pas besoin de s'expliquer, le consensus est immédiat, adopté.

¹ Ce passage à l'acte est précédé de peu par la parution d'un numéro collectif d'*Actes (Les Cahiers d'action juridique, 31/32, mai-juin 1981)* entièrement consacré à l'IT, élaboré par des inspecteurs et contrôleurs du travail : A. Bard, J.-L. Clerc, C. Dehaye, G. Dhée, P. Etienne, M. Guilhou, Yves Jorand, I. Morin.

² Christian Lenoir parle à propos du 10 mai 1981 « *d'élément amplificateur* » (Entretien du 2 janvier 2018).

³ Selon l'expression de Christian Lenoir.

⁴ Ou ce que l'historien pourrait qualifier « d'événement-fondateurs(s) » de Villermé, tant la création au sens fort du terme (action de donner l'existence, de tirer du néant) de cette association est intimement liée à la personnalité de ses fondateurs.

⁵ « La réunion constitutive s'est faite à Créteil où était mon bureau, à mi-chemin entre Melun où était Jean-Jacques Guéant et le sud des Hauts-de-Seine où était Lionel de Taillac » (Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018).

Pour le titre du bulletin, les discussions s'attardent car les idées fusent. 'Sans entrave' est avancé, mais cela semble trop soixante-huitard ! Puis 'La chronique du Shérif' en lien avec l'image toujours présente de l'inspecteur 'Shérif en 2CV¹'. Suit une série de propositions à préoccupation juridique : 'Chambre mixte', 'voie de fait', 'Cheval de Droit', 'Fleurence²'. On a un peu de mal. Mais le compromis s'esquisse. Un titre avec 'Inspection du travail' ou bien ses initiales, quelque chose qui interagit, qui est en interdépendance et qui donne le frisson de braver les sacrosaintes règles de la routine professionnelle : 'Interd'Its' va naître, '**Interd'Its**' est né »³.

Comme on s'entend bien entre copains, heureux, dans l'excitation de la victoire tant attendue de la gauche, d'échanger et de rire à gorge déployée, de tirer des plans sur la comète, de cultiver par effraction ces liens que la pratique solitaire du métier rendait hier si improbables ! Tout paraît désormais possible en cette chaude soirée d'été, propice à l'ivresse : une confrérie naît, scellée par un nom dont l'évidence résonne comme un trait d'union entre un passé à méditer et un avenir à tracer. Plus rien ne sera comme avant et l'on conservera à tout jamais le souvenir de cette fondation. Villermé n'aurait jamais pu voir le jour sans ces liens d'amitié, ni cette libération de la parole au sein d'une communauté de métier.

Un nom pour quoi faire ?

Que le nom du Villermé⁴ se soit imposé sans l'ombre d'un débat mérite bien une mise au point historique. Pourquoi avoir symboliquement emprunté son patronyme au médecin hygiéniste, Louis-René Villermé (1782-1863), auteur du célèbre *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*⁵ (1840), dont on s'apprêtait à commémorer le bicentenaire de sa naissance ? Sans doute parce que la postérité l'a rattaché à la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers⁶, dont procède la protection légale des travailleurs, premier droit d'origine publique et nationale que la France ait connu.

¹ Titre d'un article resté célèbre dans les annales de l'IT, écrit par Bernard Lalanne, *L'Expansion*, mars 1974.

² Cette affaire qui dura sept ans posait le problème juridique de la réintégration d'un salarié abusivement licencié pour menées syndicales (voir *Le Monde* du 20 août 1975).

³ J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

⁴ Le nom circulait dans les rangs des inspecteurs du travail au moment du bicentenaire commémoré de sa naissance ; évoqué à l'Institut national du travail ou dans les manuels de préparation au concours de l'IT, il figurait certainement au panthéon de la culture historique et juridique des agents de l'inspection.

⁵ Dont un exemplaire tiré de l'édition originale est pieusement conservé dans la bibliothèque du ministère du Travail.

⁶ Qui prévoyait, dans son article 10, que « le Gouvernement établira des Inspections pour surveiller et assurer l'exécution de la présente loi ».

Mais cette « primo-paternité », qui vaut ressourcement pour les fondateurs, est loin d'être une évidence historique, même si Villermé l'a, de son vivant, clairement revendiquée. Car en raison même des contradictions qu'il renferme¹, de sa construction et de la méthode qui le sous-tend, le *Tableau*, ne saurait être considéré comme une contribution décisive à l'élaboration de la première loi française sur le travail des enfants, au reste quasiment achevée en 1840. Sa lecture se prêtait à de multiples interprétations, comme l'attestent les débats parlementaires de l'époque. Le ministre du Commerce, Laurent Cunin-Gridaine, par exemple, n'en avait retenu que les observations générales : « Dans certaines localités seulement, des abus existent ». A l'indignation d'un François Delessert qui avait rétorqué : « J'ai lu le rapport de Villermé. Il ne m'a pas fait la même impression qu'à Monsieur le Ministre du Commerce, qui croit qu'il y a peu d'abus »².

Le *Tableau* constitue, en revanche, « l'une des approches les plus pertinentes de l'usure au travail qui ait été produite dans les sphères académiques françaises, au XIX^e siècle »³, comme il a durablement initié le décloisonnement de la pensée hygiéniste de son temps en la rapprochant de l'économie politique⁴. L'ouvrage consacre en effet deux ruptures décisives. La première est liée à la nouveauté de son objet : au rebours des enquêtes très parisiennes de l'époque, Louis-René Villermé se penche sur les conditions de vie et de travail de la population prolétarienne des manufactures provinciales de coton de laine et de soie⁵. Ce que fera, dans un tout autre contexte et par analogie, l'Association Villermé en publiant, dans ses propres *Tableaux* (1986), des enquêtes multisituées dans une tonalité plus dénonciatrice. La seconde rupture, plus implicite, tient à la démarche de Villermé qui articule son approche de la condition ouvrière autour du principe de « causalité conditionnelle »⁶, se démarquant ainsi de l'approche ramazzinienne⁷ qui rapportait classiquement la santé de l'ouvrier à la nature de son travail :

¹ Comme le note Rigaudias-Weiss, « Ses observations générales sont contradictoires à ses propres observations particulières » (Rigaudias-Weiss, *Les enquêtes ouvrières en France entre 1830 et 1848*, Paris, F. Alcan, 1936, p. 78).

² Chambres des députés, séance du 15 juin 1839, M.U. du 16 juin 1839.

³ Alain Cottereau (dir.), *L'usure au travail*, *Le Mouvement social*, n° spécial 124 consacré à l'usure au travail, juillet-septembre 1983, p.83.

⁴ Nous verrons que l'association a, en partie, suivi cette voie deux cents ans plus tard (voir chap. 2).

⁵ F. Jarrige, Th. Le Roux, « Naissance de l'enquête : les hygiénistes, Villermé et les ouvriers autour de 1840 », in E. Geerkens, N. Hatzfeld, I. Lespinet-Moret et X. Vigna (dir.), *Les enquêtes ouvrières dans l'Europe contemporaine, entre pratiques scientifiques et passions politiques*, La Découverte, 2019, p. 41-52.

⁶ L'expression est d'Alain Cottereau, « Usure au travail, destins masculins et destins féminins dans les cultures ouvrières, en France, au XIX^e siècle », in Alain Cottereau (dir.), *L'usure au travail*, op. cit. p.83.

⁷ A la veille de l'industrialisation, les hygiénistes français avaient une approche de la relation travail/santé fortement tributaire de la tradition ramazzinienne. Depuis le *Traité des maladies des Artisans* (1700) du médecin italien Bernardino Ramazzini, successivement traduit par Fourcroy en 1777 et par Pâtissier en 1822, chacun, en effet, raisonnait en rapportant l'état de santé aux caractères particuliers de chaque métier.

« C'est d'une manière indirecte, médiate, ou par les conditions de nourriture, de vêtement, de logement, de fatigue, de durée de travail, de mœurs, etc., dans lesquelles se trouvent les ouvriers, que les professions agissent le plus souvent en bien ou en mal sur leur santé ou sur celle de leur famille. Cette règle doit être regardée comme générale. Le danger des poussières pour certains ouvriers qui les respirent dans les filatures de coton, ne saurait la détruire, non plus que les accidents assez fréquents qui arrivent pendant la durée du travail »¹.

Or cette double rupture de l'objet et de la méthode, qui ajoute à l'ambivalence du personnage - le conservateur² le disputant au novateur - a une conséquence paradoxale : elle transforme l'hygiéniste, de spécialiste juge et expert qu'il était des questions industrielles (en particulier dans le cadre des enquêtes de *commodo et incommodo*), en généraliste impuissant. Car si le mal est aussi diffus que le prétend Villermé, si les symptômes sont trompeurs, si les causes que l'on parvient à identifier en dissimulent d'autres, l'hygiéniste est porté à reconnaître sinon son incompétence du moins son impuissance. Plus rien ne le sépare de l'homme politique qui jusque-là le considérait comme un expert. En désenclavant l'hygiène (le mal étant partout, l'hygiène doit tout embrasser), Villermé introduit le doute dans la pensée hygiéniste. Celle-ci ne sait plus à quel objet se vouer ; ne sachant plus choisir son objet, elle se révèle incapable de construire sa méthode. Sa pensée très novatrice ôte à l'hygiène professionnelle la possibilité d'exercer un quelconque arbitrage. Celle-ci devra désormais, pour fonder sa légitimité scientifique, se mesurer à l'économie politique, se frayer un chemin au milieu des théories sur le salaire et la production, justifier en somme son exercice par des considérations économiques.

En définitive, peut-être faut-il voir dans le décroisement de la pensée hygiéniste des années 1830-1851 la raison paradoxale de son effacement ultérieur jusqu'à l'extrême fin du XIX^e siècle. Responsables des administrations sanitaires, médecins hygiénistes, démographes et statisticiens ne cesseront de dénier l'influence des conditions de travail industriel sur la santé ouvrière. Avec Villermé, l'hygiéniste – tout comme aujourd'hui l'inspecteur du travail généraliste, tenaillé par le doute sur son action, sa compétence et son efficacité - rencontre l'homme politique qui apprend à s'en défier ; l'administrateur qui le renvoie à son statut de simple expert généraliste et lui met des bâtons dans les roues ; l'indigent ou, plus tard, le travailleur précaire qui l'accuse d'être tout aussi inefficace que

¹ Louis-René Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des Ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Paris, J. Renouard, 1840, t.2, p.258.

² Villermé en arrive ainsi à écrire : « Ils [les ouvriers] doivent savoir que leur condition est aujourd'hui meilleure qu'elle ne l'a jamais été » (L.-R. Villermé, *op. cit.*, t 2 p.351)

l'homme politique ; le malade ou l'accidenté, beaucoup moins soucieux de prévention que de sa guérison. Il est ainsi confronté à une demande sociale multiforme qui l'interpelle sans apaiser son sentiment d'impuissance.

Nommé inspecteur du travail des enfants de l'Ile Saint-Louis et de la Cité sous le régime de la loi du 22 mars 1841, Villermé en fit lui-même l'expérience dès 1843. En butte à des tracasseries administratives qui l'empêchaient de remplir ses fonctions d'inspecteur, le médecin posa, avec deux siècles d'avance, un diagnostic qui soulignait *a contrario* la nécessité d'une démarche collective... à l'origine même de l'Association Villermé. S'en prenant au Préfet de Paris qui s'obstinait « à ne point permettre aux inspecteurs du travail des enfants de s'entendre, de se concerter entre eux, pour qu'ils puissent agir avec ensemble ou d'une manière égale dans leurs quartiers respectifs », il menaça de présenter sa démission qu'« à cause de sa position particulière, ayant contribué à la loi du 22 mars 1841, il devrait donner publiquement »¹.

En quête de légitimité

Le nom trouvé, les statuts de l'Association sont signés le 26 août 1981 et déposés, deux jours plus tard², à la préfecture de Melun. Aux termes de l'article 2, « L'Association se donne pour objet de favoriser et de développer la réflexion, l'étude, l'échange d'informations professionnelles entre les agents de contrôle de l'Inspection du Travail quel que soit le ministère de rattachement afin de contribuer à l'application effective du droit du travail conçu comme un droit de défense des travailleurs ».

Les derniers termes sont éloquentes. Au moment où naît Villermé, jamais le droit du travail n'a été aussi formellement protecteur à l'égard des salariés ; sa fonction sociale, pourvu qu'il soit effectivement appliqué, est alors identifiée sans réserve à la protection, voire à la défense « naturelle » des droits des salariés, parce que sa raison d'être, celle du moins que la société lui reconnaît alors sans l'ombre d'une hésitation, est de compenser le rapport de subordination juridique entre le salarié à son employeur. Ce n'est donc pas sa finalité encore largement consensuelle qui constitue un enjeu, au début des années 1980, mais son effectivité.

¹ AN F12/4706 : L.-R. Villermé au préfet, 11 novembre 1843. Sur cette affaire méconnue, Vincent Viet, *Aux origines de l'Inspection du travail au XX^e siècle. L'Inspection de 1892 à 1914*, Paris, Doctorat d'histoire contemporaine de l'Institut d'études politiques de Paris, tome I, p.p. 84-85.

² *J.O.* du 10 septembre 1981.

Si « l'échange d'informations professionnelles » est logiquement confirmé, les deux termes qui précèdent : « réflexion » et « étude » laissent augurer des extensions possibles et font miroiter des horizons que « l'idée d'œuvre » (Maurice Hauriou) des fondateurs n'embrassait guère *a priori*. En fut-il débattu ? Aucun élément dans les archives ne permet d'attester que deux courants se disputaient déjà l'objet de l'Association. Une partition avait néanmoins tout lieu de se dessiner entre d'une part l'échange d'informations professionnelles et, d'autre part, « la réflexion » et « l'étude » dont les contours restaient prudemment indéfinis. Bien qu'elles ne fussent pas mentionnées dans les statuts de l'Association, les « pratiques professionnelles » pouvaient à l'évidence s'inscrire à l'intersection des deux. La volonté d'en débattre sereinement était même au cœur du projet des fondateurs de Villermé qui avaient connu, comme Guéant (promotion 1975), de Taillac (1975), Lenoir (1975), Etienne (1976) ou Bouchet¹ (1978), le chaudron idéologique² de la formation à l'INT :

« L'idée était que, puisqu'il était impossible d'échanger, de discuter sérieusement de la formation reçue, tant les dogmes, les convictions³ – que je respecte – paralysaient l'action et que, par ailleurs, on se retrouvait forcément impliqué sur le terrain, il était primordial de parler du terrain »⁴.

En déplaçant les enjeux vers les pratiques professionnelles au plus près du terrain, on ramenait les adhérents au répertoire (ou dénominateur) commun du métier d'inspecteur, envisagé dans toute sa diversité. Le pari était bien d'aménager, à l'abri des luttes idéologiques mais dans le respect des opinions d'autrui, « un lieu de culture professionnelle qui doit exister par elle-même et non pas seulement par rapport aux carences

¹ Hubert Bouchet (entretien du 17 janvier 2019) : « Nous étions à la fin des années 1970, et, sur le terrain juridique, il y avait des affrontements idéologiques. Les externes venant de l'Université étaient assez affûtés sur le plan du droit du travail « post 68 », nourri des débats sur le « conflit des logiques », le droit pénal du travail, le statut des représentants du personnel. Il y a eu quelques événements, comme le refus d'accueillir des intervenants, consultants liés à la métallurgie. C'était l'époque de la dénonciation des « truands du patronat ! ».

² « C'était un lieu très bouillonnant avec des tas de gens de ma génération très engagés et on a mené des actions qui nous ont valu des sanctions de la hiérarchie. Un jour, par exemple, alors qu'on avait fait des travaux collectifs sur un sujet, on nous a obligés à passer un examen individuel. La totalité de la promotion a rendu un travail collectif qui n'a pas été accepté et on a été sanctionnés par un retrait de prime. On a été 25 à faire un recours devant le TA (Tribunal administratif) et la sanction a été levée au motif qu'on ne pouvait pas prendre une mesure générale, et non motivée individuellement, sur le retrait d'une prime ». (Entretien avec Pascal Etienne, 14 février 2019). Toutes les tendances de gauche étaient représentées.

³ Dans les années 1980, la Ligue communiste révolutionnaire d'Alain Krivine comptait plusieurs représentants au sein de l'INT : « Citons, Hervé Gosselin, Philippe Lemaire, Dominique Maréchaux. Cette « fournée » de militants de la LCR fut suivie dans les années 1986-1990 par une autre réunissant notamment Gérard Filoche, Françoise et Dominique Guyot, Jean Métais, Françoise Rambaud, Pierre Yves Salingue, Yves Sinigaglia, Yves Struillou, Catherine Tindillière, etc... » (Souvenirs de V. Tiano, mars 2020).

⁴ Entretien avec Jean-Jacques Guéant (promotion 1975), 6 novembre 2018.

administratives et syndicales »¹. Soit une troisième voie œcuménique qui n'enlevait rien au « caractère révolutionnaire dans l'administration française d'un échange horizontal et auto-organisé des informations »², matérialisé par le bulletin de l'Association, *Interd'Its*.

Significativement, l'AG constitutive du 13 mars 1982 reviendra par « communion »³ sur les raisons profondes et partagées de « l'idée d'œuvre ». Elle se clora par l'adoption d'un article additionnel faisant le lien entre le désir (moteur de l'idée) de rompre l'isolement des agents de contrôle sur le terrain, si durement éprouvé par les It et Ct novices, et la nécessité d'assurer, par des moyens non définis (entraide, solidarité entre adhérents, appui technique, lobbying ?), l'application effective du droit du travail : « L'Association Villermé doit prendre les dispositions nécessaires pour qu'aucun inspecteur ou contrôleur du travail ne travaille isolément en un point où il ne pourrait faire appliquer le droit du travail à bref délai ».

Quoique juridiquement née et dotée d'un bureau provisoire⁴ jusqu'à la première AG du 13 mars 1982, l'Association doit immédiatement faire face à l'éclosion de projets collectifs concurrents qui menacent d'emblée son existence. A l'image du Collectif pour la recherche et l'intervention contre les atteintes à la santé des travailleurs (CRIAST), constitué en mai 1982, à partir d'un manifeste signé, à l'automne 1981⁵, par plus de 300 chercheurs, enseignants, praticiens en matière de conditions de travail, médecins du travail, psychologues, ergonomes, inspecteurs du travail, etc. La parution en septembre du rapport Auroux⁶ donnait aux signataires l'occasion de marteler que l'amélioration effective des conditions de travail ne pouvait se faire sans la participation directe des travailleurs et de leurs représentants.

Un groupement exclusivement composé d'inspecteurs, le Collectif de l'Inspection du Travail (CIT), se constitue également à Paris à l'effet de critiquer « le droit capitaliste du travail » et de contribuer, sans porter ombrage aux organisations syndicales, « aux luttes

¹ AG de Villermé, 13 mars 1982 : intervention de Henri Poinsignon.

² *Ibid.* La formulation était au diapason des idées autogestionnaires de la CFDT.

³ « Une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures » (M. Hauriou « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n°23, Librairie Bloud et Gay, Paris, 1933, p. 96).

⁴ Composé d'inspecteurs du travail, en fonctions dans la région parisienne : Jean-Jacques Guéant (président), Christian Lenoir (secrétaire), Vincent vieille (trésorier), Fabienne Doroy (vice-présidente), Alberte Florion (secrétaire-adjoint), Lionel de Taillac (trésorier adjoint).

⁵ Date de publication du rapport Auroux, *Les droits des travailleurs*, septembre 1981.

⁶ Sans « remettre en cause dans le secteur privé l'unité de direction et de décision de l'entreprise, le rapport Auroux préconisait le droit d'expression des travailleurs sur leurs conditions de travail.

d'émancipation des travailleurs »¹. Cette fois, la menace d'une confrontation entre deux organisations potentiellement rivales est bien réelle, d'autant que le CIT n'hésite pas, en vue de son AG prévue pour décembre 1981 ou janvier 1982, à interpeller par médias interposés le nouveau ministre du Travail, Jean Auroux, après sa première circulaire du 10 juin : « La confiance cède peu à peu la place à l'inquiétude et l'espoir à la déception ». « La 'fracture' du 10 mai n'a pas encore atteint les pratiques de votre administration... Rien ne sortira d'une administration qui n'a jamais su manifester ni dynamisme ni autorité, et qui s'est engluée dans ses compromissions quotidiennes »². La critique est reprise, par *Libération*, qui publie, le 31 octobre, un article signé par quatre inspecteurs du travail : « Des inspecteurs du travail jugent le rapport Auroux : une compilation laborieuse qui reflète les préoccupations à courte vue de la hiérarchie administrative »³. Jouant l'apaisement et la conciliation, les fondateurs de Villermé entament alors des négociations en essayant de trouver un terrain d'entente, mais se heurtent aussitôt au refus du CIT, entériné par l'article 11 de ses statuts, de faire entrer dans une structure commune des éléments syndiqués. Villermé de son côté, bien qu'elle se soit fondée contre ou malgré la volonté des organisations syndicales, insiste sur l'ouverture de son CA aux syndiqués et aux non-syndiqués, sans doute pour rallier à sa cause les membres fondateurs du CIT. D'un commun accord, la décision est prise de laisser décanter ce point d'achoppement, mais l'histoire du CIT s'éteint rapidement, laissant la voie libre à la jeune Association.

Vient le moment de l'adoubement par le ministère du Travail dont dépend le nerf de la guerre : une subvention de 10 000 frs correspondant à près du tiers ou de la moitié du budget prévisionnel de Villermé. Une délégation des membres fondateurs est reçue, le 3 février 1982, par Martine Aubry, directrice adjointe du cabinet de Jean Auroux, qui se voit remettre les tributs de l'Association : les statuts et les trois premiers numéros d'*Interd'Its*, au reste déjà diffusés aux adhérents. « Nous insistons sur l'ambition affichée de promouvoir des pratiques professionnelles plus collectives, plus transparentes, mieux

¹ « Produit du droit capitaliste du travail, et instrument de son fonctionnement, l'inspection du travail n'a pas pu – ou n'a pas su- devenir pour autant une pièce utile de l'échiquier social. Bien qu'elle fût plongée au cœur des luttes sociales, et quelque privilégiée qu'y fût sa place, elle n'a pas su prendre de distance à l'égard de sa propre fonction, elle n'a pas pu développer en son sein aucune vision critique ou simplement lucide vis-à-vis de sa propre existence. En retour, elle n'apparaît intégrée à aucune des stratégies du mouvement ouvrier, quel que soit par ailleurs l'attachement individuel de la plupart de ses agents à son combat ». (« *Déclaration d'intention* » du CIT, novembre 1981)

² *Le Matin*, 8 août 1981.

³ *Le Monde* du 5 novembre titrera : « Un ministère du Travail : pour quoi faire ? », signé par les quatre mêmes inspecteurs (Elisabeth Boyer, Jean de Maillard, Patrick Mondroyan, Jean-Paul Plattier) qui proposent la création d'un Conseil supérieur du travail et d'une mission de recherche placée directement auprès du ministre, la restructuration et le découpage du ministère tout en rappelant que l'IT est le seul corps administratif dont un traité international [la convention 81 de l'OIT] garantit l'indépendance.

coordonnées pour, d'une part, redonner confiance aux collègues et réhabiliter le terrain au quotidien et, d'autre part, contribuer à l'amélioration des droits des travailleurs »¹. L'accueil se fait « cordial », une fois dissipée l'équivoque d'une confusion possible avec le CIT dont les articles de presse ont irrité les cadres du ministère. Martine Aubry évoque la création d'une Mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs de l'emploi et la main-d'œuvre (MICAPCOR) et invite les membres de la délégation à prendre contact avec son conseiller, Gérard Cornu², chargé de la mettre en œuvre. Selon Bertrand Wallon (promotion 1981), la création de cette mission fut le premier effet tangible de la fonction instituante de Villermé :

« Je pense que l'un des principaux succès de Villermé est d'avoir provoqué une réponse institutionnelle. L'Association attirait 60% des promotions sortantes, se réunissait pour parler de l'IT, faisait venir des universitaires et avait de l'audience. D'après moi, tout ceci s'est développé au fil du temps et la première conséquence en a été la création de la MICAPCOR, dont faisait partie le villermiste Christian Lenoir³. L'administration a donc eu l'intelligence de reconnaître que Villermé se développait sur une totale absence de support de sa part. Ce corps de l'IT qui avait une forte responsabilité, une autonomie appuyée sur la convention de l'OIT, était en réalité un corps sans tête. Sa direction paternelle et très vague était assumée par des directeurs du travail qui avaient connu des sections miséreuses et des procédures limitées, qui étaient très absorbés par des tâches administratives »⁴.

Les ressorts d'une naissance

Faut-il se contenter de relater les faits ? Dans le contexte politique et social très agité des années 1970, les « ruptures instituantes » de Villermé ont eu des soubassements sociodémographiques et idéologiques dont il faut tenir compte pour au moins deux raisons. D'une part les fondateurs de l'Association, qui assistaient à la mue de leur corps, en étaient parfaitement conscients. D'autre part, ces ruptures nous renseignent, en tant que réactifs, sur les métamorphoses de l'IT dont l'articulation avec l'administration centrale restait curieusement indéfinie.

¹ J.-J. Guéant, *texte cit.*, 2003.

² Ancien DRTE d'Ile-de-France, conseiller au cabinet du ministre, membre du SNITMO et IGAS.

³ Ce dernier n'a rejoint la MICAPCOR, à la demande de Claude Chetcuti, qu'en 1986 (entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018).

⁴ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019.

La mue sociologique d'un corps

La première assemblée générale de Villermé se déroule, le 13 mars 1982, dans l'amphithéâtre n°6 de l'Université de Paris-Dauphine en présence de 40 personnes, représentant environ 50 adhérents sur les 120 dénombrés et listés auparavant par le CA transitoire¹. Elle s'ouvre par une mise en récit de Jean-Jacques Guéant (1975), qui introduit² l'Association dans le cours de l'histoire en rattachant sa genèse au passé de l'IT depuis la Libération. Cette intronisation, par laquelle l'instituant (Villermé) se détache symboliquement de l'institué (l'IT) sans nullement renier sa « filiation »³, s'appuie sur l'analyse d'un chercheur du CNRS, Jean-Luc Bodiguel, connu pour ses travaux de sociologie administrative. Remis en septembre 1979 au Ministre du Travail et de la Participation, Robert Boulin, son rapport avait « pour objet d'analyser la place et les fonctions des services extérieurs du Travail et de l'Emploi dans l'organisation générale des structures du ministère du Travail et de la Participation, d'étudier les problèmes résultant pour ces services de l'accroissement de leurs missions, de préciser l'influence sur leur fonctionnement des évolutions enregistrées dans le recrutement et le profil des inspecteurs du travail ». Face à cette demande qui « aurait nécessité une enquête considérable » et un sens introuvable de l'ubiquité, le chercheur avait pris le parti de « concentrer toute l'étude sur la manière dont les inspecteurs ressentaient et vivaient ce qu'il faut bien appeler le bouleversement de leurs conditions d'existence »⁴. C'était bien sûr - comme dans notre travail - donner la parole aux inspecteurs (alors tous en fonctions). C'était surtout, dans le contexte idéologique de l'après Mai 68, ouvrir la boîte de Pandore en rapportant le « malaise » des inspecteurs aux transformations « subies » par leur corps au cours des dix dernières années. Aussi n'est-il guère surprenant que son rapport se soit prêté à des interprétations disputées : celle, politique, des fondateurs de Villermé qui voulaient s'en saisir pour légitimer, en dehors de toute considération corporative, leur création sans pour autant renverser l'ordre ancien ; celle, administrative, de la DRT, dépassée par la traduction scientifique de sa commande, qui pensait à tort ou à raison que le malaise diffus de l'IT avait des raisons purement structurelles ; celle d'un SNITMO et d'une hiérarchie débordés

¹ Cette liste peut être consultée dans AV (Archives de Villermé, Chatefp).

² Au XVI^e siècle, le terme « introduction », qui signifiait jusque-là « enseignement » et « insertion » d'un chapitre dans un livre, s'est enrichi d'un nouveau sens en désignant l'action de faire connaître dans un milieu une chose inconnue (1553) (A. Rey (dir.), *Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française*, Ed. 2000).

³ Le terme « filiation » figure explicitement dans l'intitulé de la première partie de son intervention, significativement titrée « Genèse de l'association Villermé ».

⁴ J.-L. Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi* (document remis), convention du 30 novembre 1978 entre le Ministère du Travail et de la Participation et la FNTP, septembre 1979.

par la jeune garde¹ ; celle, enfin, des inspecteurs réputés « gauchistes » (maoïstes et trotskistes) qui pouvaient y trouver confirmation éclatante de leurs thèses.

Pour introduire et légitimer l'Association, Jean-Jacques Guéant oppose diachroniquement deux modèles d'inspection symétriques correspondant à des époques d'inégale durée et présentant chacun des caractéristiques antithétiques. Coïncidant avec la période depuis la Libération jusqu'au début des années 1970, le premier est à ses yeux caractérisé par une « décroissance des effectifs » ; une « participation syndicale homogène », « le SNITMO étant le lieu naturel, corporatif où les corps de contrôle pouvaient se retrouver et échanger » ; et « un consensus indiscutable et indiscuté » « à propos de l'exercice du métier, conçu comme un arbitre social ou une magistrature morale tout empreinte de neutralité ». Le second modèle, qui émerge à partir des années 1970-1972, présente au contraire une « nette croissance des effectifs » « qui va brutalement rajeunir une pyramide des âges bien essoufflée » ; une « adhésion au syndicalisme confédéré » : « depuis les pionniers qui, en 1970-1972, osaient devenir confédérés jusqu'aux promotions de l'INT où 98% des stagiaires sont confédérés » ; et enfin, « une rupture idéologique », « consommée sous la poussée d'un nouveau type d'adhésion syndicale » et accélérée par la crise de l'emploi dans un contexte économique de récession².

S'appuyant sur les chiffres du SNITMO, Jean-Luc Bodiguel³ est plus précis sur les aspects sociodémographiques qui ont pu favoriser, selon ses propres termes, « la rupture idéologique ». Les effectifs des It ont chuté de 52 unités de 1955 à 1963 et augmenté de 56 personnes de 1964 à 1972, soit un gain quasiment nul sur 18 années ! Mais de 1973 à 1978, en six années, le gain est de 21. Encore ces flux n'ont-ils pas réduit le formidable déséquilibre du corps au profit d'une hiérarchie qui formait le socle des adhérents du SNITMO⁴ : entre 1946 et 1981, le corps des inspecteurs s'est accru de 299 à 339, soit une progression de 13,4%, tandis que la hiérarchie grimpeait de 48 à 254 (+ 429% !), faisant dire à un jeune inspecteur que le corps était devenu « une armée mexicaine où le nombre de généraux est supérieur au nombre de soldats »⁵.

¹ D'où le commentaire de J.-J. Guéant, lors de la première rencontre nationale de Villermé (20-21 novembre 1982) : « *Ce miroir qu'il [Jean-Luc Bodiguel] a dressé n'a pas toujours plu mais il n'était pas déformant...* ».

² Exposé introductif de J.-J. Guéant, AG de Villermé du 13 mars 1982.

³ Dont le rapport est qualifié par J.-J. Guéant de « Tableau de la situation morale et matérielle de l'IT en France ».

⁴ Selon Régine Dhoquois, la répartition des appartenances syndicales était la suivante en 1973 : 100 au SNITMO, 60 à la CFDT et 40 à la CGT (R. Dhoquois, « Idéologie conciliatrice et répression des récalcitrants dans l'Inspection du travail (1892-1970), *art. cit.*, p. 89).

⁵ Donald Reid, *Les jeunes inspecteurs. Idéologie et activisme parmi les inspecteurs du travail en France après 1968*, AEHIT, 1997, p.13.

Le niveau de formation initiale des soldats est par ailleurs nettement plus élevé que celui des généraux. En effet, la licence en droit voire un DES (parfois accompagné d'un diplôme d'un IEP) tend, au tournant des années 1970, à remplacer le baccalauréat ou le brevet supérieur (que l'on retrouverait vraisemblablement chez les Ct devenus It par la voie du concours interne). Si la formation juridique devient alors dominante, la formation littéraire et scientifique ou technique n'est pas absente, bien qu'elle soit surtout rattachée au passé professionnel de l'inspecteur. « Pendant longtemps, ce fut un second métier. On venait à l'inspection déjà à un niveau élevé avec une expérience professionnelle importante. Et souvent on devenait instituteur, car on était un bon élève d'un milieu modeste que l'instituteur poussait au cours complémentaire, on passait le brevet supérieur et l'on devenait souvent instituteur à son tour. Si on avait de l'ambition, on essayait de devenir inspecteur ou professeur dans une école normale... ou inspecteur du travail »¹. Le profil des inspecteurs change au début des années 1970, lorsque de nouvelles recrues arrivent avec une formation de juriste (licence de droit ou cursus à l'ISST, parfois complété par un diplôme d'IEP²) ou avec une expérience professionnelle comme contractuel des services extérieurs ou comme contrôleur du travail avec l'intention – souvent réalisée – de se présenter au concours externe.

« A part quelques figures exceptionnelles comme Gérard Delafosse ou Claude Chetcuti, notre hiérarchie n'était ni très intelligente ni très fine. Christian Lenoir [à la MICAPCOR] l'était davantage. Pour beaucoup, l'IT a grossi trop vite. Elle s'est constituée autour d'It montés en grade et qui avaient souvent commencé par gérer des bureaux de main-d'œuvre. Donc l'arrivée de ces jeunes, bien formés, diplômés, choisissant dans l'IT l'approche à la fois juridique et de relations du travail était très déstabilisant. L'administration en charge de l'IT a eu une réaction saine en voulant, elle aussi, irradier mais il fallait une intelligence de plus pour ne pas vouloir juste se substituer mais être capable de réguler. Autour de cela, il y a sûrement eu des conflits internes à l'administration »³.

L'inflation des diplômes s'observe également chez les contrôleurs du travail, toujours plus nombreux à être titulaires d'une licence au lieu du simple baccalauréat requis, et restant le temps suffisant pour passer le concours interne. Mais comme le souligne Bodiguel, l'inspecteur ou le contrôleur, bien qu'il soit de plus en plus diplômé, reste souvent d'origine modeste : « il n'a pas le profil type du diplômé de l'enseignement

¹ J.-L. Bodiguel, *Les services extérieurs*, *op. cit.*

² Parmi les fondateurs de Villermé ou qui ont adhéré dans les deux années suivant sa création, plusieurs sont passés par un Institut d'Etudes Politiques (Bertrand Wallon classé premier à la sortie de l'INT, en 1981 ; Geneviève Rendu, Lionel de Taillac, Pascal Etienne ; Jean-Claude Sciberras classé 1^{er} de sa promotion)

³ Entretien avec B. Wallon, 26 avril 2019.

supérieur ». Si pertinente soit-elle, l'observation doit être nuancée s'agissant du cercle des fondateurs et des premiers membres actifs de Villermé dont plusieurs venaient de la moyenne bourgeoisie : Frédéric Perin (1980), Bertrand Wallon (1981), Olivier Brunet (1980), Gilles Butaud (1981), Marianne Richard-Molard (1978) ; ou étaient issus du monde enseignant : Claude-Emmanuel Triomphe (1984), Pascal Etienne (1976), Marc Benadon (1981).

Cette mue sociologique n'eût sans doute pas tiré à conséquence si les conditions d'exercice du métier d'inspecteur n'avaient connu, dans le même temps, de profondes mutations. En veut-on des preuves ? La montée récente du chômage depuis la fin des Trente Glorieuses, dont Jean-Luc Bodiguel anticipe le caractère structurel, interpelle une IT qui s'est enlisée de 1945 à 1973 dans la forte croissance et le plein emploi au point « d'oublier le sens du mot chômage » : le contrôle de l'emploi prévu par l'ordonnance du 24 mai 1945 – mal accueillie dans les services parce qu'elle impliquait le rattachement des services de la main-d'œuvre à l'IT¹ - n'est plus qu'un lointain souvenir depuis que ce texte est tombé (précocement) en désuétude². Or l'extension du chômage engendre et nourrit la « peur du face-à-face », biaise la négociation d'entreprise et condamne toute une série d'institutions, notamment les instances représentatives du personnel, à ne fonctionner qu'avec l'aide d'une tierce personne, en l'occurrence l'inspecteur du travail dont la fonction de « décodeur » ou de « traducteur » (entre les travailleurs et l'employeur) se complexifie d'autant. C'est aussi bien tout l'environnement juridique de l'IT qui se transforme, faisant naître un clivage entre les jeunes inspecteurs juristes plus portés sur le contrôle³, et les anciens rompus à la conciliation, à la pédagogie, au conseil et à l'animation, pour qui le PV est un aveu ou un constat d'échec. L'environnement administratif n'est pas en reste : la pression du préfet se fait plus pesante sous l'aiguillon de la politique naissante de l'emploi, tandis que les réformes statutaires de l'IT depuis 1950 allongent la ligne hiérarchique et bureaucratisent le corps⁴ au rebours de fonctions assurées sur le modèle de la profession libérale. Enfin, l'apparition de nouvelles structures dédiées à l'emploi (ANPE, Délégation

¹ Vincent Viet, « La politique de la main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ? », in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006)*, Rennes, PUR, 2006, pp.181-202.

² Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit social*, n°2, février 1976, pp. 19-37.

³ Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018 : Vous n'aviez pas le sentiment d'être soutenu par votre hiérarchie ? « Pas du tout (rire). Je faisais quatre ou cinq PV par mois donc je pulvérisais les records. C'était l'époque de la théorie « PV=constat d'échec ». La pensée dominante était que si on faisait son boulot, le PV n'avait pas lieu d'être ; par conséquent, verbaliser serait une facilité VS action de persuasion par l'IT. C'était le droit à la médiation, le souci d'accommoder, et la hiérarchie était empreinte de cette doctrine ».

⁴ En 1941, l'IT était un homme seul, la hiérarchie était peu pesante (13,8% du corps). En 1977, les directeurs départementaux et directeurs adjoints (créés en 1962) représentaient 42,8% de l'effectif théorique du corps.

générale à l'Emploi, mise en place des délégués à l'emploi) s'accompagne déjà d'une inversion des priorités aux dépens du travail, rongant le cœur même du métier d'inspecteur :

« Il est normal qu'ils [les It] s'interrogent. Lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur une convention internationale destinée à les protéger dans leurs fonctions premières et qui dit en substance que les autres fonctions qui pourraient leur être confiées ne doivent pas faire obstacle à leur autorité ou à l'impartialité qui leur est nécessaire dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs, on comprend leurs inquiétudes quand on leur confie l'emploi, fonction où ils sont sous la dépendance directe du pouvoir politique par l'intermédiaire des préfets »¹.

La référence à la convention 81 de 1947 - dont l'histoire mériterait d'être écrite du simple fait de sa proximité chronologique avec le contrôle (occupation, annexion et satellisation) d'une grande partie de l'Europe par l'Allemagne nazie - n'est évidemment pas fortuite. L'indépendance est en l'espèce une notion clivante qui trace une ligne de partage entre les anciens inspecteurs, pour la plupart directeurs adjoints ou départementaux adhérents du SNITMO, et les jeunes inspecteurs, souvent confédérés et proches du Syndicat de la magistrature (SM) ou du Syndicat des avocats de France (SAF). Elle détermine et exprime idéologiquement le fossé générationnel qui se trouve au cœur de la démonstration du rapport Bodiguel, tout en concentrant les contradictions du métier d'inspecteur. Pour les anciens, la notion d'indépendance renvoie en effet à l'image d'un agent médiateur, conciliateur ; elle rime avec neutralité au sens où l'inspecteur doit s'abstenir de prendre parti entre les partenaires sociaux, mais tenter de rapprocher les parties. Elle implique donc une mission de pacification sociale que les événements de 1936-1938 avaient historiquement assise, mais que Mai 68 avait prise en défaut². Pour les jeunes inspecteurs fascinés par leurs plus proches aînés³ (« les shérifs en 2CV »⁴), qui se perçoivent avant tout comme des agents de contrôle, l'indépendance est au contraire la seule attitude possible pour garantir l'application du droit du travail qui doit sa raison d'être

¹ J.-L. Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi, rap. cit.*

² Selon l'historien Donal Reid, « la grève de mai-juin 1968 révéla la crise au sein de l'Inspection du travail. Se conformant au mot d'ordre du SNITMO, la grande majorité des inspecteurs se tint à l'écart des autres fonctionnaires en ne rejoignant pas les grévistes : seule une petite minorité d'inspecteurs affiliés à la CGT, CFDT et FO le fit. Au lieu de cette action le SNITMO abrégé son congrès annuel et donna l'instruction aux inspecteurs d'aller à leur bureau afin d'être en mesure [comme en 1936] de répondre aux sollicitations de leurs services » (D. Reid, *Les jeunes inspecteurs. Idéologie et activisme parmi les inspecteurs du travail en France après 1968*, AEHIT, 1997). Voir aussi : Philippe Auvergnon, « Débats et idées sur l'Inspection du Travail sous la Ve République », *Droit ouvrier*, mars 1993, pp. 93-101.

³ Notamment par les figures de Jo Salvi (35 ans en 1974), dont le père était OS à Montbéliard, ou de Bernard Laurençon qui avait dressé le premier PV à Citroën.

⁴ Bernard Lalanne, « Les shérifs en 2CV », *L'Expansion*, mars 1974.

au lien de subordination juridique dans la relation de travail. Le code du travail n'est pas neutre et l'inspecteur est par sa fonction même engagé auprès du salarié. Il importe en conséquence de préserver son indépendance face au gouvernement qui, par le bras armé de son administration, peut être tenté d'infléchir son action dans le sens d'une neutralité, forcément illusoire eu égard au déséquilibre structurel de la relation de travail. D'où un positionnement radicalement différent : l'inspecteur est cette fois représentant de l'État (« institution des institutions », selon la formule de Hauriou) ou, plus exactement, d'une institution d'État (l'IT) et non agent du gouvernement dont le rôle est de mettre en œuvre des politiques publiques. Il applique le code plus que les directives gouvernementales ; il se veut dans l'esprit du législateur plus que dans celui de l'exécutif.

Nouvelle sociologie, nouvel environnement économique, juridique et administratif, nouveau statut, accroissement des missions : autant d'éléments dont pouvaient s'emparer les fondateurs de Villermé. Mais pour quoi faire ? Renverser l'ordre établi ou inventer une troisième voie entre le corporatisme et l'activisme idéologique ?

Rupture idéologique ou crise identitaire ?

Si la mue sociologique du corps des It est incontestable, peut-on affirmer qu'elle conduisait inéluctablement à une rupture idéologique ? Certes, l'adhésion des jeunes recrues à des syndicats confédérés marque un tournant par rapport à l'unité syndicale du SNITMO, désormais dépossédé de sa fonction de lieu de rencontre et d'échanges exclusif pour les inspecteurs et contrôleurs du travail. Mais la disqualification relative de cette organisation par la jeune garde ne laisse pas le champ libre pour autant : il faut aussi séduire les nouvelles recrues qui se reconnaissent soit dans les analyses de la CGT en termes de lutte des classes¹, soit, plus encore, dans celles de la CFDT que sa stratégie de pénalisation du droit du travail - initiée par la CFTC et théorisée par le CFTC puis cédétiste Jean-Paul

¹ Témoin le communiqué publié, en 1969, par le syndicat CGT des It dans *Le Monde* : « (...) Pour nous, l'Inspection du travail, sanction indispensable du droit du travail existant, ne peut résoudre même au coup par coup aucune contradiction inhérente au système capitaliste. L'Inspection du travail n'a pas à s'efforcer à un rapprochement que la lutte des classes rend impossible » (cité par Régine Dhoquois, « Idéologie conciliatrice et répression des récalcitrants dans l'Inspection du travail (1892-1970), *art. cit.*, p. 90). Ou encore : « Il faut stopper le détournement gouvernemental de la mission fondamentale de l'Inspection du travail opéré dans l'intérêt du patronat. L'Inspection du travail n'est pas un arbitre entre les classes sociales. C'est, et ce doit être, une conquête sociale qui doit servir exclusivement la protection des travailleurs » (CGT, motion du 40^{ème} Congrès confédéral, 1978).

Murcier¹ - rend particulièrement attractive et dynamique. Or les deux confédérations ont des conceptions bien différentes du rapport au droit du travail et à la justice.

Pour la CGT, comme pour la CGT-FO, le droit du travail est alors « le fruit des luttes collectives mais aussi une enclave au sein d'un droit capitaliste dominé par le droit de propriété et la liberté d'entreprendre » et une espèce de « contre-droit, ce qui explique sa fragilité et sa relative inefficacité »². Privilégiant l'action dans l'entreprise, la CGT fait néanmoins preuve d'un certain pragmatisme en cherchant à obtenir par la loi des avancées juridiques, telles que la réforme des juridictions sociales et des conseils de prud'hommes en 1966, la reconnaissance du droit syndical dans l'entreprise en 1968 et une modification du droit du licenciement en 1973. Si le double appareil judiciaire et administratif est à ses yeux un instrument de domination aux mains des classes dominantes, elle envisage, avec réalisme, le recours aux tribunaux comme un moyen parmi d'autres de défendre les intérêts matériels immédiats des salariés. En matière de licenciements pour motif économique (loi de 1975), par exemple, la confédération se prononce, contrairement à la CFDT, pour le recours au juge judiciaire en vue de permettre aux salariés licenciés de toucher immédiatement des indemnités. Alors que la CFDT préfère miser sur la juridiction administrative pour remettre en cause le pouvoir patronal.

La position de cette dernière est en effet différente. Elle emprunte ses traits à la CFTC ancienne formule dont la politique juridique visait depuis 1950 à porter les conflits du travail devant les juridictions répressives pour « faire condamner le patronat »³. Pour la CFDT, « le droit ne fait pas qu'enregistrer des libertés conquises en dehors de lui, il peut aussi les créer »⁴. Le recours judiciaire est par exemple une arme susceptible de le transformer. Considérant que la droite au pouvoir depuis 1958 freine les avancées législatives et constatant, depuis les grèves de 1968, une intensification de la répression à l'encontre des militants et délégués qui tentaient de créer une section syndicale dans les

¹ Il dirigea le service juridique confédéral de la CFTC de 1947 à 1957, puis, à la CFDT, de 1967 à 1985. Des It l'ont rejoint, à l'instar de Geneviève Rendu ou de Pascal Etienne, en 1986, au « secteur travail/entreprises » dont le service juridique confédéral faisait partie. Sur sa pensée juridique, voir le numéro spécial d'*Action juridique* réalisé en son hommage, mars 2016, qui comporte notamment des contributions de J.-J. Guéant, Ch. Lenoir, L. de Taillac et de G. Rendu.

² Jean-Pierre Le Crom, « La stratégie judiciaire de la CFDT dans les années 1960-1970, in André Narritsens et Michel Pigenet (dir.), *Pratiques syndicales du droit. France XX^e-XXI^e siècles*, PUR, coll. Pour une histoire du travail, p. 73-83.

³ Commentaire d'un syndicaliste CFDT cité par Pierre Cam, « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.19, janvier 1978. Laguerre et la pauvreté, pp. 2-27.

⁴ Jean-Pierre Le Crom, *art. cit.*.

PME¹, la confédération s'ingénie à utiliser, comme dans l'affaire Fleurence, tous les leviers juridiques² disponibles ou bien encore à tirer parti des « conflits de logique » entre la chambre sociale (effet civil) qui valorise et protège les pouvoirs patronaux, et la chambre criminelle de la Cour de cassation (effet pénal) qui privilégie la défense des libertés collectives. Pendant vingt ans, les jurisprudences de ces deux chambres sont restées contradictoires et cette situation eût sans doute perduré si la CFDT n'avait pas fait incriminer pénalement la demande même de résolution judiciaire. Ce qui fut finalement admis par la chambre mixte de la Cour de cassation avec les arrêts Perrier du 21 juin 1974³. Comme le note Pierre Cam, « le conflit syndical [dont l'affaire Chapron-Charette de 1975⁴ est l'archétype], qui oppose les travailleurs organisés à leur employeur, devient le conflit 'juridique' par excellence au détriment des conflits individuels de l'injustice quotidienne »⁵.

Il est clair que les politiques juridiques des deux confédérations ont tout lieu de séduire les jeunes juristes de l'IT aux dépens de l'Association Villermé. Si le risque est conjuré par les fondateurs et les premiers membres actifs, c'est d'abord en raison de leur appartenance syndicale à la CFDT qui les rallie sans état d'âme au principe d'une (éventuelle) double affiliation (Villermé et CFDT ou CGT). C'est ensuite parce que certains d'entre eux, préparés au concours ou influencés par des professeurs de droit charismatiques, disposent, comme la CFDT, le Syndicat de la Magistrature ou le Syndicat des Avocats de France, d'alliés au sein du monde judiciaire et du monde universitaire dans le champ juridique, tels Tiennot Grumbach, Gérard et Antoine Lyon-Caen, Jean-Claude

¹ Avant 1968, les problèmes rencontrés par les délégués (licenciements, entrave à la circulation dans l'entreprise...) étaient principalement le fait des grandes entreprises (Citroën, Simca, Michelin, etc.). Après les grèves de 1968, la question prend une tout autre dimension (voir entretien avec G. Rendu, 22 février 2019).

² Cette affaire est notamment analysée Pierre Cam, « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.19, janvier 1978. Laguerre et la pauvreté, pp. 2-27. Entretien avec Agnès Zismann (magistrate), 19 février 2019 : « Je suis arrivée à Béthune en même temps que six autres juges de ma promotion. C'était peu après l'affaire Chapron-Charette Nous sommes allés nous présenter au président qui nous a fait visiter le tribunal et a évoqué, en arrivant à l'étage des juges d'instruction, ses « deux célébrités locales » : Pascal (de l'affaire de Bruay-en-Artois) et Charette (qui venait de placer un patron en détention provisoire après un accident du travail), ce qui montre que l'activité des juges syndiqués ne passait pas inaperçue. Les juges du SM étaient appelés « les juges rouges ». Quand on lit entre les lignes l'arrêt Obrego du 1^{er} décembre 1972 [arrêt qui consacre l'existence du fait syndical dans la magistrature], celui justement qui a reconnu au SM le droit d'intervenir devant la juridiction administrative aux côtés d'un de ses membres sanctionnés pour une action syndicale, on comprend que ces jeunes magistrats syndiqués étaient polis et respectueux, jusque dans leurs critiques formulées en termes « désobligeants pour le président »; mais dans ce monde hiérarchisé, le seul fait de protester contre une décision du chef de juridiction relevait du scandale, et celui de communiquer copie de cette protestation à une autorité locale extérieure au tribunal justifiait l'avertissement prononcé contre la déléguée de section ».

³ *Droit social*, 1974, p.454.

⁴ Dominique Garreau et J.-J. Guéant, « L'affaire Chapron – 1975 -, *Revue La Grappe*, janvier 2018.

⁵ Pierre Cam, *art. cit.*

Javillier ou Jean-Jacques Dupeyroux. C'est enfin et surtout parce que le projet instituant de Villermé se défie du tout juridique pour se concentrer sur les pratiques professionnelles des It, l'application effective du droit du travail pouvant s'obtenir légalement par bien d'autres moyens que juridiques.

Ainsi se dessine un espace commun d'échanges, complémentaire et distinct de l'action syndicale, dont l'investissement collectif pourra briser « l'individualisme farouche » des It en section », si préjudiciable à l'application effective et homogène du droit du travail. Que « les agents de contrôle [soient] de plus en plus nombreux à vouloir rompre avec la conception traditionnelle de leur mission sans remettre en cause leur pratique sur le terrain » est au fond logique : n'en sont-ils pas structurellement empêchés ? Leur isolement - confirmé par tous les témoignages¹ - vient en fait de l'organisation « médiévale » de l'IT qui les condamne à exercer leurs pouvoirs dans les limites d'un « fief » où « chacun construit sa légitimité vaille que vaille ». S'y ajoute la surcharge permanente de travail (notamment dans les sections regroupées) qui, entraînant une division du travail en silos, ne leur permet pas d'échanger entre eux et d'agir de concert. En clair, les inspecteurs les plus dynamiques et les plus novateurs usent et perdent leur énergie créatrice dans les rets de leurs fonctions, rivés sans issue possible à l'absurdité de leur condition de Sisyphe. Faut-il dès lors s'étonner qu'une « crise d'identité » aux effets démoralisateurs² s'abatte sur l'institution ? Cette crise se manifeste par des frustrations et par des interrogations sur l'utilité même de la fonction d'inspecter, dont le numéro d'*Actes*³ du printemps 1981 s'est fait l'écho : « Est-on encore utile à quelque chose ? Comment faire face à la surcharge permanente, à la multiplication et à la complexité des textes ? Combien d'années peut-on tenir sur le terrain sans usure prématurée ? ». Sans parler des conduites de fuite encouragées par l'administration, qui entraînent un important turn-over sur le terrain et des abandons. De là cette exhortation pressante à l'adresse des adhérents de Villermé :

¹ « En sortant du centre de formation, je ne savais pas ce qui m'attendait. J'en retire après-coup l'impression de m'être formée sur place en devant prendre chaque jour des décisions, en étant isolée car je n'avais pas de collègue IT sur place ». (Entretien avec Geneviève Rendu, 22 février 2019). « A votre avis, pourquoi cette étude ? « Je n'en sais rien mais je sais pourquoi je voudrais qu'elle soit faite pour répondre à ces questions : quelles sont dans la fonction publique les situations où on place des femmes et des hommes jeunes, formés par les études mais pas par la vie ni le travail, en situation de responsabilité, d'exigence et de tension ? Que fait-on autour de leur prise de poste et du suivi de celle-ci dans les trimestres qui suivent pour leur apporter de l'appui, pas seulement dans une fonction hiérarchique mais dans une fonction collégiale bienveillante qui les aide dans leurs premiers pas ? » (Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019).

² Cette crise peut être comparée à celle qu'a pu connaître la magistrature, une quinzaine d'années auparavant, avant la création de l'école nationale de la magistrature (voir le numéro de la revue *Esprit* de 1954, consacré à la justice pénale, qui pose le problème de la démoralisation de la magistrature.

³ *Actes (Les Cahiers d'action juridique, 31/32, mai-juin 1981).*

« Il faut rompre avec l'isolement, l'individualisme qui sont autant de freins à une application effective du droit du travail. Il faut favoriser l'échange, la confrontation et la réflexion des agents de contrôle et pour cela il faut un lien, une structure. D'où la naissance et l'appellation VILLERME comme symbole d'un retour aux sources »¹.

Syndicat de la magistrature et Association Villermé : une homologie éclairante

Affleurant dans les témoignages et confirmée par les archives, la référence au Syndicat de la magistrature (SM) exprimerait une communauté de vues entre deux entités pourtant bien distinctes qui poursuivent, du moins dans le champ du droit du travail, des objectifs analogues. Née en 1968, l'organisation en cause se démarque, comme Villermé, « à la fois du syndicalisme ouvrier, malgré des points de convergence, et du syndicalisme classique de la fonction publique »². Elle épouse qui plus est, avec ses « juges rouges », la politique juridique de la CFDT en laquelle se reconnaissent volontiers les fondateurs de Villermé. Mais l'exemple invoqué ne constitue pas pour autant un modèle à suivre³, car la configuration politique de l'IT s'y refuse, faisant dire à Michel Ricochon (1980) que « le mythe du SM n'est pas réalisable dans le contexte syndical de l'IT »⁴. Les fondateurs de Villermé ne veulent pas en effet d'un syndicat érigé contre leurs alliés objectifs, les confédérations, ni d'un syndicat corporatif qui fasse doublon avec un SNITMO dont les adhérents assis dans la hiérarchie refusent de franchir le rubicond. Voilà qui distingue leur Association d'un SM qui, à sa création, comptait 75% d'adhérents entrés dans la magistrature avant 1959⁵. En dépit de cette différence de taille, une forte homologie, à la fois idéologique, historique et sociologique, se dégage de l'observation comparée des deux entités.

Idéologiquement, le SM et Villermé présentent de nombreuses similitudes : l'un et l'autre s'interrogent sur la finalité, la fonction et le rôle du droit dans la société française⁶,

¹ Les citations sont tirées de l'exposé introductif de J.-J. Guéant, AG de Villermé du 13 mars 1982.

² Marc Robert, « Le fait syndical dans la magistrature française », *Déviance et société*, 1978, Vol.2 – N°4, pp. 389-399.

³ Entretien avec Agnès Zissmann (magistrate), 19 février 2019 : « Villermé est née 13 ans après le Syndicat de la Magistrature et, quand Frédéric Perin ou Lionel de Taillac m'ont parlé de sa création, ils m'ont dit clairement qu'ils avaient pris le SM pour modèle. De son côté, le SM a toujours montré de l'intérêt pour ce qui touche au droit du travail : dès 1973 un communiqué commun SM-CGT-CFDT sur le droit de licenciement a créé l'émotion dans le monde judiciaire. Il était donc naturel que les deux organisations se sentent des affinités ».

⁴ Intervention de Michel Ricochon, AG de Villermé du 13 mars 1982.

⁵ Anne Devillé, « L'entrée du syndicat de la magistrature dans le champ juridique en 1968 », *Droit et société*, n°22, 1992, pp. 639-671.

⁶ Droit du travail, s'agissant des It ; loi chez les magistrats, ce qui était inimaginable dans la magistrature traditionnelle.

refusent de se limiter à la technique (ou au tout) juridique et rejettent le monopole professionnel fondé sur une prétendue compétence exclusive¹. S'ils sont encore attachés au devoir de réserve (Villermé développera par la suite toute une réflexion sur la transparence et la démarche contradictoire), les villermistes récusent, comme les adhérents du SM, l'idée que l'inspecteur ou le juge puisse exercer une fonction neutre et assument du même coup une partialité qui confine au militantisme. Cette posture se justifie, à leurs yeux, par le déséquilibre de la relation de travail, comme elle trouve, du côté SM, sa raison première dans les inégalités de classes entre justiciables². Tous partagent la condition sociale des nouvelles couches moyennes salariées (salarier, emploi dans le service public, place dans la moyenne hiérarchie) dont ils épousent les valeurs issues du patrimoine idéologique de la nouvelle gauche et du libéralisme culturel :

« Fidèles à la tradition de gauche, ils marquent leur attachement à la défense collective des travailleurs et en particulier au droit de grève. Ils sont sensibles à la dégradation du marché de l'emploi et à celle des conditions de travail. Ils donnent priorité à l'extension du service public et sont favorables au syndicalisme. Du libéralisme culturel, ils retiennent les valeurs antiautoritaires, le refus des institutions et des pratiques dites répressives »³.

Dans leur rapport à l'histoire, les villermistes et adhérents du SM se retrouvent également dans la dénonciation des compromissions de leurs corps sous l'occupation nazie, même si la critique est bien plus insistante chez les seconds que chez les premiers, malgré la publication remarquée de l'ouvrage de Jacques Évrard sur *La déportation des travailleurs français dans le Troisième Reich*⁴ en 1972. Parmi les quatre fondateurs du SM, Dominique Charvet, Louis Joinet, Pierre Lyon-Caen et Claude Parodi, les deux derniers ont en commun d'être nés à Paris d'une famille de magistrats⁵ ; leurs pères respectifs sont morts pendant l'Occupation, victimes de l'oppression nazie. Issus à l'inverse de milieu populaire, Charvet et Joinet partagent avec leurs deux autres collègues la réprobation de l'allégeance constante de la magistrature au pouvoir politique, quel que soit d'ailleurs le

¹ Jean-Pierre Mounier, « Du corps judiciaire à la crise de la magistrature, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, septembre 1986. *De quel droit ?* pp. 20-29.

² La liste des premiers congrès du SM est à cet égard significative : « syndicalisme, justice et liberté (1970) ; la justice et l'argent (1971) ; justice et propriété (1972) ; justice, hiérarchie et pouvoir (1973). L'éditorialiste de l'organe du SM écrivit en 1972 que ces thèmes « ne veulent plus se limiter à discourir sur l'opportunité de telle ou telle 'réforme' mais entendent analyser son rôle et la fonction de la justice dans la société et son évolution » (*Justice* 72, n°21, p.5)

³ Anne Devillé, *art. cit.*

⁴ Jacques Évrard, *La Déportation des Travailleurs français dans le Troisième Reich*, Paris, Fayard, 1972.

⁵ Tandis qu'aucun des accoucheurs de Villermé n'est l'enfant d'un inspecteur ou d'une inspectrice du travail

régime en place. Au point de lui imputer le discrédit moral dont souffre à leurs yeux la justice :

« L'opinion publique a une piètre idée de la justice... Comment pourrait-il en aller autrement puisque la justice n'a jamais su se dégager du régime en place et s'est toujours compromise avec lui, couvrant ses turpitudes ou ses crimes (...) La justice a été vichyssoise non seulement jusqu'en 1942 mais jusqu'en août 1944 elle n'a évité ni les abus commis à la Libération, ni ceux plus récemment consécutifs à l'indépendance de l'Algérie même si, individuellement, quelques magistrats ont su, parfois héroïquement, faire leur devoir »¹.

Les séquelles mémorielles de la collaboration d'État avec l'Allemagne nazie ont malgré tout été bien plus prégnantes dans la magistrature qu'à l'IT, dont l'implication - longtemps refoulée par la mémoire du corps – dans rien moins que la Charte du travail², le travail « volontaire » pour l'Allemagne, la Relève et le STO jusqu'en novembre 1943 ne fait pourtant aucun doute³. A cela plusieurs raisons à valeur d'hypothèses. Premièrement, l'épuration a frappé un corps judiciaire⁴ plus étoffé, plus « dynastique » que l'IT⁵ et impliqué jusqu'à l'extrême fin de la guerre dans la collaboration d'État⁶, traumatisant les consciences au-delà des chiffres officiels au reste « improbables »⁷. Deuxièmement, le SNITMO a clairement refoulé le souvenir des années sombres en écartant de son sein toute polémique qui eût sapé son idéologie neutraliste et consensuelle. Troisièmement, en se plaçant d'emblée sur le terrain des pratiques professionnelles, Villermé s'est abstenue de remplir le rôle d'aiguillon critique que le SM a pu jouer : aucune synergie ne s'est notamment dessinée entre une remise en cause en interne et les travaux des chercheurs qui ont de fait peu étudié l'administration du Travail sous Vichy, préférant explorer d'autres segments de l'administration (corps préfectoral, juridiction administrative : Conseil d'État)

¹ Pierre Lyon-Caen, « L'expérience du syndicat de la magistrature, Témoignages », *Pouvoirs*, n°16, 1981, p. 64.

² Michel Cointepas, « La mise en œuvre de la Charte du travail, *Revue française des affaires sociales*, 1992, n°4, oct.-déc. 1992, pp. 65-79.

³ Vincent Viet, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *Travail et Emploi*, n°98, avril 2004, pp. 77-93. Voir le travail de Lionel de Taillac, « 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.

⁴ Alain Bancaud, *Une exception ordinaire. La magistrature en France, 1930-1950*, Paris, Gallimard, 2002 et, du même auteur, « L'épuration des épurateurs : la magistrature », in Marc-Olivier Baruch (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, pp. 172-203

⁵ Jean-Pierre Le Crom, « L'épuration administrative du ministère du Travail à la Libération », in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006)*, Rennes, PUR, 2006, pp. 103-120.

⁶ Un seul magistrat n'a pas voulu prêter serment à Pétain.

⁷ Selon les estimations d'Alain Bancaud, sur 4000 magistrats, 441 dossiers auraient été examinés et 277 sanctions auraient été prononcées.

ou institutions (Parlement, magistrature, Armée, Police) ou encore certaines professions libérales (avocats, médecins)¹. Quatrièmement, la dénonciation interne des compromissions s'est, au fil du temps, émoussée en raison de la disparition des témoins, de l'ouverture des archives de Vichy et d'une intelligence plus fine et moins passionnelle des mécanismes de la collaboration et de l'épuration.

La comparaison sociologique des deux corps fait ressortir, quant à elle, des différences importantes mais aussi des évolutions convergentes dans le champ² juridique. Les premières tiennent d'abord à la manière dont les deux corps se sont stratifiés. D'après Jean-Luc Bodiguel, dont la première étude sur la magistrature (1991) est de douze ans postérieure à son rapport sur les services extérieurs de l'emploi (1979), deux sous-ensembles composaient la magistrature en 1968 : une population d'héritiers ou de notables (traditionnels ou anciens) marquée par une très forte surreprésentation des professions libérales et des cadres supérieurs, et une autre, constituée de personnes en voie de mobilité ascendante. A une magistrature composée au siècle dernier de propriétaires et de rentiers aurait ainsi succédé une magistrature d'employés et de cadres, produits et témoins de la « moyennisation » de la société, selon l'expression de Bodiguel³. Très nette entre la période 1945-1955 et la période 1956-1969, la démocratisation du recrutement aurait même nourri un sentiment de déclassement social (non compensé par une augmentation des traitements) au point d'amener de nombreux magistrats, entrés dans le corps judiciaire avant 1959, à rejoindre les rangs du SM :

« Cette prise de conscience des magistrats qu'ils n'appartenaient plus à la grande bourgeoisie mais que leurs origines et leurs moyens matériels les situaient dans la classe moyenne fut véritablement à l'origine d'un malaise latent et mal défini dans la magistrature française. Ce fut un élément qui contribua à la création du SM comme l'a fait remarquer elle-même cette organisation quelques années plus tard »⁴.

Rien de tel dans l'IT où les « dynasties » d'inspecteurs n'existaient qu'à titre exceptionnel et où la part des origines modestes, sinon ouvrières, a toujours été importante

¹ Marc-Olivier Baruch (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003.

² Pierre Bourdieu définit les champs comme « des espaces structurés de positions (ou de postes) dont les propriétés dépendent de leur position dans ces espaces et qui peuvent être analysés indépendamment des caractéristiques de leurs occupants (en partie déterminées par elles) » (P. Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980, p. 113).

³ Jean-Luc Bodiguel, *Les magistrats, un corps sans âme*, Paris, PUF, 1991, p. 36.

⁴ Marc Robert, *art. cit.*

depuis la fin du XIX^e siècle¹. La stratification sociale du corps des It paraît avoir suivi une autre voie : l'arrivée de personnes issu d'un milieu familial ascendant est venue se greffer sur les canaux traditionnels de recrutement sans aucunement les évincer. Les origines sociales des fondateurs et premiers membres actifs de Villermé présentent ainsi une forte amplitude, tout en s'ouvrant aux « nouvelles couches moyennes salariées » (NCMS). Jean-Jacques Guéant (promotion 1975), Christian Lenoir (1975), Anne Hidalgo (1982) étaient d'origine ouvrière ou paysanne, Michel Ricochon (1980) était fils d'épicier ; tandis que Frédéric Perin (1980), Bertrand Wallon (1981), Olivier Brunet (1980), Gilles Butaud (1981), Marianne Richard-Molard (1978), Geneviève Rendu (1968) étaient issus de la bourgeoisie. Jean-Christophe Sciberras (1979) était fils de militaire, Michel Théry (1981), de dirigeant associatif. Pourraient se rattacher aux NCMS : Lionel de Taillac (1975), dont le père marié à une employée de la Banque de France fut cadre dans une grosse verrerie bordelaise puis acheteur avec rang de cadre dans une petite boîte de négoce en vins ; Marc Benadon (1981), fils d'une mère institutrice et d'un prothésiste dentaire qui ouvrit avec son frère un magasin de tissus en gros ; Jacques Dughera (1976), dont le père était commerçant-entrepreneur, et Pascal Etienne (1976), fils d'enseignants ; Vincent Vieille (1979), dont les parents étaient comptable et assistante sociale.

Toujours est-il que le rajeunissement de l'IT s'est opéré parallèlement à celui de la magistrature, surtout à partir du début des années 1970. Mais dans deux cadres de recrutement bien distincts, l'antériorité du concours appartenant depuis 1874 à l'IT. A la fin des années 1970, l'IT perd en effet tout espoir d'être transformée en « grand corps », le statut de 1975 marquant définitivement la fin (malgré la référence à une formation assurée en liaison avec l'ENA contre laquelle se sont battus les jeunes inspecteurs²) des timides tentatives en la matière. A l'inverse, la création par Michel Debré de l'Ecole nationale de la magistrature en 1958 et la mise sur pied d'un concours d'entrée ont substitué un enseignement de type technocratique (très différent de la formation pratique dispensée à l'INT), axé sur le service de l'État, à une formation sur le tas. Toutefois, les effets de ces mesures sur la pyramide des âges se sont fait tardivement sentir (au même moment qu'à l'IT), quand les promotions régulières de l'ENM composées de jeunes recrues fraîchement sorties de leurs études supérieures ont fini par compenser le vieillissement du corps judiciaire dû à l'intégration, en 1958, des anciens juges de paix et des autres juges dans un

¹ Sur l'inspection ouvrière, Vincent Viet, « La réforme de l'Inspection du travail au cœur des relations sociales », in *Cahiers Jaurès*, numéro spécial consacré à Jaurès et l'État", 1999, pp. 153-162.

² Entretien avec Anne Hidalgo, 14 janvier 2019.

corps unique. Au point de créer, comme à l'IT, un clivage de génération entre les plus jeunes et les plus anciens, les magistrats nés entre 1935 et 1943 étant les moins nombreux.

L'homologie sociodémographique entre les deux corps est donc frappante : elle est à la fois le produit et la cause d'un certain nombre de transformations du champ social. Mais les raisons de la communauté de vues entre Villermé et le SM tiennent bien davantage à l'évolution des missions professionnelles des magistrats qu'à celle des inspecteurs du travail. Parallèlement au recul des parlementaires dans la production de la norme depuis l'avènement de la V^e République, s'observe en effet le renforcement de la capacité d'intervention des acteurs judiciaires. En clair, le juge devient un acteur (du) social, quand l'IT l'était déjà depuis longtemps : « Le juge ne se cantonnerait plus dans son rôle formel : il ne se contenterait plus de dire la loi, loi conçue comme garantie de la défense des libertés individuelles, du respect de l'individu, de son autonomie, mais prendrait davantage en compte les effets sociaux des situations réglées par le droit »¹. La juridicisation et la judiciarisation de la vie sociale depuis les années 1960 entraîneraient même une confusion des rôles entre les acteurs : par exemple, « le juge se fait inspecteur du travail et l'inspecteur apprécie l'opportunité des poursuites et l'exécution des sanctions »². Si bien que les intersections ou les terrains d'intervention communs se multiplient jusqu'à transformer le champ juridique en espace interactif, où l'action des uns croise fatalement (ou interfère avec) celle des autres et où des alliances peuvent se tisser entre des individus ou des organisations aux attributions distinctes³. Or dans le sous-champ du droit du travail, Villermé se reconnaît un rôle de leadership à tenir, parce que l'IT (l'institué) y occupait déjà une place historiquement centrale :

« Le champ du droit du travail était beaucoup plus investi par les IT que par le SM. Vu le petit nombre de magistrats spécialisés en droit du travail et surtout en droit pénal du travail, le SM pouvait en certaines occasions avoir des positions assez similaires à celles de Villermé, mais ce n'était pas un champ sur lequel il travaillait énormément en raison du manque de spécialistes en la matière »⁴.

Ainsi, l'arrivée décalée dans le champ juridique de magistrats et d'inspecteurs plus jeunes, directement recrutés après leurs études et marqués par les événements de mai 1968 (magistrats) ou par les idées de la « deuxième gauche » (villermistes) a nettement contribué

¹ Anne Devillé, *art. cit.*

² Pierre Lascoumes, *Les affaires ou l'art du nombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, Paris, Le Centurion, 1986, p.93.

³ Comme à l'AFDT (Association française du droit du travail et de la Sécurité sociale).

⁴ Entretien avec Agnès Zissmann (magistrate), 19 février 2019.

à rebattre les cartes au sein des deux corps : le SM et les fondateurs de Villermé ont joué la rupture avec les anciennes traditions corporatistes, passant des alliances en dehors de leur champ respectif pour y emprunter des arguments de légitimité et d'efficacité nouvelle. L'idée d'œuvre de Villermé que ses fondateurs voulaient cantonner aux pratiques professionnelles avait par conséquent toute chance de s'ouvrir à d'autres débats ou de se métamorphoser en tribune, avec la prétention illusoire, téméraire ou lyrique de peser sur le cours des choses.

Quels enseignements tirer de la naissance de Villermé ? Cette association s'est définie à la fois positivement et en opposition. Positivement, en se structurant autour de l'idée fédératrice de favoriser l'échange d'informations et de pratiques professionnelles et en revendiquant une manière d'inspecter plus inventive, fondée sur l'observation des faits sociaux et la construction d'une « méthodologie d'action collective »¹. L'échange est en fait appréhendé comme une maïeutique : c'est grâce à cette bourse des informations dont les numéros d'*Interd'Its* se font l'écho que l'IT accouchera d'une véritable pratique collective ou « praxis ». Avec ce pari qu'elle développera, à travers chacun de ses membres, des outils, des procédures, des recettes, des solutions adaptées, dont elle devine confusément le bien-fondé et l'inventivité sans en avoir pris encore toute la mesure. Selon un mouvement de va-et-vient permanent qui voit un collectif-pivot capitaliser puis réinjecter des « solutions individuelles » nées de la nécessité d'accommoder le droit aux situations rencontrées par ses membres dans l'exercice solitaire de leur métier. C'est la circulation horizontale des pratiques qui doit, autrement dit, offrir des « solutions » pratiques à ceux qui en sont dépourvus, et résorber ainsi l'écart déstabilisant entre le discours (ainsi que le prescrit juridique) et le réel :

« C'est un facteur d'incertitude mais aussi de malaise pour nombre d'agents. Je pense qu'il serait important de développer partout les échanges de pratiques qui montrent qu'il y a plusieurs chemins possibles pour obtenir un résultat et qu'on est tous à certains moments en difficulté face à des situations. C'est exactement ce à quoi s'employait Villermé, et j'étais vraiment sur cette ligne. Les échanges avec les collègues étaient très importants pour moi. On apprend de ses erreurs et on apprend aussi en marchant, car chaque contrôle est différent et il n'y a pas qu'une seule méthode pour aborder les problèmes. Je pensais d'ailleurs qu'il ne fallait pas rester trop longtemps dans une section. Au-delà d'un certain temps, on ne peut plus avancer avec certains chefs d'entreprises. Bien sûr, j'ai dressé des PV (Procès-verbaux) (un par mois à peu près) mais ça ne suffit pas en soi pour changer une situation et modifier la pratique d'un employeur. Or, c'est l'objectif du métier :

¹ L'expression est d'Hubert Bouchet, entretien du 17 janvier 2019.

faire changer le comportement des employeurs vers une meilleure application du droit du travail dans la durée »¹.

Il s'agit en somme de transformer des solutions individuelles en ressources ou en ingénierie collectives dans une optique qui concilie for intérieur des agents et, par défaut de la centrale et de la hiérarchie, renfort extérieur de l'Association. Sans néanmoins céder à la tentation nombriliste de l'entre-soi, car l'effectivité du droit du travail dépend aussi, qu'on le veuille ou non, d'acteurs extérieurs diversement positionnés dans le champ du travail.

Mais Villermé s'est aussi définie par opposition en nourrissant une défiance autogestionnaire à l'encontre de l'administration (et de la hiérarchie intermédiaire), avec la conviction de pouvoir dire, faire et proposer en lieu et place de la centrale « endormie » ou défaillante, sans pour autant se substituer à sa capacité décisionnaire ni surtout entretenir avec elle une quelconque relation organique. La notion d'« idée d'œuvre » lui correspond d'autant mieux qu'il ne s'agit pas de valeurs à promouvoir mais d'un projet d'action instituant : elle « trouve corps dans l'institué [IT] et continue en même temps à constituer une réserve d'indétermination pour de nouvelles manifestations de communion qui sont comme autant de ruptures instituanes »². L'incorporation du pouvoir à travers un projet d'action est donc inséparable de la personnification de l'idée, tout en étant la marque de fabrique d'une nouvelle couvée d'inspecteurs que l'on pourrait qualifier de « génération Villermé ». Nous sommes ici très loin de la pensée d'Emile Durkheim pour qui un fait social se reconnaît au pouvoir de coercition externe qu'il exerce ou est susceptible d'exercer sur les individus. Pour l'auteur des *Règles de la méthode sociologique*³, les faits sociaux sont en effet extérieurs à l'individu ; ils sont l'expression de ce que le collectif existe, et de ce qu'il a une réalité indépendante de l'individu, indépendante de sa conscience et de sa volonté. Pour les fondateurs de Villermé, l'atomisation⁴ de leur corps conduisait, comme chez Hauriou, à remettre en cause (ou à se passer de) l'idée de conscience collective (de fait introuvable) et disposait à inventer une « idée d'œuvre » qui assure la cohésion de l'IT, non pas à travers ses valeurs mais dans la pluralité de ses pratiques. D'où le rôle clef des fondateurs qui personnifient, définissent et véhiculent un projet d'action⁵ dont les

¹ Entretien avec Annaïck Laurent, 22 mars 2019.

² Rémi Chéno, « La pertinence ecclésiologique de la théorie de l'institution de Maurice Hauriou », *Revue des sciences religieuses*, 82/2/2008, p. 225-243.

³ Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1993 (première édition en 1895).

⁴ Qui ne valait pas « anomie » ou disparition des valeurs communes d'un groupe, au contraire très fortes chez les inspecteurs.

⁵ C'est d'ailleurs pour cette raison que Maurice Hauriou récusait le modèle purement contractuel de l'association.

agents, rompus aux mêmes codes et usages, peuvent immédiatement s'emparer du seul fait de leur pratique professionnelle.

**

Une association n'est jamais acquise. Il lui faut sans relâche accumuler les signes tangibles de son existence et de son utilité, sous peine de s'éteindre. Selon quelles modalités d'adaptation, au prix de quelles concessions et sous quelles contraintes ? En quelque vingt années d'existence, le temps d'une génération, Villermé a connu des phases d'effervescence et des moments de relative atonie, son conseil d'administration ou « *minorité active* »¹ - dont la composition a toujours été « glissante » - s'efforçant vaille que vaille d'entretenir la flamme. Forte à l'origine du projet de favoriser l'échange d'informations entre les agents de l'IT, l'Association s'est tôt ouverte à des problématiques plus larges, montrant par-là son souci de comprendre les conditions d'exercice de l'inspection dans un monde du travail en constante mutation. Cette ouverture intellectuelle l'a conduite à remplir, dans le débat public et vis-à-vis de l'administration centrale, un rôle d'observateur, de commentateur, de *think tank* et de vigie. Mais en se confrontant aux évolutions du travail, du droit du travail et de l'emploi, au développement des politiques de lutte contre le chômage aux dépens d'une politique du travail clairement en souffrance, Villermé s'est aussi brûlé les ailes. Elle a dû sinon ravalier du moins accommoder sa mission originelle de « contribuer à l'application effective du droit du travail conçu comme un droit de défense des travailleurs »², bien obligée d'accompagner des évolutions que ses fondateurs - happés par d'autres tâches ou horizons professionnels - n'avaient aucunement prévues. C'est cette dynamique, faite d'illusion prométhéenne, de curiosité inassouvie, de débats riches et passionnés mais aussi d'espérances déçues, d'introspections lucides et d'adaptations douloureuses qu'il s'agit maintenant de restituer.

Il était tentant de proposer une périodisation *a priori*, tirée de l'analyse croisée des archives orales et des documents écrits, mais les diverses temporalités dont cette dynamique s'est nourrie nous sont apparues trop discordantes pour être conciliées dans un

¹ L'expression est de Jean-Jacques Guéant.

² Article 2 de ses statuts de 1982.

même grille chronologique. Qu'il s'agisse de la vie de l'Association dont l'activité était essentiellement intellectuelle (périodiser des idées n'a guère de sens puisque leur cheminement n'est pas linéaire mais entrelacé, fait de résurgences et de fécondations immédiates ou différées), des politiques du travail et de l'emploi, du droit du travail, de l'administration centrale, des évolutions du monde du travail, tous ces éléments interdépendants ont eu chacun leur temporalité propre. Mieux valait, dans ces conditions, se concentrer sur la relation osmotique que l'Association avait entretenue et développée avec son environnement économique, social, sociétal et, bien sûr, administratif. Quitte à délivrer *in fine* une périodisation conclusive, de nature à éclairer et hiérarchiser les déterminants de sa dynamique générale. Laissons donc se dessiner, dans les deux chapitres qui suivent, la chronologie afin de mieux saisir *a posteriori* le sens des évolutions qu'elle recèle.

Chapitre 2

Une génération en mouvement

Villermé s'est délibérément définie sur le fil du rasoir¹ en refusant d'être parisienne quand la plupart de ses fondateurs exerçaient en Ile-de-France ; en récusant tout corporatisme lors même que « l'échange d'informations professionnelles » l'y ramenait insidieusement ; en faisant de cet échange réflexif sa raison d'être première, alors que l'IT est censée remplir une mission de service public au bénéfice des salariés ; en voulant se démarquer des confédérations syndicales pourtant bien présentes dans l'environnement professionnel de ses adhérents, au reste très souvent syndiqués ; en clamant haut sa volonté d'être indépendante de la hiérarchie (« sans en créer de nouvelle »²) et autonome³ par rapport à son autorité de tutelle, alors qu'elle émanait d'un corps de l'État régi par des règles administratives et statutaires. Tous ces choix contraints ou assumés auguraient mal de son essor et semblaient la confiner dans un chenal bordé d'écueils. Comment dès lors a-t-elle augmenté sa voilure pour éviter de s'y fracasser ?

Le compromis politique d'une ouverture autocentrée

Les archives écrites témoignent à cet égard d'une lucidité précoce puisque, dès l'AG de mars 1982, est posée la nécessité de « dépasser le simple échange

¹ Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018 : « C'était un positionnement au fil du rasoir. Je pense qu'on est sorti du corporatisme avec cette décision, en 1984-85, de s'ouvrir à des actions d'expression publique, soit en direction des médias, soit en direction de l'administration centrale. En fait ça a permis, à ce moment-là, de montrer qu'on n'était pas entre nous pour nous mais qu'on s'appuyait sur notre expérience professionnelle et les problématiques professionnelles rencontrées, qu'on construisait un point de vue collectif sur ces sujets et que, ensuite, on les portait au débat. On acceptait la contradiction. On ne voulait pas non plus faire du parisianisme ».

² Discours de Jean-Jacques Guéant, lors de la rencontre du 20-21 novembre 1982.

³ Ouvrant la première rencontre nationale de l'Association (20 et 21 novembre 1982), Jean-Jacques Guéant précise qu'« en cas de carence manifeste d'un Ministère dans un domaine donné, l'Association peut faire fonction de suppléance provisoire, mais dès que l'administration prend des mesures ou des positions efficaces une attitude de compétition de l'Association devient sans objet ».

d'informations par une réflexion collective »¹ et, surtout, d'ouvrir l'Association « à la périphérie des agents de contrôle »² :

« Nous pensons qu'avec *Interd'Its* tel qu'il est [c'est-à-dire réduit à l'échange d'informations professionnelles] et l'Association Villermé telle qu'elle est, il existe aujourd'hui le risque de la création d'une structure trop étroitement professionnelle où ne soient jamais mises en question les orientations générales que chacun donne à son activité, où chacun trouve son compte sans avoir jamais à s'y poser de questions situées hors du domaine de la seule technique juridique, en un mot de questions politiques. Or, des orientations politiques sont présentes dans chacun des choix que nous faisons en tant qu'agent de contrôle chargé de mettre en pratique des objectifs gouvernementaux [les lois Auroux], mais aussi en tant qu'inspecteurs ou contrôleurs du travail chargés d'agir sur les relations quotidiennes au sein de nos services. Il y a là aussi un champ fécond d'expériences et de réflexions sur les pratiques professionnelles »³.

Cependant, cette clairvoyance n'entraîne pas la disqualification du projet fondateur. Elle suscite plutôt une dualité fonctionnelle sans provoquer l'apparition de deux camps antagoniques⁴. Les deux pôles en sont d'une part le souci consensuel de préserver et de favoriser via *Interd'Its* l'échange d'informations entre les agents de contrôle sur tout le territoire et, d'autre part, la volonté « d'élever le débat, sachant que les orientations politiques sont présentes dans chacun des choix que nous faisons »⁵, quitte – pourquoi pas ? – à porter le débat sur la place publique.

Il est clair, s'agissant du premier, que les fondateurs n'entendent pas renoncer à l'échange d'informations professionnelles dont les trois premiers numéros d'*Interd'Its* se sont fait l'écho : « Il n'est pas question pour nous d'abandonner ou de réduire à la portion congrue le matériel brut que représentent les offres et les demandes. C'est un instrument de dialogue horizontal auquel nous tenons (...) Nous posons comme postulat que INTER-D'ITS doit avoir un rôle d'impulsion, par la synthèse et le recoupement des pratiques et réflexions individuelles sur le terrain, permettant de défricher des pistes nouvelles »⁶. L'existence précède l'essence ! Et de rappeler qu'il a fallu plus de cinq ans, de 1972 à 1978, pour que la confrontation des pratiques individuelles dans le domaine du travail temporaire débouche sur des actions coordonnées entre inspecteurs, magistrats, avocats, services

¹ Document intitulé : « Quelques propositions », présenté à l'AG du 13 mars 1982.

² Proposition d'Olivier Brunet, AG du 13 mars 1982.

³ Document intitulé : « Quelques propositions », présenté à l'AG du 13 mars 1982.

⁴ L'erreur serait de considérer que le noyau historique des fondateurs était en désaccord avec les visées plus spéculatives des nouveaux entrants. En réalité, les uns et les autres ont pu osciller entre les deux pôles de cette dualité fonctionnelle qui élargissait l'horizon de tous les adhérents.

⁵ Intervention de Christian Lenoir, AG du 13 mars 1982.

⁶ « Contribution pour l'assemblée générale du 13 mars 1982 », février 1982.

juridiques de syndicats et de fédérations, d'universitaires. Le glissement sémantique de l'échange d'informations *vers l'échange de pratiques professionnelles* vaut bien sûr acceptation d'une réflexion élargie à d'autres compétences ; il dénote surtout la volonté centripète de s'en tenir au fonctionnement même de l'IT dont il s'agit, « bien que ce soit le boulot du Ministère », d'harmoniser et de rationaliser les pratiques¹. Car après tout, Villermé apporte beaucoup à ses adhérents dans leur vie quotidienne d'inspecteurs ou de contrôleurs. Chacun « découvre ce que font les collègues dans des domaines où ils ne sont pas toujours présents (effet du généralisme). Cela ouvre des perspectives d'action, contribue à la professionnalisation de l'agent. Les liens entre inspecteurs facilitent les concertations sur des dossiers communs ». Les actions des uns éclairent celles des autres : « comment telle machine est-elle protégée après un accident ; comment fais-tu sur les licenciements économiques, sur les licenciements de délégués, vas-tu dans les CHSCT et pour y faire quoi, quelles pièces communiquer aux représentants du personnel ou à l'employeur, etc. ? Tout cela est impossible à évaluer mais Villermé a donné un sens qu'ont apprécié les inspecteurs adhérents et critiqué les autres et l'encadrement »².

Intellectuellement plus ambitieux, le second pôle trahit une appétence pour la confrontation, l'échange d'idées et d'observations en vue de mieux comprendre le monde du travail dont les multiples facettes ne sauraient être appréhendées à travers le seul prisme du droit du travail. Il s'avère d'autant plus nécessaire que la réflexion collective limitée aux pratiques professionnelles risque de muer « Villermé en organe de représentation des agents de contrôle et donc en syndicat concurrentiel des syndicats confédérés actuels »³. Or comment conjurer ce risque dont la réalisation ferait chuter l'Association dans l'ornière tant décriée du corporatisme ? En reconnaissant d'abord la pluralité des lieux de réflexion sur l'IT mais aussi l'existence obligée de passerelles entre l'Association et les organisations syndicales. Condition théoriquement remplie du fait de « la participation des adhérents de Villermé aux activités syndicales », mais en fait inégalement observée par les membres actifs de l'Association⁴. Sans doute faudra-t-il également tisser des relations avec les organes de représentation nationale ou régionale des syndicats confédérés « afin que le champ de réflexion de l'Association soit pris davantage en compte par les syndicats ». Il

¹ Conformément aux vœux de Christian Lenoir qui souhaite la doter d'un « *corps de doctrines* ».

² Observations de Lionel de Taillac, transmises en mai 2020.

³ Document intitulé : « Quelques propositions », présenté à l'AG du 13 mars 1982.

⁴ Quatre villermistes ont travaillé au service juridique ou au service conditions de travail de la CFDT : Geneviève Rendu, Jacques Dughera, Pascal Etienne et Christine Reffet qui fut au cabinet de Nicole Notat et de François Chérèque.

n'en reste pas moins que la distinction d'avec les syndicats est ressentie comme cruciale : il y va de la survie de l'Association dont le projet instituant vise à offrir bien autre chose que la classique défense des intérêts professionnels des agents de l'IT. Y renoncerait-elle qu'elle risquerait d'être phagocytée ou dénaturée par les confédérations dont la légitimité et la représentativité ne sont plus à démontrer. En raison même de cette « compénétration d'intérêts » (Raymond Salleilles) avec les organisations syndicales, l'autonomie dans l'interdépendance - autrement dit la distinction - ne pouvait venir que de « l'ouverture de l'Association à des éléments venant de professions et activités impliquées directement par l'application effective du droit du travail : conseillers prud'hommes, avocats, magistrats, médecins du travail, agents de l'ANPE, Assedic, Sécurité sociale, impôts, syndicalistes ouvriers, autres professions de justice... »¹. Voilà la solution ! Vincent Vieille en tire toutes les conséquences :

« Si, dans le cadre de la législation existante, l'Association a pour objet de communiquer les pratiques possibles, novatrices et originales, elle ne saurait prendre de position publique en tant que telle sur les modifications souhaitables de l'ordre juridique ». (...) Toute proposition de modification de l'ordre juridique existant, doit pour ce qui nous concerne nos intérêts professionnels (exemple : statut de l'inspecteur du travail), être définie en présence des organisations syndicales d'agents de contrôle et pour ce qui concerne les intérêts des salariés doit permettre une expression conjointe et simultanée des organisations ouvrières »².

Dès 1982, l'ouverture s'impose donc à l'unanimité comme un compromis politique entre deux pôles moteurs et attractifs qui avaient en commun la hantise du corporatisme. Bénéficiant d'un contexte législatif très favorable (les lois Auroux), elle produit un signal fort à l'adresse de la hiérarchie qui, sensible aux premiers retentissements médiatiques et à la montée en puissance de Villermé (200 adhérents, soit la moitié des inspecteurs du moment)³, « consulte individuellement et de façon informelle certains d'entre nous, comme s'ils représentaient une opinion collective »⁴. Produit de cette « montée de sève » (Guéant) incarnée par les jeunes recrues passées par les bancs de l'université ou d'un IEP, l'ouverture fait aussi miroiter de nouveaux horizons : rencontres nationales, notes de synthèse ou de réflexion⁵ insérées dans le bulletin de l'Association, échanges avec des universitaires ou

¹ Document intitulé : « Quelques propositions », présenté à l'AG du 13 mars 1982.

² Vincent Vieille, « Contribution au rapport d'orientation générale ordinaire de l'Association Villermé ».

³ Publicité donnée dans *Liaisons sociales* à la rencontre nationale de novembre et participation à des émissions de radio et de télévision : émission Droit de réponse « Les bras m'en tombent » de Michel Polac.

⁴ Texte d'orientation, AG de Villermé, 4 juin 1983.

⁵ La première note de réflexion apparaît dans le bulletin n°5 bis d'*Interd'Its*, daté de septembre 1982.

des praticiens du droit du travail, commentaires et analyse de travaux universitaires¹, participation des villermistes à des colloques extérieurs (SAF², Médecine du travail...), groupes de réflexion, liens avec d'autres collectifs tels que le CRIAST ou ALERT³.... Tout en conférant à l'Association sa signature, une place centrale au sein d'une « constellation de professionnels critiques » (Antoine Lyon-Caen) et surtout son originalité. Celle-ci sera désormais faite d'un double rapport d'intériorité *et* d'extériorité à l'IT, la réflexion sur les pratiques professionnelles de l'IT se nourrissant d'apports extérieurs⁴, c'est-à-dire d'autres façons d'observer le monde du travail et d'appréhender le droit du travail remodelé par les lois Auroux⁵.

« En regardant à l'extérieur, Villermé a apporté à l'IT quelque chose qui pouvait justifier son action, son silence ses priorités ; une sorte d'analyse de l'arrière-plan sur lesquels les It agissaient. En 1981-82, la question de l'emploi est déjà là, très forte. Comment analyser les grandes restructurations, les licenciements, la montée du chômage ? Toutes ces questions fondamentales pour l'IT n'étaient pas analysées par la hiérarchie ; il n'y avait en tout cas pas de document, et l'IT devait aller éventuellement consulter des travaux qui n'étaient pas mis à sa disposition. A ce titre-là, Villermé occupait un vide »⁶.

S'exprime ainsi la volonté de compléter l'œuvre de Villermé : « raviver une culture professionnelle à l'abandon sans tomber dans le piège du corporatisme »⁷, par des incursions dans d'autres sphères de compétences à travers un réseau d'« affinités électives »⁸, les futurs membres associés étant pressentis, démarchés et cooptés. Cette

¹ Par exemple, « Le rapport Dodier sur l'inspection du travail face à la diversité des entreprises » (1986), analyse de J.-J. Guéant, *Interd'Its*, n°29, oct. 1987 ; *L'État-providence*, de Francois Ewald, Grasset, 1985.

² Par exemple, participation de F. Perin au 8^{ème} colloque de la commission sociale du SAF, le 8 décembre 1984, qui présente une communication intitulée « La mission de conseil, médiation, incitation » (Liaisons sociales, n°16/85 du 11 février 1985).

³ Collectif pour la Recherche et l'Intervention contre les Atteintes à la Santé des Travailleurs. Association pour l'Etude des Risques du Travail.

⁴ D'où cette boutade au dos d'une brochure : « Puisque l'application du code du travail est une chose trop sérieuse pour n'être confiée qu'à l'Inspection du travail, Villermé sera le lieu naturel de rencontre, de confrontation avec tous les usagers de ce service public, tous les professionnels ou non, concernés par le droit du travail ».

⁵ Avec cette conviction, notamment défendue par Christian Lenoir, que le droit du travail, quoique « proclamé », est le produit d'interactions entre les acteurs impliqués dans son application : « Avec mon regard de philosophe et le recul historique que j'ai maintenant, c'était aussi concourir, accessoirement, moins à un droit descendant qu'à un droit porté, coproduit et cogéré par ses acteurs. C'est la limite de la fonction d'It dans le modèle français. C'est en tout cas mon analyse ». (Entretien du 23 janvier 2018)

⁶ Entretien avec Antoine Lyon-Caen, 25 janvier 2019.

⁷ Discours de J.-J. Guéant, lors de la rencontre du 20-21 novembre 1982.

⁸ Sur l'histoire de ce concept emprunté à Max Weber et Goethe, voir Michael Löwy, « Le concept d'affinité élective en sciences sociales », *Critique internationale*, vol. 2. 1999. *La formation de l'Europe*, pp. 42-50. Le terme « électif » renvoie bien sûr aux choix que les fondateurs de Villermé ont opérés en se tournant vers des

ouverture eût sans doute fait long feu si Villermé n'avait eu ou ne s'était arrogé, dès le départ, un rôle pivot dans le champ du travail au point d'aimer les autres « usagers du droit du travail », soucieux, *au même moment*, de confronter leur action professionnelle à celle des inspecteurs du travail ou de comprendre, à l'image de Tiennot Grumbach, dans quel contexte leur investissement social prenait place. Elle est d'autant plus remarquable « qu'il y avait chez les inspecteurs du travail un poids plus lourd de l'activité professionnelle que chez les avocats et professeurs davantage repliés sur leur propre jardin »¹.

« Ce que je retiens, ce sont des débats de grande qualité intellectuelle dans les AG et les groupes de travail. C'était très intéressant et ça élevait bien notre niveau. On était au ras des pâquerettes sur le terrain mais, là, ça nous permettait d'élever notre niveau de réflexion, notamment avec l'apport des personnalités comme Henri Vacquin un sociologue ou Antoine Lyon-Caen qui n'étaient nullement rémunérés (nous n'avions pas d'argent pour cela) mais aimaient bien échanger avec cette bande d'inspecteurs sympathiques et motivés qui leur apprenaient aussi des choses. Ils servaient à nous stimuler, à élever le niveau de réflexion et à ne pas nous laisser entre nous, à nous ouvrir des horizons, nous donner du champ et relever la tête. On avait plaisir à se retrouver entre nous parce qu'on était très copains, tous de gauche, de ce qu'on a appelé plus tard la « seconde gauche »².

« Ce qui m'intéressait, c'était de participer aux échanges parce que, à Bordeaux, il n'y avait pas d'échange, pas de collectif et, après avoir passé quatre mois à Paris où ça grouillait, j'en ai souffert. A Bordeaux, les échanges entre IT portaient sur ce qu'on appelait 'les états 14', c'est-à-dire sur le nombre de visites, de contre-visites, les suites juridiques données aux visites, etc. Les It mangeaient entre eux, les contrôleurs entre eux et les secrétaires entre elles. Un jour, j'ai eu la chance de rencontrer Francis Zapata, un grand nom de l'IT qui a fait le premier référé de France et qui m'a fait rencontrer Jean-Claude Javillier, enseignant chercheur et directeur du Comprasec³ de Bordeaux, personnage très sympathique et brillant. Il m'a donné l'opportunité d'intervenir à l'extérieur auprès de ses étudiants et j'ai pu proposer qu'il vienne commenter aux agents de contrôle les lois Auroux. C'était un peu du gagnant-gagnant : nous bénéficions de son regard d'expert en droit, en contrepartie nous lui apportions des témoignages de ce qui se passait dans les entreprises.

Quand il m'a demandé de venir parler du métier d'IT à ses étudiants, je leur ai raconté une semaine type, un peu fabriquée sur mesure pour mettre en évidence la diversité des interventions et les différentes facettes du métier. J'ai refait l'exercice chaque année. Finalement, c'est par ces premières expériences sur Bordeaux que j'ai découvert l'intérêt, voire l'importance, d'une ouverture vers les acteurs externes ; soit pour travailler sur des offres de témoignages venant d'eux, accepter

personnalités du monde universitaire ou vers des acteurs professionnels du champ du travail qui leur paraissaient à même de nourrir la réflexion de l'Association.

¹ Entretien avec Antoine Lyon-Caen, 25 janvier 2019.

² Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018.

³ Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale.

de se laisser interpellé, soit pour bénéficier de compétences utiles pour nous. Bref, la richesse de l'échange était là, vécue, appréciée et je n'ai eu de cesse de multiplier les opportunités »¹.

Le compromis politique de l'ouverture a donc permis de transformer une dualité fonctionnelle en complémentarité de vues. Avec ce pari que l'Association, liée par une relation homothétique avec son corps d'origine, décloisonnera l'horizon professionnel de l'IT en incorporant en elle ce qu'elle aura synthétisé (au sens chimique du terme) par confrontation avec d'autres univers². Dès la première rencontre nationale de novembre 1982, Christian Lenoir en souligne tout l'enjeu :

« L'Association a voulu, dans une seconde étape [la première étant celle de 'l'émancipation d'un environnement administratif conformiste, empreint d'inertie, craignant l'imagination créatrice'], dépasser l'instrumental et ouvrir ses rangs à des membres associés, praticiens ou acteurs du droit du travail, de façon à concourir à une réflexion plus riche et plus adéquate, sur les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir. Nous avons estimé que les agents de contrôle de l'Inspection du travail, acteurs certes, ne pouvaient être leurs propres sources des normes et proposer les sujets de réflexion, mais que cela ne pouvait se faire valablement que sous le regard et avec le concours actif, non exempt de critiques, des multiples usagers ou voisins de l'Inspection. Ce qui est en jeu n'est pas tellement le statut ou les conditions d'emploi des agents de l'inspection, mais l'état de l'application du droit et les conditions de vie au travail de millions de travailleurs »³.

Si l'ouverture est désormais acquise, ses modalités font intensément débat : « quelle place réelle accorder aux associés dans les organismes de direction de l'Association et dans tous les lieux de réflexion et de débats »⁴ ? Comment faire en sorte que le brassage des compétences, enrichisse l'Association sans dénaturer son homogénéité inspectante⁵ ni son projet originel ? Et sous quelles conditions Villermé peut-elle exprimer

¹ Entretien avec Marianne Richard-Molard, 22 mai 2018.

² Entretien avec J. Dughera, 12 juin 2019 : « Pour avoir louvoyé dans différents endroits des ministères des Affaires sociales et du Travail, je pense qu'il y avait, en fait, une très grande envie et besoin de connaissance de ce que faisaient les employés de prud'hommes, les magistrats et les avocats pour savoir comment créer ensemble cette dynamique sociale sur un droit du travail alors protecteur et plutôt progressiste ».

³ « Le rôle de l'inspection du travail dans l'application du nouveau droit », Rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1982, Association Villermé, n°6 spécial *Interd'Its*, janvier 1983, p. 5.

⁴ Jacques Dughera, « L'expression de l'Association vis-à-vis de l'extérieur », (contribution au rapport d'orientation, 2^{ème} assemblée ordinaire de l'Association Villermé). Art. 2-3 des statuts modifiés : « Sont considérés comme membres associés, après délibération du conseil d'administration, moyennant cotisation fixée par celui-ci : les fonctionnaires des ministères du Travail, de l'Agriculture et des Transports qui ne sont pas agents de contrôle ; les personnes intéressées par l'application effective du droit du travail et susceptibles d'apporter leur concours par leur expérience professionnelle ».

⁵ L'« homogénéité inspectante » de Villermé renvoie à l'image identitaire que l'Association voulait se donner et donner d'elle-même. Si l'Association a bien tenté de capter les Ct, ces derniers, d'après le témoignage de Lionel de Taillac, « n'avaient pas la même identité que les It » et se montraient rebutés par la réputation de l'Association « composée d'inspecteurs intellectuels qui réfléchissaient ». A noter que Villermé a fini par

une position publique, parler d'une voix unique ? Ces questions identitaires, qui mélangent en fait trois choses différentes : l'ouverture intellectuelle, le profil des adhérents et la communication externe, sont débattues lors de l'AG des 4 et 5 juin 1983 sur la base de trois textes dont la discussion révèle un point de bascule entre les tenants de l'échange autour des pratiques professionnelles (Lionel de Taillac, Christian Lenoir) et une jeune garde (Gilles Butaud, Fabienne Doroy, Frédéric Perin, Michel Théry et Pascal Etienne), impatiente de porter la parole de l'Association devant les médias pourvu qu'elle résulte d'un large débat et fasse consensus¹. Faut-il ainsi que Villermé reste un « creuset d'élaboration des pratiques professionnelles » au risque de reproduire les errements passés du SNITMO ? Ou doit-on ne plus rien s'interdire et assumer une communication externe à la mesure du développement de l'Association ? Sur ces questions « jugées (à juste titre) déterminantes », les clivages sont si nets qu'il est décidé de conclure le débat par un vote sur chacun des textes aboutissant à la représentation proportionnelle des sièges au CA. Si le texte de Lionel de Taillac et de Christian Lenoir finit par l'emporter, la victoire reste loin d'être acquise, tant les feux de la rampe exercent leur séduction :

« Je me rappelle qu'à la première assemblée générale, on discutait déjà de l'évolution de l'Association. Il y avait deux tendances : ceux qui voulaient ouvrir l'Association à la communication externe et ceux – dont je faisais partie – pour qui il ne fallait pas aller trop vite, qui voulaient renforcer les échanges sur la base des pratiques professionnelles puis voir plus tard. J'ai gagné sur le moment mais j'ai perdu très vite après. Il y a eu une certaine griserie du succès et une ouverture aux médias ; or, dès qu'il y a un contact avec les médias, c'est fichu. Les villermistes sont devenus les référents du monde du travail. Un journaliste a besoin de parler à des It sur n'importe quel sujet relatif au monde du travail. Il pense tout de suite à l'It. Aujourd'hui, ce sont les syndicalistes qui ont pris la parole »².

Considérer avec Lionel de Taillac que le camp des fondateurs aurait remporté une victoire à la Pyrrhus serait se méprendre sur la fortune d'une ouverture unanimement souhaitée et assumée. Le compromis politique dont elle procédait autorisait bien des attitudes allant de la volonté contestée en interne de communiquer librement à l'extérieur au désir consensuel – car respectueux des opinions d'autrui - de « faire apparaître au terme de nos débats, la pluralité des possibles, les logiques (ou contradictions qui les sous-

accorder le statut de membres associé aux inspecteurs passés DA ou DT (Entretien avec L. de Taillac, 11 octobre 2018). Dans son témoignage, Annaïck Laurent, qui se place sur le terrain des pratiques, estime que « la parole des DA n'était plus vraiment considérée comme légitime » (Entretien avec A. Laurent, 22 mars 2019 et clarification apportée le 9 septembre 2020)..

¹ Le troisième texte, dont l'auteur est Vincent Vieille, considère que l'Association ne doit pas sortir de son rôle actuel pour se constituer en *lobby* concurrent des syndicats et préserver son homogénéité.

² Entretien avec Lionel de Taillac 11 octobre 2018.

tendent), les options qu'elles ouvrent »¹. Comme si le débat avec des éléments extérieurs était le moyen le plus sûr de surmonter les inévitables conflits en interne, sans avoir à résoudre l'épineux problème d'une communication externe au nom de l'Association tout entière.

Toujours est-il que l'échange autour des pratiques professionnelles, matérialisé dans le bulletin *Interd'Its* par une rubrique « Offres » et « Demandes », s'est prolongé jusqu'à la disparition temporaire du bulletin, à la fin de l'année 1990 (le dernier numéro, 43, date d'octobre 1990). Qu'il y ait eu essoufflement est manifeste : « Bien des lecteurs nous reprochent l'absence de 'bourse' d'offres et de demandes qui avaient fait la force et l'originalité de notre bulletin il y a plusieurs années. Mais force est de constater que pour avoir cette bourse, il faut des offres et des demandes. Or celles-ci nous parviennent de manière rarissime »². Certes, à l'initiative du groupe bordelais, un *Bulletin d'échanges de l'Association Villermé*, a bien paru, en février 1995, dans le but de « recycler des idées, trucs, astuces, combines, échanges... en restant dans le champ du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle... et tout spécialement les initiatives collectives, des pratiques intéressantes pour qu'on ne perde pas à réinventer ce que d'autres ont déjà longuement cogité »³. Mais l'initiative a fait long feu (seulement trois numéros), le *Bulletin de liaison*, paru en janvier/février 1997, n'offrant plus les mêmes services. La suppression du support n'a pourtant pas emporté la fin du projet fondateur de Villermé. L'Association a, jusqu'à sa disparition, considéré que l'analyse des pratiques professionnelles, qu'il s'agisse des siennes ou des autres, était sa grammaire, c'est-à-dire sa manière bien à elle de déchiffrer la relation de travail et de penser son rôle dans le champ du travail.

L'aiguillon test des lois Auroux

L'ouverture pouvait également impliquer l'éveil aux « usagers du service public de l'inspection du travail »⁴. C'est du reste en jouant sur les deux registres [inspection et usagers] que « des manifestations publiques communes sur nos pratiques professionnelles

¹ Compte rendu de l'AG des 4 et 5 juin 1983.

² *Interd'Its*, numéro spécial double 48 et 49, septembre 1992.

³ *Interd'Its*, février 1995.

⁴ Ouverture de la première rencontre nationale, faculté de Dauphine, 20 novembre 1982.

communes »¹ ont été organisées au rythme irrégulier de rencontres, qualifiées de « nationales », comme pour mieux prévenir l'objection d'un « parisianisme » honteusement ressenti².

Celle des 20 et 21 novembre 1982, consacrée au « rôle de l'Inspection du travail dans l'application du nouveau droit », représente pour l'Association une première sortie au grand jour (la presse y était conviée). Son projet originel, l'échange des pratiques professionnelles, se trouve en effet directement interpellé (comme l'ensemble du corps de l'IT) par le nouveau droit issu des lois Auroux³ dont les orientations conséquentes - quelque 500 articles représentant près d'un tiers du code du travail - requièrent, au dire du ministre du Travail, de la souplesse, de l'inventivité et de la diversité dans son application⁴. Ne s'agit-il pas, au nom d'une nécessaire modernisation des relations sociales, de « faire que les travailleurs soient les acteurs du changement »⁵, d'intégrer l'entreprise dans l'État de droit par « une ré-imbrication du social et de l'économique »⁶, de résorber le hiatus entre la citoyenneté politique des travailleurs dans la cité et leur subordination au « système de pouvoir » que constitue l'entreprise⁷ ? Sans néanmoins aller jusqu'à « remettre en cause dans le secteur privé l'unité de direction et de décision dans l'entreprise » ni reconnaître au

¹ La répétition du qualificatif semble convier à une communion d'idées (Hauriou).

² Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018 : « Dès le départ, nous avons voulu l'éviter. Même si le centre de gravité a toujours été en Ile-de-France en nombre et en bouillonnement, nous avons tout de même contenu ça en veillant à ce que les numéros d'*Inter-d'Its* soient préparés par des comités de rédaction tournants qui assuraient la collecte des informations, des annonces et des thèmes. Nous avons fait les tout premiers en région parisienne mais ça n'a pas été la constante, loin s'en faut, et certains numéros ont été pris en charge très tôt en Alsace ou en PACA ».

³ L. du 4 août 1982 sur les libertés dans l'entreprise ; du 28 octobre sur les institutions représentatives du personnel ; du 13 novembre sur la négociation collective ; du 22 décembre sur les comités d'hygiène, de sécurité et d'amélioration des conditions de travail. Sur leur genèse, voir : Matthieu Tracol, *Changer le travail pour changer la vie ? Genèse des lois Auroux, 1981-1982*, Paris, L'Harmattan, 2009.

⁴ Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018 : « On avait des lieux de réflexion très ouverts et de très bon niveau qui nous permettaient de quitter un peu la réalité du terrain. En plus, on était dans le bain politique quand on participait aux réflexions sur les lois Auroux ».

⁵ Jean Auroux, « Les droits des travailleurs », *Rapport au Président de la République et au Premier ministre*, septembre 1981, doc. Ronéoté, p. 3.

⁶ Entretien avec Jacques Le Goff, 17 juillet 2019 : « J'ai d'abord été sensible à la philosophie des lois Auroux et à leur souci proprement fondateur de ré-imbrication entre l'économique et le social, condition d'impulsion d'une nouvelle dynamique dans les relations sociales. On ne pouvait pas en rester à un jeu des chiens de faïence entre ces deux pôles structurant la vie de l'entreprise : l'économique pour l'employeur, le social pour les salariés. Il fallait tendre vers leur rapprochement selon les vues d'Edmond Maire sur le conflit des logiques selon un mode tendu mais non antagonique. Ce que préconisait le dispositif Auroux ».

⁷ J. Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 2019, p. 469 : « L'objectif est plus modestement de donner de l'épaisseur, aussi bien à la citoyenneté civile sous la forme de garanties de respect, dans l'entreprise comme ailleurs, des droits et libertés fondamentales, qu'à la citoyenneté sociale indissociable de la consolidation du statut d'acteur ? ».

comité d'entreprise un droit de veto contre les projets de licenciements économiques ou encore l'arrêt des machines en situation de danger¹.

« En 1981, j'étais It depuis deux ans et demi tout à l'éblouissement des perspectives ouvertes par le rapport et les lois de Jean Auroux qui deviendra par la suite un ami. Ces quatre grandes lois ont eu un fort impact sur l'IT en général et ma pratique en particulier. En lisant le rapport Auroux dans sa version originale, je me suis complètement retrouvé dans son inspiration et ses propositions. Il y avait là potentiellement un puissant coup d'accélérateur pour un progrès de la démocratie sociale en entreprise et le développement d'une synergie positive entre monde patronal et salariés sur fond de libération de la parole. J'y retrouvais la tonalité de mai 68 ». (...) « Il fallait en finir avec une opposition manichéenne entre le social, réputé 'bon' par nature, et l'économique plutôt en suspicion dans le monde du travail. Cette ambition s'est réalisée en suscitant une nouvelle manière de penser un social dérigidifié en termes d'adaptation sur le mode, par exemple, de la flexibilité ; une nouvelle manière de pratiquer la négociation collective en se rapprochant plus que par le passé de la logique de compromis par donnant-donnant »².

Cette conception d'un droit non prescrit qui associe ses bénéficiaires (les salariés) et ses acteurs (dont les organisations syndicales) à son application ne peut qu'entraîner l'adhésion de Villermé, très proche des positions cédétistes³ et portée, par plusieurs de ses membres, à reconnaître la nécessité d'un droit à l'expression directe et collective sur les conditions d'exercice et l'organisation du travail dans l'entreprise :

« J'ai suivi ma formation à Sciences-Po au moment du rapport Sudreau de 1965 selon lequel le progrès économique et le progrès social peuvent aller ensemble, ce qui ne scandalisait pas les villermistes, au contraire. On avait le sentiment qu'une entreprise qui marche bien est une entreprise qui marche sur ses deux pattes et que ce n'était pas simplement le marché et les actionnaires mais aussi une collectivité de travail respectée, qui s'exprime. Le droit d'expression est très présent dans la démarche Auroux. Il ne s'agit pas simplement de régler les points litigieux en matière de conditions de travail mais de montrer qu'une collectivité de travail respectée et qui s'exprime sur l'entreprise est un facteur de performance »⁴.

¹ Propositions n°60 et 61 du candidat aux présidentielles, François Mitterrand.

² Entretien avec Jacques Le Goff, 17 juillet 2019.

³ La CGT et la CFTC sont restées prudemment critiques, tandis que FO et la CGC y étaient ouvertement hostiles. Le patronat adoptait une attitude de résignation... courroucée.

⁴ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019.

Mais non sans un certain malaise *post-partum*, tant les attentes politiques du ministre du Travail, Jean Auroux¹, et de sa directrice adjointe de cabinet², Martine Aubry³, à l'égard des It⁴, semblent prendre le contre-pied des totems de l'Association :

« Ce même ministre [Jean Auroux] indique la nécessité d'un rôle nouveau pour l'Inspection du travail. Selon lui, 'dépassant le contrôle, l'Inspection s'emploiera à faire du conseil et de l'animation' ; et, encore : 'c'est dire à quel point les inspecteurs du travail devront être eux-mêmes des négociateurs de qualité, capables de contribuer à résoudre des situations de conflit comme des difficultés passagères et de veiller, ce faisant, à l'instauration de nouveaux rapports sociaux dans le monde du travail'.

Mais cette perspective provoque aussi un certain malaise parmi les It et les Ct. N'oublions pas que minorer le contrôle, favoriser le conseil et la conciliation, c'est un discours qui nous rappelle quelque chose, tant les ministres du travail des précédents gouvernements, et les responsables hiérarchiques de nos services nous l'ont répété et asséné ces dernières années. Pour eux en effet, contrôler en détail, c'est plutôt déplacé, sanctionner les abus c'est faire un constat d'échec, c'est-à-dire de sa propre insuffisance ! Cela doit être réservé aux cas extrêmes...

Pendant toutes ces années, il a fallu se prémunir contre l'emprise réductrice, voire dévoyante (sic) de cette doctrine relayée par une hiérarchie éloignée du terrain et non préoccupée – c'est un euphémisme ! – d'une complète et exacte application du droit du travail ».

Il faut ainsi toute l'habileté du dialecticien Christian Lenoir (formé à la philosophie puis au droit social) pour convaincre son auditoire que les nouveaux habits proposés par le Ministre sont en fait déjà ceux des It : « Notre contribution à l'application du droit du travail dans les entreprises s'effectue de façon bien plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord et parler 'd'animation' des entreprises n'est peut-être pas si inapproprié... Mais cela ne saurait s'apparenter à la conciliation entendue comme concession, minorations des obligations ».

Que les lois Auroux aient servi de banc d'essai à la jeune association, qui faisait de l'effectivité du droit sa raison d'être, est attesté par plusieurs témoignages : « C'était un chantier vierge qu'il fallait mettre en route et nous nous investissions sans état d'âme sur les institutions représentatives du personnel et l'intérim. Jamais le droit du travail n'avait

¹ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019 : « Pendant notre première semaine [de formation à l'INT], le directeur de cabinet de Jean Auroux est venu à l'INT pour nous dire : 'Les choses changent, on a besoin de vous, on compte sur vous'. On avait vraiment l'impression d'être au bon endroit au bon moment et d'avoir une mission à accomplir ».

² Michel Praderie étant le directeur de cabinet.

³ Dont on sait le rôle décisif dans l'élaboration et l'écriture du rapport Auroux.

⁴ Entretien avec Olivier Brunet, 20 mars 2019 : « Je me rappelle Martine Aubry qui est venue nous parler pendant la formation alors qu'elle devait être conseillère au Cabinet de Jean Auroux. On peut dire que l'IT était alors favorisée par la conjoncture. Je la voyais comme une belle administration avec, pour certains, beaucoup de militantisme dans un cadre à l'époque très porteur ».

été aussi protecteur qu'avec les lois Auroux. Il fallait le mettre en pratique. Je me souviens que nous étions toutefois plutôt sceptiques sur le nouveau droit d'expression dans l'entreprise. L'histoire ne nous a pas donné tort »¹. C'est que la conformité des entreprises au nouveau droit réclame des standards et surtout un *prêt-à-agir* que l'Association, supplétive malgré elle d'une administration du Travail défaillante², s'efforce d'extraire des pratiques individuelles de ses membres : « Par exemple, puisqu'avec les lois Auroux on travaillait sur les règlements intérieurs, j'ai proposé, dans le premier numéro *d'Interd'Its*, des réponses types à des clauses types de règlement intérieur. En effet, la loi du 4 août ayant changé la règle sur les règlements intérieurs, toutes les entreprises ont dû refaire le leur. Elles ont donc fait des règlements types fournis par leur fédération nationale qu'elles nous envoyaient. On s'est battu sur les fouilles, l'ouverture des vestiaires et sur tout ce qu'on appelait 'les libertés publiques' »³. Ce faisant, c'est l'alchimie d'un corps administratif, c'est-à-dire sa capacité (ce pourquoi il a été créé et comme il *devrait* en principe fonctionner) à synthétiser, influencer et diffuser les pratiques de ses membres, que Villermé s'arroge au nez et à la barbe d'une hiérarchie dubitative.

« Pendant les premières années, il n'y avait pas de conflits majeurs entre nous, c'est venu après, à la fin des années 1980. Par contre, on était mal perçus par une partie de la hiérarchie, notamment par les DR (directeurs régionaux), parce que c'était une concurrence mais on avait, dans les premières années, l'appui de Martine Aubry. A cette époque le cabinet avait besoin des It dynamiques – ce que Villermé était – pour appliquer les lois Auroux et il n'y avait pas du tout de conflits. La hiérarchie s'est donc écrasée mais ils étaient quelques-uns à râler. Les gens de la CGT ne voyaient pas non plus les villermistes d'un très bon œil, d'une part parce qu'on était majoritairement CFDT et, d'autre part, parce qu'ils voyaient l'inspection du travail leur échapper en partie »⁴.

¹ Entretien avec Gilles Butaud, 4 juin 2019.

² Entretien avec J. Dughera, 12 juin 2019 : « Le ministère n'avait pas les moyens de s'engager. C'est Martine Aubry, alors cheffe de cabinet, qui m'avait choisi parce que j'avais été It. A cette époque, on n'avait pas d'informatique. On tapait sur des machines à écrire et les conditions de travail étaient abominables. C'était un ministère laissé à vau-l'eau et, avec Martine Aubry, nous l'avons boosté. J'étais dans l'optique d'un dynamisme de la centrale. Aujourd'hui, on a repris du poil de la bête mais, à l'époque, on ne pouvait pas compter sur le Travail pour faire appliquer les lois AUROUX, même si on en avait la volonté. Avec des copains de l'IT, on a, par exemple, beaucoup travaillé sur les délégués syndicaux de sites auxquels Martine Aubry tenait beaucoup. On n'y arrivait pas sur une PME mais, sur l'ensemble des PME sur un site et notamment dans les centres commerciaux, on pouvait avoir des délégués de site ».

³ Entretien avec Lionel de Taillac 11 octobre 2018.

⁴ *Ibid.*

Selon un processus récurrent dans l'histoire de l'It, le nouveau droit détourne un temps le regard des It de l'ancien code du travail pour le diriger sur la béance que son irruption ne manque pas de dévoiler entre le prescrit et le réel¹ :

« Ça m'a fourni un point d'entrée et ça m'a occupé pendant ces deux années. Ça m'a permis, pour les règlements intérieurs, d'aller voir le Grand Orient de France, les Folies Bergères, l'Humanité, la CFDT rue Montholon, l'Equipe. Ainsi, aux Folies Bergères, j'ai indiqué que la clause disant que les mensurations de tout agent de sexe féminin, au niveau des fesses, des hanches et de la poitrine ne devaient ni excéder ni être inférieures à x ou y centimètres, ne devait pas figurer dans le règlement intérieur. Il en a été de même à la CFDT, dont j'étais membre par ailleurs, avec la clause prévoyant que le droit syndical s'exerçait à condition que ce soit dans une section CFDT. Il y avait aussi, heureusement, la mise en place du droit d'expression et celle de la réglementation du travail temporaire qui m'a énormément occupé parce que c'était un secteur où se créaient beaucoup de petites boîtes d'intérim. Une grande partie de ma tâche consistait donc à veiller à la mise en conformité sur tous ces aspects. Il y avait aussi la mise en place des ordonnances sur le travail temporaire et je me suis aussi beaucoup amusé avec la durée du temps de travail dans les hôtels-café-restaurants. J'ai mis plein de PV (Procès-verbaux) sur le non-respect du travail, sur le repos hebdomadaire et le travail temporaire. Mais il n'y avait rien en hygiène-sécurité »².

Les villermistes furent-ils les voltigeurs crédules d'une politique du travail (dont l'IT ne fut pas la courroie de transmission, la DRT ne faisant pas de pilotage et n'ayant aucune compétence à cet égard³) qui, soumise au jeu d'influences feutrées des cabinets Auroux et Mauroy, reculait devant la dégradation de la situation économique, l'opposition du patronat et l'impatience déçue du premier parti de France⁴ ? Rien n'est moins sûr car leur forte implication dans la mise en œuvre des lois Auroux, encouragée par Martine Aubry qui voyait en Villermé « une nécessaire ossature de l'IT »⁵, ne s'est pas faite sans dissonance, sans confusion⁶ ni esprit critique. Loin d'être des « fournisseurs de ressources

¹ Sur ce point, V. Viet et V. Burgos, « En quête de légitimité : les travaux originaux des inspecteurs du travail (1893-1914) », in N. Hatzfeld, E. Geerkens, I. Lespinet-Moret, X. Vigna, *Enquêtes ouvrières dans l'Europe contemporaine, entre pratiques scientifiques et passions politiques*, La Découverte, 2020, p. 254-267.

² Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019.

³ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « Avec les lois Auroux, il y a eu une politique du travail. Et même avant, si on remonte aux premiers textes sur la participation, il y en a eu une. Cette politique du travail était formalisée comme une politique publique, mais, ce qui manquait, c'était le chaînon entre la politique du travail et l'IT. Vous pouvez avoir une politique du travail sans mettre l'IT dans le coup. C'est ce qui s'est passé avec le développement de la négociation collective ».

⁴ Selon Matthieu Tracol, le PS a été clairement marginalisé durant la phase préparatoire des lois Auroux. Il a réclamé jusqu'au bout l'extension maximale du droit d'expression, y compris politique, au sein de l'entreprise et le droit d'arrêt des machines en situation dangereuses. (Matthieu Tracol, *Changer le travail pour changer la vie ? Genèse des lois Auroux, 1981-1982, op. cit.*).

⁵ Entretien avec Jacques Dughera, 12 juin 2019.

⁶ Entretien avec Yves Struillou (non villermiste), 2 janvier 2020 : « Si je prends l'exemple des règlements intérieurs que l'inspection du travail devait contrôler après la loi du 4 août 1982, les agents ont été confrontés à l'absence de consigne de la hiérarchie ne serait-ce que sur l'inspecteur compétent pour traiter ces règlements

pour le gouvernement de l'époque », les villermistes s'intéressaient surtout aux « présumés analytiques » et aux conditions d'acclimatation du nouveau droit dans l'univers très contrasté du monde du travail¹ : la viabilité sociale des lois Auroux était bien au cœur de leurs interrogations :

« Je pense que Villermé est revenue très vite des lois Auroux et moi aussi. Moi qui n'avais pas connu le grand moment d'exaltation des lois Auroux puisque j'étais à Madagascar, je n'ai commencé à en prendre connaissance que lors de mon stage à Cherbourg où, pour m'occuper en me confiant le moins de responsabilités possible, on me donnait ce que les gens n'avaient pas envie de faire. Donc, j'allais interviewer des DRH d'entreprise ou des syndicalistes pour préparer le rapport périodique à faire sur l'application des lois Auroux. En découvrant ces lois, je les avais trouvées extraordinaires parce qu'il y avait des innovations, du droit d'expression ; mais, sur le terrain, je constatais qu'il n'y avait rien, ni délégué de site, ni droit d'expression, ni négociations et j'en étais meurtri. Dans mon stage dans l'Aude, qui est intervenu quelques semaines après, c'était la même chose et j'en ai tiré la conviction que les lois Auroux ne marchaient pas. Par ailleurs, l'obligation annuelle de négocier prévue par les lois Auroux est très vite devenue formelle. On était obligé de tenir une réunion de négociation, il y avait constat d'accord ou de désaccord mais c'était vide. Plus tard, quand j'ai quitté l'IT et que j'ai fondé mon association, je me suis rendu compte que cette obligation de négociation intriguait mes collègues des autres pays qui se demandaient comment on allait pouvoir le faire sans rapports de force. Mais c'est pour cela que ça avait été créé : le rapport de force étant mauvais, on avait pensé que mettre une obligation législative allait rééquilibrer la balance, mais non. Et quand je vois toujours les bilans de la négociation collective avec ses milliers d'accords, je me dis qu'ils sont à 80% formels et ne correspondent pas à l'idée qu'on peut se faire d'une négociation »².

Au Tableaux !

Si l'échange des pratiques professionnelles est toujours d'actualité, la tentation reste forte, en 1985, de prendre position dans l'arène publique, « face notamment à la remise en cause de nos fonctions, voire à celle du droit du travail ». Jacques Dughera en fait même « l'une des conditions pour franchir certains obstacles de nature stratégique déjà

dans le cas des entreprises disposant de plusieurs établissements sur le territoire. Il a fallu attendre une décision du Conseil d'Etat pour décider que c'était l'inspecteur du siège qui était compétent dès lors que les règlements étaient identiques. Dans l'attente de cette décision, chaque inspecteur y a été de sa propre décision, le plus souvent sans coordination. J'ai le souvenir d'un DRH venu avec l'ensemble des décisions des collègues qui bien évidemment ne pointaient pas les mêmes choses en me demandant de choisir ! Nous nous sommes discrédités ».

¹ Les expressions sont d'Antoine Lyon-Caen, entretien du 25 janvier 2019.

² Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

débatteurs lors de la précédente AG »¹. Mais comment transformer Villermé en « organe de prise de position de type offensif ou défensif », sans « empiéter sur les plates-bandes politiques ou syndicales » ? L'antienne trouve son explication une fois encore dans la légitimité mal établie d'une association soumise aux pressions contradictoires des organisations syndicales² ; mais elle se renforce d'un lucide constat qui confine à l'introspection : « Nous avons plus enrichi notre pratique que nous ne l'avons transformée ». Or comment dépasser cette aporie grosse de clivages internes³, sinon en inventant de nouveaux espaces d'expression collective⁴ ? « Nous nous rendons compte que nous connaissons souvent mieux la réalité de la vie sociale dans les entreprises que certains acteurs sociaux. Par contre, nos directeurs n'en connaissent que ce qu'on leur en dit. Il s'agirait en quelque sorte de ré-impulser et de porter sur la place publique les anciens rapports sur « *l'état physique et moral des ouvriers* »⁵.

La décision de rédiger *ensemble* un livre « optique » (et polyphonique) sur le modèle du *Tableau* emblématique de Louis-René Villermé est prise en AG, le 1^{er} décembre 1984, à l'initiative de Frédéric Perin⁶ qui deviendra le troisième président de Villermé en 1986. Grande est sa portée symbolique puisqu'il s'agit de s'approprier la démarche d'un enquêteur d'une autre époque dont la personnalité morale est comme incarnée par celle,

¹ J. Dughera, « VILLERME, à la croisée des chemins ? », 1985.

² Comme en témoigne la publication par un inspecteur du travail, sous le pseudonyme de Paul Cravenne, d'un ouvrage- intitulé *Le mensonge idéologique* (1985).

³ Témoin cette lettre des membres cédétistes de Villermé en fonctions à Evreux, signée par Pascal Bories et Michel Hautdidier, 1^{er} juin 1983 : (...) « Il faut, plus radicalement : 1°) abandonner toute ambition de réflexion autonome des agents de contrôle, qui serait trop partielle, sur les textes qu'ils sont chargés de faire appliquer, pour reporter cette réflexion au sein des structures interprofessionnelles des confédérations ouvrières, qui sont certainement plus ouvertes à ce type de confrontation que ne le pensent nombre d'adhérents à l'Association Villermé ; 2°) reporter la réflexion sur les pratiques professionnelles des agents de contrôle au sein des syndicats regroupant ces agents, comme le font quelques adhérents de l'Association, mais de façon nettement insuffisante. En conclusion : OUI à la bourse d'échanges, et nous continuerons d'y faire des propositions, mais NON à donner du temps pour autre chose au sein de l'Association ».

⁴ Entretien avec Jacques Dughera, 12 juin 2019 : « Il y a bien eu quelques petites oppositions mais facilement solvables. La dynamique collective l'emportait sur les éventuelles questions de personnes. (...) S'affirmer collectivement impliquait de passer au-dessus de problèmes d'ego ou d'opinions différentes sur le rôle de l'IT ou autres ».

⁵ AG du 1^{er} décembre 1984.

⁶ « En effet, j'en ai eu l'idée et j'ai animé le travail autour de ce livre. Je pensais qu'il était important de témoigner, dans la société, de tout ce qu'on voyait parce que cela ne correspondait pas du tout aux images qui pouvaient circuler sur le monde du travail. L'objectif était de rendre compte du monde du travail dans toute sa diversité. Cela a mobilisé plusieurs dizaines d'IT. Il y a eu trente rédacteurs. C'était toute une organisation, toute une ingénierie passionnante. Ce travail a contribué à cimenter davantage encore l'Association. Nous avons ensuite fait des tournées. J'ai moi-même participé à diverses réunions à Paris et en province pour présenter le livre à des IT locaux. Dans les années qui ont suivi, on a été sollicité durablement par les médias pour prendre position, pour nous exprimer. A cette époque, le président de Villermé était assez souvent sollicité sur des questions légales. Le livre est sorti en 1986 et je suis devenu président de l'Association » (Entretien avec F. Perin, 23 mars 2018).

juridique, de l'Association. Avec ce pari identitaire et pédagogique que la moisson d'observations individuelles produira une vision ou une intelligence collective, tirée de la position et du rôle de l'IT. « Nous sommes en effet les seuls à voir les choses. Les It sont des agents de régulation sociale et les yeux de l'État dans l'entreprise »¹. En revendiquant une clairvoyance commune fondée sur la nature même du métier d'inspecteur, Villermé dépasse à coup sûr son périmètre associatif formellement limité à ses adhérents ; elle s'identifie à l'organe visuel de l'It, ce corps sans tête dont elle est une simple émanation. Voir pour témoigner au nom du métier d'inspecteur : l'objectif est bien de faire circuler ce que chacun voit pour produire un savoir commun, ancré dans l'épaisseur du réel. Forte de l'ambiguïté sémantique qui s'attache à l'appellation de son corps de référence², l'Association renoue du même coup³ avec la « mission d'investigation et de révélation » de l'IT, que Frédéric Perin⁴ et l'avocat Tiennot Grumbach appelaient de leurs vœux⁵. Mais également avec la tradition des enquêtes ouvrières⁶ dont l'IT, très proche à ses origines de l'organisme d'enquête, l'Office du travail⁷, fut historiquement le rapporteur public le plus assidu⁸. C'est aussi bien l'observation du social que l'Association ambitionne d'investir au nom d'une pratique commune, l'inspection du travail, dont le sens littéral invite à scruter l'activité travail au prisme ou non du droit du travail. Avec cette conviction que ce dernier - inexistant, sous sa forme publique, au temps du *Tableau* de Villermé – ne saurait suffire à déchiffrer la réalité : « Dans ces contributions, il ne s'agira pas d'évacuer le droit du travail, mais d'éviter de se livrer à une analyse uniquement juridique ou administrative des situations »⁹.

Il n'est pas indifférent de noter que l'observation du social, mal ou peu prise en compte par le droit du travail, délaissée par la DRT qui la considère comme un

¹ Entretien avec Laurent Vilboeuf, qui fut villermiste, 5 novembre 2019.

² « L'inspection du travail » se prêtant à plusieurs lectures possibles, selon qu'il s'agit d'une institution rattachée à l'administration du Travail, ou du fait d'observer l'activité « travail ». Cette ambiguïté existe depuis la création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, depuis 1906.

³ En intelligence avec l'avocat Tiennot Grumbach qui, s'appuyant sur la jurisprudence de la chambre criminelle de la cour de cassation, appelait de ses vœux les retrouvailles de l'IT avec « sa fonction d'enquête et d'investigation » (Th. Grumbach, « L'inspection du travail au carrefour des droits », 8^{ème} colloque de la commission sociale du SAF, 8 décembre 1984 (Liaisons sociales, n°16/85 du 11 février 1985).

⁴ Intervention de F. Perin au colloque du SAF, 8 décembre 1984, publiée dans *Interd'Its*, n°15, mars 1985.

⁵ Th. Grumbach, « Une mission d'investigation pour connaître la réalité et repérer les stratégies d'évitement du droit du travail », *Droit Ouvrier*, février 1985, p. 40-44.

⁶ E. Geerkens, N. Hatzfeld, I. Lespinet-Moret et X. Vigna (dir.), *Les enquêtes ouvrières dans l'Europe contemporaine, entre pratiques scientifiques et passions politiques*, La Découverte, 2019.

⁷ I. Lespinet-Moret, *L'Office du travail, 1891-1914. La République et la réforme sociale*, Rennes, PUR, 2007 et J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail (1890-1914)*, Paris, Syros-Alternatives, 1992 (préface de Martine Aubry).

⁸ V. Viet et V. Burgos, *art. cit.*, in E. Geerkens et alii, *op. cit.*, p. 254-267.

⁹ « Un nouveau rapport Villermé », Document annexé au CA du 12 janvier 1985.

« supplément d'âme » (qui s'ajoute aux missions, prioritaires, de l'IT), est historiquement consubstantielle au corps d'inspection, son organe visuel ayant créé la fonction d'inspecter. Sa permanence historique ne saurait faire oublier qu'elle est ressentie individuellement par les agents de contrôle comme une condition d'adaptation au contexte évolutif du travail, l'observation (qui nécessite « d'outiller le regard »¹) étant vécue et pratiquée comme une formation *permanente*² aux changements qui s'opèrent dans le monde du travail³. Comme si chaque agent ressentait le besoin de résoudre son équation personnelle en fonction des caractères évolutifs du milieu qu'il inspecte, tout en puisant dans le réservoir généraliste de l'IT un remède à la routine professionnelle⁴. C'est de fait un travail d'accommodation visuelle ou d'intelligence situationnelle qui consiste à « découvrir et intégrer des formes non réglementaires de légitimation des actes, c'est-à-dire d'autres façons de confectionner leur généralité : expertise technique plutôt que décision juridique, reconnaissance de la validité de l'expression des travailleurs, composition avec la réalité des résistances à la sécurité, adaptation de la réglementation aux réalités »⁵. Mais force est de reconnaître que ce travail s'opère sans que l'agent s'interroge bien toujours sur sa propre faculté de discernement, ni sur la façon dont ses collègues voient les choses autrement qu'à travers le prisme du droit du travail. Car au fait, comment s'expliquer qu'un It voie certaines choses et non d'autres, et jusqu'à quel point fonde-t-il sa pratique sur l'observation ?

« Pour moi, c'est extrêmement lié à sa formation en général. Il y a la formation reçue à l'INT mais aussi, avant, la formation scolaire et universitaire. Dans ma formation de cadre de mouvement de jeunesse, j'ai fait de la psychologie et de la psychosociologie et je connaissais Freud. J'ai donc été très surpris de constater que, dans ma promo à l'INT, la psychanalyse n'existait pas et ne concernait pas l'IT. Pour ma part, j'ai toujours eu un peu de psy de base, parfois sur les comportements, mais cela ne supprimait pas toutes mes œillères. L'exemple que je vais vous donner

¹ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

² *Ibid.* : « Ce qu'il faut, c'est ne pas arrêter de travailler. C'est une approche extrêmement exigeante sur le plan de sa culture scientifique et médicale personnelle. Il faut sans cesse outiller son regard. Il faut sans cesse avoir son travail d'un côté et, de l'autre, un petit chantier pour cultiver cette capacité à ne pas rater les choses qu'on a sous le nez et qu'on ne voit pas ».

³ Entretien avec Catherine Fombelle (L.611-10), 3 décembre 2018 : « Au fil du temps, j'ai pris de la bouteille, j'ai essayé de m'organiser. Le droit du travail, ce n'est qu'un code mais quel code (déjà à l'époque) ! A partir de là, il y a une nécessité de connaître le droit mais aussi de s'adapter à chaque corps de métier et à son langage. J'ai donc fait, par exemple, toutes les boulangeries pour m'adapter au langage des boulangers, à leurs contraintes et aux risques inhérents à leur activité ».

⁴ *Ibid.* : « C'est ce côté généraliste qui fait que je suis restée Ct aussi longtemps. Si j'avais été spécialiste des boulangeries, le jour où j'aurais considéré que j'avais fait le tour de la question, je serais partie. Ce côté généraliste me permet de diversifier mon activité, de maintenir ma curiosité éveillée. Je pense que, quand on devient spécialiste, on se focalise trop sur un type de risque et on ne voit plus rien autour. On n'est plus en phase avec le *process* du travail. Je me rappelle Charles Ducros, contrôleur de prévention à la CRAMIF qui disait : 'Attention, parfois, l'amiante, ça rend con'. ».

⁵ Intervention de Nicolas Dodier à l'AG de Villermé, AG du 3 décembre 1988.

est une manière de répondre à votre question sur la façon d’observer et il va relier l’IT-Villermé et l’activité que j’ai menée ensuite au nom de l’Université européenne du Travail et d’ASTREES¹. En 2004-2005, j’ai été le coauteur, avec un Allemand, du rapport européen *Santé et restructurations* qui a fait énormément de bruit. Avec des spécialistes de toute l’Europe, on a établi le fait que les restructurations d’entreprises causaient des dommages à la santé des salariés licenciés mais – c’était la plus grande révélation – en causaient aussi à la santé des salariés non licenciés, les « survivants », voire à celle de leur entourage, impactant non seulement la santé des travailleurs et leurs possibilités de rebondir après la restructuration, y compris pour chercher un nouvel emploi, mais affectait aussi la santé de l’entreprise extrêmement touchée. Ce rapport, qui a été traduit dans de nombreuses langues dont le chinois et le japonais, m’a fait beaucoup réfléchir à ma pratique de l’IT. Ayant en effet tellement été accroché aux licenciements économiques et aux plans sociaux, j’ai vu tous ces dégâts en tant qu’It mais je ne les ai jamais enregistrés. C’était comme si j’avais eu deux cerveaux, qui n’avaient pas communiqué. Je le regrette parce que les gens qui éclataient en larmes dans mon bureau, la dépression, tout cela je l’ai vu mais je n’en tirais aucune conclusion sur le plan de l’action »².

Toujours est-il que l’appel à contributions rédigé par le CA de Villermé prenait les accents et les couleurs d’un *Manifeste* à l’ambition démesurée : « Nous vous proposons de voir ce qu’il en est des garanties juridiques pour des millions de salariés exclus du marché du travail, privés de leur métier ; d’étudier l’éclatement des entreprises avec la prolifération de la sous-traitance et ses conséquences sur les conditions de travail et le statut même des entrepreneurs ; de dire comment les responsables d’entreprises vivent les contraintes relatives au droit du travail, dans le contexte d’une concurrence économique accrue ; de dire les énormes disparités des situations que nous constatons, et de nous interroger sur le sens de l’application du droit du travail comme une norme universelle ; de dire encore ce qu’il en est, alors que, les licenciements économiques se multiplient, que les intérêts individuels et catégoriels connaissent d’âpres contradictions, des garanties collectives ; de dire la vie des entreprises, l’état du mouvement syndical, les conditions matérielles dans lesquelles se déroule le travail, aujourd’hui. De la manière que vous choisirez, sur des choses que vous voyez, dans votre vie professionnelle quotidienne, et qui vous semblent significatives de l’état du monde du travail, et de son évolution, prenez la plume et adressez-nous votre témoignage »³.

¹ Association Travail Europe Société.

² Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

³ « Un nouveau rapport Villermé », Document annexé au CA du 12 janvier 1985.

Effet des lois Auroux ou de l'autorisation administrative des licenciements¹ ou bien encore fruit contesté « d'un nouveau mythe dans la France des années quatre-vingt », selon lequel « il faut réhabiliter l'Entreprise, source principale de créations d'emplois et de nouvelles valeurs, lieu d'épanouissement individuel et de libertés » ? La prise en compte des contraintes de l'entreprise², qu'un précédent mythe (envers obligé du fordisme) regardait plutôt comme « un lieu de luttes et d'exploitation »³, est en tout cas révélatrice d'un tropisme vers l'économie politique dont se réclamaient, déjà sous la Monarchie de Juillet, nombre d'enquêteurs saisis par la condition prolétarienne⁴. Soit une approche pluridimensionnelle, soucieuse d'embrasser le monde du travail dans sa complexité, ses contrastes, ses interactions et logiques contradictoires, ainsi que dans ses rapports avec la société, l'État, l'environnement politique, syndical et économique.

Dès l'introduction des *Tableaux* paru en 1986, s'affirme ainsi une personnalité arrivée à maturité : « *Je* [le collectif Villermé] *veux* livrer un témoignage. Ce témoignage sera limité aux conditions de travail et d'emploi : à la différence du docteur Villermé, *je* n'entends pas écrire sur les conditions de vie des ouvriers »⁵. L'usage de la première personne au nom de l'Association tout entière⁶ et, à travers le métier d'inspecteur⁷, *de l'IT dans son ensemble*, ajoute bien évidemment à la solennité de la profession de foi. Le « *Je* » agrège en effet les contributeurs, tout en suggérant - c'est un « *Je* » à usage externe,

¹ Entretien avec Jacques Le Goff, 19 juillet 2019 : « Rétrospectivement, je pense que la fonction de contrôle des licenciements économiques de 1975 à 1986 a eu un effet paradoxal : d'un côté, renforcement de l'emprise de l'inspection sur la vie de l'entreprise ; de l'autre, par l'obligation ainsi faite de prise en compte de la dimension économique de son fonctionnement, consciemment ou inconsciemment, l'inspection a intégré, dans son approche du social et du droit du travail, les contraintes économiques dans une approche disons plus 'réaliste' du contrôle devenu plus 'flottant'. J'ai toujours accordé la plus grande importance à l'imaginaire et à ses représentations, et là nous avons une bonne illustration de la pertinence de ce schéma d'analyse ».

² Entretien avec Jean-Christophe Sciberras, 25 mars 2019 : « J'ai connu des gens assez bien, notamment parmi les N-1 qui s'occupaient de nous à la direction des études (INT). Mon problème, en revenant des États-Unis, c'est que j'ai trouvé un milieu très idéologique qui m'a fait un effet de contraste. Ils étaient très syndiqués. J'étais moi-même à la CFDT mais ce qui me gênait, c'était leur vision d'entreprise très manichéenne, très anticapitaliste, ce que n'était pas la gauche socialiste ».

³ VILLERME, *Tableaux de l'état physique et moral des salariés en France*, Paris, La Découverte, 1986, Quatrième de couverture.

⁴ Michelle Perrot, *Enquêtes sur la condition ouvrière en France au XIXème siècle*. Paris, micro-édit. Hachette, 1973.

⁵ VILLERME, *Tableaux... Op. cit.*, p. 9.

⁶ Lors même que trente-cinq inspecteurs du travail sur environ 200 adhérents ont participé à la rédaction de l'ouvrage : Denise Bernollin, Tnierry Billet, Olivier Brunet, Gilles Burtaud, Sylvie Catala, Monique Chapu, Pierre Daumas, Fabienne Doroy, Christian Estienne, Bernard Formenti, Pierre Fourcade, Elisabeth Frichet-Thirion, Emmanuel Froissart, Jean-Michel Grandal, Jean-Jacques Guéant, Pierre Henry, Anne Hidalgo, Jean-François Jezéquel, Yves Jorand, Philippe Jubeaux, Brigitte Lasserre, Philippe Le Fur, Christian Lenoir, Mireille Miquelis, Frédéric Perin, Henri Poinson, Michel Ricochon, Sylviane Robertin, Jean-Christophe Sciberras, Agnès Solelhac, Dominique Thefioux, Michel Théry, Robert Tiberghien, Vincent Vieille, Bertrand Wallon.

⁷ « Je suis inspecteur du travail, ou plus exactement, je représente un collectif d'inspecteurs et de contrôleurs du travail, groupés en une association qui porte le nom du docteur Villermé » (VILLERME, *Tableaux...*, op. cit., p.8).

symétrique d'un « Nous » à usage interne - une identité de vues commune qui aplanit, par-delà les égos, les différences d'observation et de pratiques inhérentes à l'art d'inspecter ; il est à la fois l'œil et la voix de Villermé, comme de tous les inspecteurs du travail. C'est aussi bien une voix sûre d'un savoir-voir, portée par la légitimité publique du métier d'inspecteur¹ qui s'élève, animée du souci de faire ressortir les décalages frappants entre les discours iréniques sur le travail et la réalité des faits observés, de débusquer la conflictualité tapie dans l'ombre d'une prétendue « harmonie au travail » : « Antagonismes, tensions, exclusions : c'est ce que *je* vois tous les jours, dans un monde où la concurrence économique avivée produit celle des groupes désolidarisés, celle des individus isolés »². Comment ne pas y voir l'affirmation d'un collectif personnalisé en croisade ? Ou le cri d'alarme d'une nouvelle école de peinture aspirant à révéler crûment et hardiment ce que la société, aveuglée par son *credo* économique, euphémise ou se refuse lâchement à voir ? Ce balancement entre l'engagement militant, né de l'observation de situations parfois révoltantes, et le souci d'en comprendre les raisons objectives à la lumière des faits résumant la démarche d'une association qui ne se satisfait pas de ce qu'elle pense être seule en mesure de voir, ni de l'apriorisme juridique :

« Une chose est simple : il y a la théorie et la réalité. J'ai participé, en janvier 2018 à une réunion sur des questions de migrants, en présence d'Anne Hidalgo qui a rappelé qu'à côté des textes, il y avait les problèmes réels, concrets. J'ai eu un sourire intérieur parce que, ça, c'est Villermé : on peut toujours parler des réformes – on en parle dans la presse comme si c'était le réel – mais ça n'a rien à voir. C'est différent de la question sur le travail prescrit et le travail réel parce que, là, on reste sur l'aspect ergonomique. Le réel, c'est plus large, c'est le bazar de l'emploi, le rapport entre les conditions de travail et les sphères réglementaires. En fait, il y a loin des débats théoriques au réel. La réforme du code du travail, l'ordonnance de Macron, par exemple, est très décalée sur certains points de la réalité du monde du travail. On parle des textes comme s'ils avaient un impact sur le réel parce que ces textes sont conçus, pensés par des énarques qui ne sont pas au contact de la réalité qui est aussi très compliquée, très lourde »³.

¹ VILLERME, *Tableaux...*, *op. cit.*, p.15 et 16 : « Qu'est-ce qu'un inspecteur ou un contrôleur du travail ? C'est quelqu'un qui est chargé de faire appliquer une somme considérable de règles de droit, de faire prévaloir des normes de protection sociale et d'ordre public en tenant compte des contraintes, des logiques propres à chacun de ces petits univers qui composent la réalité sociale. (...) L'extériorité que ce rôle implique vis-à-vis des acteurs sociaux n'empêche pas que lors des conflits morcelés, ponctuels, multifformes qui jalonnent les relations de travail, je sois sollicité comme médiateur ou conseiller. Tout cela définit les contours d'une fonction protéiforme de magistrat et de conciliateur, de gendarme et de conseiller : l'inspection du travail... C'est de cette place qu'à présent je veux témoigner »

² VILLERME, *Tableaux...*, *op. cit.*, p. 10.

³ Entretien avec Frédéric Perin, 23 mars 2018.

Sans doute l'ambition de l'appel à contributions a-t-elle été refroidie par la grande hétérogénéité des textes recueillis (rédigés, déformation professionnelle oblige, dans un style parfois trop « administratif » ou encore trop « juridique »), dont l'harmonisation aura nécessité un patient travail de restructuration, lissage et réécriture en collaboration étroite avec l'éditeur pressenti, *La Découverte* : « Il nous est apparu [au vu des textes reçus] que l'objectif initial, visant à présenter un état général de la condition salariée en France, sur le modèle du rapport Villermé de 1841, était irréalisable, faute de moyens. L'ouvrage à réaliser a été conçu comme un récit de constats et d'expériences vécues d'entreprises »¹. D'où le dévoilement d'un retable à la noirceur d'un Soulages qui présente, en trois panneaux artificiellement équilibrés, les faux-semblants du consensus (I), des situations fangeuses dignes des écrits de Zola, cité dans le texte : II – « Les bas-fonds », et « Les petites guerres » (III), si propices aux phénomènes d'exclusion ou de contournement du droit du travail. Une articulation en apparence solide qui masque toutefois l'écart entre la folle ambition initiale (dont la réalisation aurait nécessité une armada d'enquêteurs formés à d'autres disciplines que le droit) et l'observation butineuse dont elle a dû se contenter.

Qu'importe ! Villermé a trouvé une voix, un style, un regard et, dans son corps d'origine, une corpulence certaine : le champ du travail devra désormais lui reconnaître la place qu'elle s'est ainsi taillée. La Presse spécialisée ne s'y est pas trompée :

« Cette approche kaléidoscopique n'empêche pas les auteurs de faire passer quelques messages forts. Le premier (...) est le caractère mystificateur sur bien des points de l'actuelle 'déification de l'entreprise'. (...) Ce qu'ils dénoncent, à juste titre, c'est le projet unificateur du slogan de l'entreprise tel qu'il est utilisé en 1986. Alors que cette dernière peut revêtir des formes extrêmement diverses. Un chapitre très instructif est notamment consacré à ces 'entreprises particulièrement indépendantes qui ne sont que des satellites fugitifs et exposés ou des serfs taillables et corvéables'. (...) Seconde idée force : la faiblesse des salariés face à un employeur sans scrupule malgré l'existence des syndicats. Même si les auteurs reconnaissent aussi, exemples à l'appui, que certains syndicats – ici la CGT ! – poussent à la faute leurs directions à force de sectarisme »².

Un pluralisme paralysant ou dynamisant ?

¹ Note manuscrite intitulée « État d'avancement de notre ouvrage collectif ».

² *Liaisons sociales* mensuel, janvier 1987.

L'histoire de Villermé ressemble à celle de nombreuses associations qui lient leur sort à des projets collectifs. Ces derniers, pourvu qu'ils fassent l'objet d'un large consensus, lui insufflent une énergie conquérante, mais à peine sont-ils réalisés que les doutes reviennent en force, précédant au mieux un nouvel élan, au pire une crise d'inspiration : telle est sans doute la limite d'un instituant auto-institué. Survient alors une phase de décompression d'autant plus délicate à négocier que l'Association se prête, comme pour mieux préserver ses compromis originels, au jeu aléatoire des critiques internes, voire de l'autocritique. Que faire alors pour mobiliser les énergies après tant d'efforts déployés en sus de l'exercice quotidien de son propre métier ? La question, nous le verrons, s'est davantage posée à Villermé qu'à L.611-10. Car celle-là recherchait *ailleurs et en son sein* des réponses à ses questionnements collectifs et individuels, tandis que celle-ci s'est frayée un chemin en délicatesse avec la DRT puis avec la DGT sans vraiment viser d'autres horizons. En outre, l'assise très large du socle multiconfessionnel - quoique majoritairement cédétiste de Villermé - compliquait la recherche de compromis viables, quand celle, très étroite de L.611-10 - une vingtaine d'adhérents, tous pressentis et cooptés - donnait peu de prise aux dissonances.

Si le CA de Villermé a toujours ressenti la nécessité de lancer de nouveaux chantiers, c'est parce qu'il se sentait responsable de la cohésion interne d'une association partagée entre plusieurs appartenances syndicales (mais avec une majorité cédétiste) ou courants politiques (empreints ou non d'idéologie) et forte de personnalités qui n'entendaient pas lui donner benoîtement un blanc-seing. Il semble d'ailleurs que les adhésions à Villermé aient obéi à des motivations différentes, selon qu'on y cherchait des instruments de *compréhension* : comment donner un sens collectif à son métier, ou de *préhension* : comment se saisir de son métier et l'exercer sans rien perdre de son libre arbitre. Le bulletin d'adhésion de l'Association, largement diffusé dans les rangs de l'IT, joue en tout cas sur ces deux registres :

« Nous avons pu constater, en confrontant nos pratiques, que chacun d'entre nous est amené, à un moment ou à un autre, à se poser des questions et y chercher des solutions que d'autres ont déjà rencontrées précédemment. Sans vouloir ériger en modèle telle ou telle pratique professionnelle ni a fortiori, se constituer en hiérarchie parallèle, il nous semble que nous avons à gagner de l'échange d'expériences entre collègues. L'Association Villermé se voudrait un lieu privilégié de cet échange. Celui-ci aboutirait également, nous en faisons le pari, à développer, à partir de ces expériences, un débat fructueux sur le droit du travail dans les entreprises ».

En se prêtant au jeu démocratique du pluralisme, le CA se faisait le gardien d'un orgue à soufflets dans lequel chacun pouvait exprimer son for intérieur sans craindre l'exclusion ou l'anathème. Ce qui, bien sûr, compliquait à l'envi sa triple fonction d'arbitrage, de synthèse et de régulation au point même d'hypothéquer son aptitude à trancher au nom de l'Association. Le cas de Frédéric Perin, favorable, comme d'autres cheveu-légers de Villermé : Michel Théry, Jean-Christophe Sciberras et Gilles Butaud, à une approche négociée du droit du travail dans l'entreprise, en est une illustration frappante.

Le futur successeur de Christian Lenoir à la présidence de Villermé se voit un jour taclé pour son intervention faite au nom de l'Association Villermé au colloque du SAF du 8 décembre 1984. N'est-il pas sorti de son rôle en évoquant « la mission de conseil, de médiation et d'incitation de l'inspecteur du travail » ? « En fait, précisait Perin, nous ne demandons le respect des règles légales que si celles-ci nous paraissent avoir un sens, une utilité et nous essayons de fixer des délais qui tiennent compte de la réalité de l'entreprise. Cette modulation dans l'application du droit doit s'opérer aux yeux de tous ; les poursuites pénales ne sont et ne peuvent être qu'une arme dans la négociation ». Et d'esquisser les contours d'un « noyau dur » du code du travail ou d'un « ordre public social » - que le futur DGT venu de la CGT, Yves Struillou, rattachera plus tard à la notion de service public constitutionnel - « garantissant les libertés individuelles et collectives, les solidarités nécessaires du monde du travail : du droit syndical à la durée du travail, des règles premières de sécurité à celles qui définissent la protection sociale »¹. Un tel socle - que Christian Lenoir avait dès 1983 relié à la nécessité de définir un « corps de doctrine de l'inspection »² - ne saurait, à ses yeux, souffrir aucun tempérament, mais au-delà tout devient négociable à travers la fonction incitative de l'It.

La réaction ne tarde pas : « Pas d'accord ! » Ni sur la forme : « Que le débat actuel sur la remise en cause du droit du travail traverse l'Association, quoi de plus normal ; l'inverse serait grave. Mais, à la condition qu'il se déroule entre les membres de l'Association et que cette dernière ne soit pas utilisée, consciemment ou non, d'une manière ou d'une autre, pour défendre publiquement telle ou telle position ». Ni sur le fond : « Ce sont toujours et encore les rapports de force établis à une période donnée entre les travailleurs et le patronat qui déterminent les contours de cet ordre public social... pas les

¹ Intervention de F. Perin au nom de l'Association Villermé, « La mission de conseil, de médiation et d'incitation de l'inspecteur du travail », colloque du SAF, 8 décembre 1984, *Interd'Its*, n°15, mars 1985.

² « Le rôle de l'inspection du travail dans l'application du nouveau droit », Rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1982, Association Villermé, n°6 spécial *Interd'Its*, janvier 1983, p. 8.

agents de contrôle de l'Inspection du Travail ! Heureusement ! » (...). « A répéter à qui veut l'entendre que de nombreux textes sont inappliqués, on ne sert que ceux qui ambitionnent de les faire disparaître... justement parce qu'ils sont inappliqués »¹.

Si elle confirme le caractère pluraliste de l'Association², l'escarmouche trahit surtout des approches du métier d'agent de contrôle et des lectures du droit du travail différentes, sans que l'impératif d'effectivité de la norme soit remis en cause. C'est que l'ingénierie sociale, pratiquée par les « funambules du travail », avait peu de choses à voir avec un formalisme juridique, déconnecté des contradictions du terrain ou encore du contexte économique et social. A la différence des « gardiens de la norme », les cheuvalégers de Villermé – dont l'influence grandissait au sein de l'Association – considéraient qu'il fallait négocier leur métier en fonction des situations rencontrées, « les intérêts économiques des entreprises ne pouvant être ignorés de nous ». Leur démarche pragmatique se fondait, au nom du principe de réalité, sur un sens politique de l'action publique (ou discernement) ou sur une *intelligence* des situations, tirée de l'observation raisonnée de « la réalité du rapport social », ce qui ramenait le droit du travail à sa dimension instrumentale :

« Disons que le droit n'est qu'un instrument. Qu'on ne prétende pas que le droit du travail, né des luttes ouvrières, est un droit qui garantit et défend, dans toutes ses parties les intérêts des salariés. Le droit du travail est un instrument complexe de régulation sociale, les intérêts des salariés sont différenciés. Seule une application de la norme qui tienne compte de ces différences et des solidarités nécessaires, des contraintes et des priorités à la fois, peut réellement, pour les travailleurs, être utile »³.

Sans vraiment disparaître, ces divergences se sont diluées dans la synthèse que Frédéric Perin, devenu président de Villermé, a tirée de l'expérience cohésive des *Tableaux* et de la rencontre nationale du 26 octobre 1986⁴. Ce texte ramenant le « Je » extraverti au

¹ H. Gosselin, *Interd'Its*, n°17, juillet 1985.

² Entretien avec Marianne Richard-Molard, 22 mai 2018 : « Je pense que les nombreux groupes de travail qui ont pu être mis en place par l'administration centrale ou dans les services déconcentrés par la suite, ont permis également d'aborder la question des pratiques professionnelles mais dans un cadre 'institutionnel' qui ne donne pas la même marge de manœuvre, la même possibilité de confrontation, voire de débats de fond. Le cadre associatif (ou syndical mais à l'époque il n'a jamais été sur ce terrain des pratiques) est très ouvert, n'implique pas de jugement, autorise des expressions très personnelles et ne débouche jamais sur des recommandations. Il laisse chacun libre de ses choix, mais en leur donnant une assise qui n'émane pas d'en haut, mais de l'échange entre pairs ».

³ G. Butaud, F. Perin, M. Théry, « Les funambules du travail : pratiques de l'inspection du travail », *Droit social*, n°4, avril 1985, pp. 271-280.

⁴ Consacrée au « devenir de l'inspection du travail », cette rencontre nationale a permis d'écouter les exposés de Hervé Dufoix (responsable de personnel), Agnès Zismann, magistrate, et de Paul Bouaziz, avocat, sur les attentes de leur profession respective à l'égard de l'IT.

« Nous » introspectif peut s'analyser comme une réponse politique (en fait, de politique publique) aux défis posés par les divergences de conception du métier d'inspecteur ou, ce qui revient au même, par la diversité culturelle de l'IT : comment définir une posture commune qui s'en accommode ? Ou, pour renvoyer à « la réflexion de Georges Gurvitch, qui ne [cessait] de chercher les voies et les moyens de la compatibilité entre pluralité et unité en réponse à la question : comment une pluralité dispersive peut-elle contribuer à l'unité intégrative ?¹ ». Sans doute en réfutant l'idée que les pratiques de l'inspection seraient commandées par la seule subjectivité ou par les convictions politiques ou syndicales des agents de contrôle. *Les Tableaux* n'offrait-il pas la preuve que les différences d'action d'un agent à l'autre procédaient surtout de la diversité objective des entreprises, par accommodement avec le réel ? Passée au tamis du droit du travail, cette variabilité paraissait justifier la défense par l'IT d'un « ordre public social »² :

« Les entreprises sont si différentes en taille, en richesse, en puissance qu'il ne peut être question d'affirmer, comme l'idée en est si souvent exprimée aujourd'hui, qu'il en existe un modèle unique, capable de produire ses propres règles. Dans cette jungle souvent peu accueillante que nous décrivons, il est difficile de faire l'économie d'un droit du travail, de règles d'ordre public, sauf à abandonner toute idée de solidarité collective ». D'où la nécessité de « mettre l'accent sur la défense d'un ordre public social. Cet ordre est global : le respect des règles fondamentales en matière de sécurité, le paiement des salaires, la liberté des élections professionnelles, la régularité des licenciements : tels sont quelques aspects de ce corps qu'on ne peut scinder ». « Quand toutes les règles s'effilochent, quand le rapport de forces entre salariés et employeurs est aussi déséquilibré qu'il l'est à présent, l'ordre minimum, c'est encore ce qui permet de sauver les intérêts vitaux des premiers, et, de garantir un minimum de solidarité. L'IT a aujourd'hui une fonction de résistance contre l'abus, contre l'arbitraire, qu'elle est souvent seule à pouvoir exercer ».

Face aux faux-semblants d'un droit défié par l'hétérogénéité des entreprises ou refoulé à la périphérie de son aire officielle d'exercice, et compte tenu de la suppression récente de l'autorisation administrative de licenciement³ (1986), la seule façon de réconcilier le « Je » avec le « Nous » était d'inventer une politique qui transcende la diversité des pratiques d'inspection en assignant à l'IT des objectifs ciblés ou bien des

¹ J. Le Goff, *Georges Gurvitch. Le pluralisme créateur*, Michalon, coll. « Le bien commun », 2012, p. 15.

² Il s'agit d'un minimum légal, de règles plancher accordant au salarié des droits en dessous desquels il n'est en principe pas possible de stipuler. (Voir A. Pinson, D. Soukpraseuth, « Retour sur l'ordre public en droit du travail et son application par la Cour de cassation », in *Bulletin d'information. Diffusion de jurisprudence, doctrine et communications*, n°740, Les éditions des Journaux officiels, 15 avril 2011, p. 6-19).

³ Présentée comme un « désaveu public symbolique de l'IT, mais accueillie avec un vif soulagement par nombre d'inspecteurs du travail d'obédience villermiste ou non, la suppression de l'autorisation préalable des licenciements économiques est actée par la loi du 30 décembre 1986.

terrains rebelles au droit. Signe que la fonction *instituyente* de l'Association montait en puissance, son président en vient à définir rien de moins qu'une *politique du travail* - sans caution gouvernementale - visant par priorité :

- « 'Les paumés du droit', c'est-à-dire à peu près les situations décrites dans la seconde partie de *notre* livre, celles de la plus grande précarité, du plus grand risque d'accident... ou de non-paiement des salaires. Ce sont les bas-fonds, où l'on trouve aussi bien les salariés au noir que les travailleurs intermittents (récemment 'légalisés') ;
- Autre champ d'action qu'il faut privilégier : les PME en général, pour la raison que de plus en plus de salariés y travaillent, qu'il n'y existe pas ou peu de contre-pouvoir interne, et qu'enfin les droits aussi bien théoriques que réels y sont moins étendus que dans les entreprises plus puissantes ;
- Enfin, dans les grandes entreprises, c'est à une régulation des évolutions, au maintien d'un équilibre social qui permette le développement économique sans écraser une partie des salariés, que nous devons nous efforcer »¹.

Mais pour atteindre ces objectifs, quels moyens se donner en termes de modes d'intervention, d'organisation, d'utilisation des pouvoirs de l'IT ?

« Premier de ces moyens : une autonomie dont il faut absolument préserver une part, même si nous avons conscience qu'une coordination est aussi indispensable. Les situations les plus graves d'atteinte aux garanties se font par des fraudes, des contournements aux formes multiples et vite renouvelées : des faux contrats d'adaptation aux faux artisans en passant par les faux contrats commerciaux, tout cela ne se devine pas *a priori*. Si l'IT est sans autonomie, si elle n'effectue pas plus que des contrôles prévus, organisés à l'avance par la hiérarchie, nous ne verrons jamais de la réalité que ce qu'en auront décidé les gens de pouvoir ! Fâcheuse situation, où l'action de contrôle deviendrait bureaucratique et froide, sans prise aucune sur une situation sociale mobile. L'inspection doit toujours déranger, doit toujours être la mouche du coche !

Autonomie et indépendance. Si nous perdons la liberté de réprimer ou de ne pas le faire, de décider quand cela nous incombe, nous ne serons plus des acteurs et nous ne pourrons donc plus faire de régulation sociale ».

« L'ouverture au réel que nous revendiquons est inséparable du caractère généraliste de notre fonction. Nous disons avec force qu'il faut que toutes les compétences de l'inspection du travail soient utilisées, et que nous continuions à nous occuper de sécurité, de durée du travail aussi bien que d'emploi ».

Avec quelles ressources juridiques ? « Notre objectif n'est pas de dresser le maximum de procès-verbaux, de faire la maximum d'observations, de refuser des

¹ Dans son article postérieur, intitulé « Inspection du travail : crise d'identité et tranches de vie », *Droit social*, novembre 1992, p. 43-48, Anne Hidalgo propose une typologie assez voisine, distinguant : l'entreprise de « non-droit » (refus du droit par l'employeur) ; l'entreprise « inadaptée au droit » (application partielle du droit du travail, devenu affaire de spécialiste), et l'entreprise « classique » où le droit du travail est, pour l'essentiel, appliqué.

dérogrations ou des licenciements. C'est bien d'inscrire un ordre, des garanties dans une réalité, ou de contribuer à ce qu'un dialogue s'instaure. Il faut avoir bien conscience que notre mission ne peut tout à fait s'arrêter là où le règlement et nos pouvoirs stricts s'arrêtent. Il y a des situations de très grande précarité qui sont bel et bien légales et auxquelles pourtant nous devons nous intéresser, tenter d'apporter un progrès. Il y a par contre des textes dont l'application à une situation donnée n'a pas de sens. La palette de moyens dont nous disposons est donc à utiliser avec un certain pragmatisme. Tout ceci doit se faire dans la plus grande transparence possible, vis-à-vis des usagers »¹.

Reflet des contrastes du terrain, l'hétérogénéité culturelle des pratiques d'inspection était donc censée trouver toute sa place dans le cadre d'une *politique du travail* qui la subordonne à des objectifs *tirés de l'observation du terrain*. Pourvu que les inspecteurs du travail aient une intelligence politique de leur métier généraliste et qu'ils assument la qualité d'« acteur social global »² à même de prendre des décisions avec discernement³. L'initiative était aussi inédite qu'incongrue puisqu'elle procédait non pas d'une instance administrative ou gouvernementale ni du Parlement, mais d'un instituant associatif confronté à son pluralisme intrinsèque. Emanait-elle de Villermé ou bien de son président attaché à la magistrature sociale de l'inspecteur du travail ? En revendiquant pour l'IT une autonomie d'action et de jugement au nom d'un libre arbitre *supposé* clairvoyant, Frédéric Perin défendait une conception individualiste, libérale et somme toute élitiste du métier d'inspecteur, à laquelle nombre d'adhérents pouvaient succomber sans néanmoins avoir les moyens ni les ressources de l'endosser⁴. Mais sa vision politique était-elle bien du goût des fondateurs qui voulaient briser l'isolement des agents de contrôle en leur

¹ F. Perin, « Essai de synthèse de la rencontre nationale d'octobre 1986 », *Interd'Its*, n°25, janvier 1987.

² Cette expression est utilisée à plusieurs reprises par F. Perin dans l'entretien qu'il nous a accordé.

³ Entretien avec Frédéric Perin, 22 mars 2018 : « Il faut bien avoir en tête que le droit du travail ne peut jamais être entièrement appliqué dans une entreprise : les textes sont trop touffus, certains obsolètes ou grossièrement inadaptés, ou bien leur mise en œuvre nécessiterait des transformations irréalisables à court terme. L'inspection du travail est donc nécessairement dans un rôle où elle priorise et négocie avec l'entreprise. Priorise ce qui lui paraît essentiel, et négocie les modalités de la mise en conformité. Il y a donc nécessairement une autonomie de jugement et d'action de l'inspecteur du Travail, qui fait que sauf à aboutir à des décisions et une pratique absurde, il est bel et bien un acteur disposant d'une autonomie sur un territoire. La question de l'effectivité renvoie donc nécessairement à celle de l'autonomie mais aussi du sens de l'action : à ce niveau, aucune instruction centrale n'apportera vraiment la réponse qu'il faut apporter dans un contexte donné à un moment donné ».

⁴ Bernard Grassi, dans un compte rendu daté d'octobre 1990, ne le dit pas autrement : « L'action atomisée librement décidée et menée par chacun, conserve certes ses mérites et ses justifications, mais elle connaît aussi ses limites face aux grands mouvements déviants que nous voyons émerger aujourd'hui. (...) Or, certains exemples démontrent que l'inspection retrouve toute son efficacité, lorsque des agents mettent en commun leur capacité de réflexion et les moyens dont ils disposent dans un objectif convenu » (*Interd'Its*, n°43, oct. 1990).

offrant, par la rationalisation et la mutualisation des pratiques d'inspection¹, des repères tangibles doublés d'un appui collectif ? S'esquisse ici une ligne de fracture, sans doute décisive, qui perdurera dans les rangs de l'Inspection bien au-delà de la disparition physique de Villermé... quand s'affirmera notamment au milieu des années 2000 une politique publique du travail d'origine enfin gouvernementale, adossée à un *système* d'inspection.

La suppression de l'AAL ou comment rebondir ?

Que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement (AAL) ait contraint l'Association à réorienter son programme de travail, au milieu des années 1980, n'est guère surprenant. Ce redéploiement, analysé dans le chapitre suivant, réfléchit de fait celui que la suppression a provoqué dans la ventilation des activités des inspecteurs sur le terrain. Il confirme ainsi l'articulation très forte entre leur métier, jusque-là lesté par cette procédure instituée en 1975, et une association dont la réflexion se fondait sur l'analyse des pratiques professionnelles de l'IT. Mais cette congruence, construite par Villermé, masque aussi une inflexion inédite (non perçue par les villermistes) dans l'histoire d'un corps dont le sort était lié, jusqu'alors et de manière quasi indéfectible, à la progressivité du droit du travail² :

« L'équation de base était claire : plus de droits pour les salariés = plus de compétences pour l'inspection. *Les deux allaient de pair* et l'inspection était garante de l'effectivité des progrès impulsés par la loi. Avec aussi une fonction pédagogique non négligeable consistant à faire connaître et promouvoir les innovations et en montrer tout l'intérêt bien compris pour les entreprises en termes d'amélioration du climat social, de modernisation du style de gestion et donc *in fine* de productivité. L'inspection occupait une place centrale dans le dispositif mis en place. (...) Dès lors que le droit du travail est entré dans un processus de relatif délitement, de 'ramollissement', et que son étoile pâlisait, la question de la place et du rôle de l'inspection s'est trouvée posée, avec reconsidération de la place du

¹ Entretien avec Frédéric Perin, 22 mars 2018 : « Il y avait deux courants au sein de Villermé. Pour le courant 'travailleuse', c'étaient les questions d'hygiène et de sécurité, l'application du code du travail qui comptaient. Avec des gens comme Michel Théry, Gilles Butaud ou Jean-Christophe Sciberras, je représentais un courant complètement différent qui mettait l'emploi et les conditions du travail (et non les conditions de travail) au cœur de la réflexion. La question du travail clandestin, c'était le deuxième courant. Le premier courant, celui de Christian Lenoir par exemple, ne s'y est intéressé que tardivement et modérément. Le deuxième courant voulait s'investir au maximum sur le terrain de l'emploi et on a même eu des débats passionnés entre ces deux sensibilités ».

² Pourvu que l'on considère que la procédure en question était protectrice des droits des salariés.

contrôle avec sa tonalité répressive au profit des deux autres fonctions de conseil et de conciliation »¹.

Les lois Auroux en développant « une synergie positive entre monde patronal et salariés sur fond de libération de la parole »² et la suppression de l'AAL auront, pour le meilleur ou pour le pire, enfoncé un coin dans la magistrature sociale d'un corps généraliste, rivé jusque-là au développement d'un droit du travail essentiellement prescrit et, somme toute, assez peu négocié.

Les témoignages recueillis et les contributions des « pivots régionaux »³ de Villermé (faites à chaud) en prévision de la rencontre nationale du 25 octobre 1986, disent tout le choc, mêlé de soulagement et d'indignation feinte ou sincère, qu'a représenté cette suppression vécue tantôt comme une occasion de recentrer son activité sur les *autres* fondamentaux du métier (conditions de travail, institutions représentatives du personnel...), tantôt comme un cinglant désaveu public de l'IT⁴. Le soulagement vient assurément du fait que les licenciements économiques, particulièrement nombreux en ces temps de restructuration : cinq cent mille en 1985, représentaient une grosse partie de l'activité des It, estimée, selon les sections, entre 50% et 80% de leur temps professionnel : « Moi j'étais totalement soulagé. Je m'employais à traiter le plus vite possible et au mieux ces procédures incontournables qui m'empêchaient d'agir, de contrôler les conditions de travail sur le terrain »⁵. La procédure exposait, qui plus est, les agents de contrôle à des formes de manipulation certes fréquentes dans l'exercice du métier d'inspecteur mais durement ressenties face à la détresse des licenciés réduits au chômage après des années d'activité professionnelle. Olivier Brunet en fit la cruelle expérience en Bretagne :

« J'ai vécu une période très difficile, en 1982, car j'ai été le premier à autoriser, par délégation du DD (Directeur départemental) de gros licenciements économiques dans une entreprise de la réparation navale qui avait demandé l'autorisation de procéder à 40 licenciements. J'avais pris ma décision avec honnêteté intellectuelle, en utilisant le contenu de ma formation, après une étude-analyse approfondie d'un plan de reclassement costaud. J'ai pu sauver un ou deux salariés. La première entreprise à avoir établi un plan de licenciement au port de commerce était une

¹ Entretien avec Jacques Le Goff, 17 juillet 2019.

² *Ibid.*

³ Les contributions du Nord-Pas-de-Calais, de J. Ducos (It à Mont-de-Marsan), d'Aquitaine, de la Somme, de l'Aisne, de Bretagne, de Bernard Grassi (It à Nantes), du Centre et de la Haute-Normandie ont fait l'objet d'une synthèse rédigée par Olivier Brunet, dans le n°24 d'*Interd'Its*, octobre 1986.

⁴ « Rideau ! Exit l'autorisation administrative de licenciement et qu'on en parle plus ! Il n'est pas possible d'accepter qu'au nom du libéralisme on restaure la monarchie absolue dans l'entreprise ou alors il ne nous reste plus qu'à troquer notre adhésion à Villermé contre une licence de ping-pong ou mieux encore contre une adhésion à un club de préretraités » (cit. par M. Richard-Molard, *op. cit.*)

⁵ Entretien avec Jean-Jacques Guéant, 6 novembre 2018.

grosse boîte d'électricité de bord bien organisée, capable de proposer pas mal de reclassements mais la CGT, très forte, s'est immédiatement opposée avec force à tout licenciement. Nous étions deux It, Michel Conseil et moi, et nous avons alors traversé une grosse tourmente. La CGT m'est tombée sur le dos rapidement, avec des mots très durs. Des graffitis sont apparus au port de commerce dont l'un disait : 'Brunet salaud' signé par la CGT. La CGT a ensuite envahi les locaux de l'IT et le permanent de la métallurgie m'a accusé de mieux défendre les travailleurs polonais que les travailleurs français, ce qui était une allusion au fait que j'étais (discrètement) actif à Brest dans une association de défense de Solidarnosc en Pologne. Ensuite j'ai subi un enchaînement extrêmement pénible quand Louis Le Pensec, au Ministère de la Mer, a annulé les licenciements que j'avais autorisés. Faute d'emplois, la situation s'est vite révélée ingérable avec des discussions à la Préfecture pour essayer de trouver une solution, inventer la notion peu juridique de 'gel' des licenciements que j'avais initialement autorisés. Finalement plusieurs autres entreprises de la réparation navale brestoise ont déposé leur bilan au Tribunal de commerce. Je me suis senti désavoué par le Ministère, celui de la Mer pesant sur celui du Travail ! J'étais cependant convenablement soutenu par ma hiérarchie. Claude Leveque le DD, m'avait laissé agir et je m'entendais bien avec lui. La décision que j'ai prise était tout sauf un acte militant personnel. Elle était réfléchie. J'en avais parlé avec des collègues et je ne voyais pas comment faire autrement. Des considérations locales ont sans doute joué car Louis Le Pensec était un élu du Finistère. Avec le recul, je ne regrette rien. J'ai été droit dans mes bottes, j'ai trouvé que j'ai payé un prix très élevé dans cette affaire »¹.

En outre, les juristes avaient bien montré que l'AAL « créait un écran à la contestation juridique par rapport à une action prud'homale. Il fallait d'abord obtenir l'annulation de l'autorisation de l'It pour obtenir des dommages et intérêts. C'est ce que Philippe Langlois avait appelé 'Le labyrinthe infernal du salarié licencié'². L'autorisation administrative conditionnait le licenciement, ce qui était protecteur mais, une fois accordée, il était très difficile pour un salarié de la faire annuler. J'étais de ceux qui disaient que c'était une protection pour les salariés parce que le fait d'aller voir l'It avait un effet dissuasif sur le patron. Ça l'obligeait à bien réfléchir à ce qu'il faisait. Mais les pouvoirs de l'It étaient différents selon qu'il s'agissait de grands licenciements ou de petits licenciements économiques. Dans les petits – il y en avait beaucoup – on ne pouvait contrôler que la réalité de la difficulté économique. On avait davantage de pouvoirs dans les grands licenciements »³.

Les arguments ne manquaient pas non plus pour défendre une procédure qui renforçait l'emprise de l'IT sur la vie économique des entreprises, tout en lui fournissant

¹ Entretien avec Olivier Brunet, 20 mars 2019.

² Philippe Langlois, « Le labyrinthe infernal du salarié licencié pour motif économique », *Droit social*, 1981-290.

³ Entretien avec Jean-Christophe Sciberras, 25 mars 2019.

des armes de substitution pour assurer l'effectivité du droit du travail ou pour négocier l'amélioration de plans sociaux à l'aide, si possible, du filet sécurisant des dispositifs de préretraite¹ :

« Nous avons un moyen de pression considérable du fait de l'autorisation administrative de licenciement. Pour nous, c'était une arme parce que si on demandait à un employeur de mettre une sécurité sur une machine dangereuse, il le faisait aussi pour ne pas nous braquer le jour où il viendrait demander des autorisations de licenciements économiques. La suppression de l'autorisation de licenciement était, de toute façon, controversée. D'aucuns estimaient qu'au bout du compte, environ 90% des licenciements étaient autorisés. Je n'étais pas d'accord avec ce discours. Tout d'abord, si 90% étaient autorisés, on améliorerait considérablement les plans sociaux. Ces 90% arrivaient au terme d'un long processus de négociation dans laquelle on jouait un rôle de médiation. J'ai eu quelques très gros licenciements qui ont duré un an. A chaque fois, si la cause économique n'était pas contestable, les autorisations étaient conditionnées à des améliorations par étapes du plan social »².

« Chez Jeumont Schneider (les moteurs électriques) par exemple, il y avait régulièrement un licenciement économique par an ou tous les deux ans. La boîte comptait quelque 2 500 salariés et, chaque année, il y avait entre 100 et 150 licenciements. Pour le premier licenciement, ça a été dur mais après, j'ai compris tout ce qui se passait et je savais comment ça se préparait. Il y avait une FO majoritaire et une CGT/PC, minoritaire mais pas de CFDT. On avait donc un compromis local et le patron – quelqu'un de correct, qui ne compliquait pas les choses – préparait très bien le terrain. Donc, quand je faisais ma visite avant, il me disait à quelle date allait arriver la demande et je pouvais tenir le directeur départemental informé de tout ce qui était fait. Toutes les procédures étaient utilisées pour montrer que les syndicats ne désertaient pas le terrain, qu'ils étaient à l'action. On leur imposait même des choses qui ne servaient à rien. Le matin, j'allais rapidement voir le DRH parce que tout était prêt, puis j'avais rendez-vous avec les syndicats. Je passais une heure avec chaque délégué pour jauger la partie négociable. Ensuite je retournais voir le DRH pour discuter. L'enjeu, c'était les pré-retraites. C'était de l'accompagnement social du chômage qui captait une grande partie de mon énergie et de mes heures. Je ne caricature pas mais ce patron était plutôt bien par rapport à d'autres avec qui c'était une bagarre avec des horreurs, des licenciements de délégués en cascade. J'ai vu des patrons qui essayaient d'isoler les délégués pour les empêcher d'agir et nous, nous étions là pour les protéger. Donc, pour moi, la suppression des licenciements économiques a été un soulagement »³.

¹ L'autorisation administrative de licenciement était l'un des deux mécanismes, avec les dispositifs de préretraite dont l'origine remonte aux années 1960, qui plaçaient l'État (l'IT) en position de négociateur direct avec les entreprises (M.-Th. Join Lambert *et alii*, *Politiques sociales*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p.229-230).

² Entretien avec Gilles Butaud, 4 juin 2019.

³ Entretien avec Jean-Jacques Guéant, 6 novembre 2018.

Si elle a bien privé l'IT d'un levier d'action sur les entreprises, réduisant du même coup sa fonction généraliste, la suppression de l'AAL ne sonnait pas pour autant, comme ne cessait de le répéter Frédéric Perin, la fin de son intervention dans la sphère de l'emploi. Pourvu que l'ingénierie sociale, affaire de tempérament individuel, prît la place fraîchement abandonnée par le droit :

« J'ai vécu l'abolition de l'autorisation administrative de licenciement après n'avoir fait que cela à 80% de mon temps, quand j'étais à Saint-Quentin, bassin où tout s'effondrait que ce soit la métallurgie ou le textile. Ayant vu, à Saint-Quentin, ce qu'étaient vraiment les industries en restructuration, les ouvriers illettrés (l'Aisne n'est pas le département le plus éduqué de France) le travail à domicile comme pour les crocodiles Lacoste, et le travail des enfants qui existait encore, je ne pouvais laisser faire. Par un concours de circonstances, j'ai vraiment été l'un des pionniers de ce qu'on appelait les 'premières mesures de remplacement', les 'cabinets de remplacement'. Cela n'existait pas, les plans sociaux ce n'était que l'indemnisation ou la préretraite mais, un jour, j'ai vu arriver un avocat avec des gens qui ont dit qu'ils allaient trouver un autre travail à ces gens-là. J'étais totalement incrédule parce que tout s'écroulait dans le bassin, mais ça a marché. Quand j'ai été muté en région parisienne, je suis arrivé avec cette pratique de Saint-Quentin, décidé à m'intéresser aux plans sociaux et en sachant ce que j'allais demander. Je ne voulais pas demander de l'argent mais un nouveau travail pour ces gens. En région parisienne, où on s'estimait à l'abri, où on se disait qu'il y avait de l'emploi, on ne connaissait pas cette pratique. Pourtant les chiffres du chômage étaient déjà là, notamment dans le Val-de-Marne. Mais cette espèce d'anonymat de la région parisienne faisait qu'il n'y avait pas vraiment de négociations de plans sociaux. On nous demandait notre avis et je disais, moi, qu'il fallait faire quelque chose parce que des gens peu qualifiés étaient en train de perdre leur travail par centaines et qu'ils n'allaient pas en retrouver facilement. Pour moi, la transversalité commençait là. On savait déjà à l'époque que, pour beaucoup de ceux qui n'avaient pas l'âge de la préretraite, l'indemnité avait des effets complètement pervers (ils achetaient une voiture, une télévision, etc.) et que c'était le chômage de longue durée quasiment assuré pour la plupart d'entre eux »¹.

Le débat autour de la suppression (supposée alors réversible) d'une mesure, votée sous le premier gouvernement de cohabitation de la V République (Philippe Seguin, alors ministre des affaires sociales et de l'emploi, avait maintenu Martine Aubry à la tête de la DRT²), aurait pu amener Villermé à recentrer sa réflexion, comme le préconisaient à chaud

¹ Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

² Selon son témoignage, Philippe Seguin avait été chargé par le Premier Ministre, Jacques Chirac, de modifier les ordonnances Auroux, notamment celle sur le travail temporaire, et de flexibiliser le CDI. Mais le ministre du Travail aurait, en gaulliste social, passé un *deal* avec Martine Aubry lui demandant de prendre des mesures de façade (pour donner l'impression d'une grande flexibilité), tout en maintenant les droits des salariés. « J'ai, par ailleurs, supprimé l'AAL, mais de telle manière et avec de telles garanties en réponse qu'on ne l'a jamais rétablie ». (« Philippe Seguin, la politique au corps, documentaire télévisé, LCP, 1^{er} mars 2020)

certains « pivots régionaux »¹ de l'Association, sur le cœur de métier de l'IT : l'application du droit du travail. Mais son attachement viscéral à la fonction généraliste du corps², joint au double souci de combattre le travail illégal et d'approcher le public « muet » des « paumés du droit » (salariés précaires, stagiaires, SIVP, TUC³, salariés des PME sans institutions représentatives du personnel...), l'a conduite à tenir bon sur le versant juridiquement soustrait de l'emploi. Les interventions de Daniel Labbé (syndicaliste), Hervé Dufoix (responsable du personnel), Agnès Zissmann (magistrate) et de Paul Bouaziz (SAF) sur les attentes qu'ils pouvaient avoir vis-à-vis de l'IT, lors de la rencontre nationale du 25 octobre 1986⁴, n'ont fait que conforter sa volonté de compenser le retrait d'une mesure au motif légitime que le « social forme un ensemble qu'on ne peut saucissonner »⁵. Là s'est dans doute jouée une première rupture d'équilibre pour l'Association, dont le périmètre d'intervention ne reflétait plus fidèlement le répertoire d'action des agents sur le terrain⁶.

Qu'on ne croie pourtant pas que la hiérarchie est restée insensible à la suppression de l'AAL ou que les positions de Villermé la dispensaient de toute réaction : une institution ne voit jamais d'un bon œil la perte d'une de ses prérogatives. Inspecteur à Boulogne Billancourt, Lionel de Taillac n'avait « nulle intention de quitter ce poste » qui le passionnait. Mais voici que Jean Lavergne, directeur régional, l'appelle pour lui proposer le poste des Relations sociales à la Direction régionale d'Ile-de-France, c'est-à-dire l'animation de l'inspection du travail de la région :

« Lavergne m'a clairement dit que ma tâche était d'accompagner le tournant de la suppression de l'autorisation administrative des licenciements économiques. L'approche collective a été privilégiée, des actions ont été menées sur les

¹ En vue de la rencontre nationale du 25 octobre 1986, les contributions du Nord-Pas-de-Calais, de J. Ducos (It à Mont-de-Marsan), d'Aquitaine, de la Somme, de l'Aisne, de Bretagne, de Bernard Grassi (It à Nantes), du Centre et de la Haute-Normandie ont fait l'objet d'une synthèse rédigée par Olivier Brunet, dans le n°24 d'*Interd'Its*, octobre 1986.

² Compte rendu du CA du 14 mars 1987 : « La suppression de l'autorisation administrative de licenciement remet en cause notre intervention de généraliste dans la mesure où ne sommes plus en situation d'aborder la question de l'emploi, centrale et primordiale pour nos interlocuteurs ».

³ Les SIVP, rémunérés entre un tiers et la moitié du Smic, étaient destinés à des jeunes sans qualification ou demandeurs d'emploi. En fait, les SIVP étaient une forme d'emploi précaire (six mois maximum) et très bon marché (salaire réduit et absence de cotisations sociales), dont certaines entreprises ont usé et abusé. Ils seront supprimés en 1988, au profit des contrats de retour à l'emploi. Les travaux d'utilité collective (TUC) étaient également des contrats aidés créés en 1984 sous le gouvernement de Laurent Fabius, et remplacés 1990 par les Contrats Emploi Solidarité (CES).

⁴ Cf. le n°25 d'*Interd'Its*, janvier 1987.

⁵ Entretien avec Jean-Christophe Sciberras, 25 mars 2019.

⁶ Villermé a toutefois reconnu que « le repli s'est organisé autour des missions traditionnelles de l'IT. La disparition du 'stress' lié à la contrainte des délais a permis d'améliorer, en quantité et en qualité, notre intervention notamment en matière d'hygiène et de sécurité, d'IRP et de durée du travail » (*Interd'Its*, n°34, mai 1988).

conditions de travail, BTP par exemple. Plusieurs mémentos de contrôle ont été construits sur des secteurs. La DR a apporté des appuis juridiques et techniques aux IT, etc. Ces actions se sont appuyées sur des groupes de travail auxquels participaient des villermistes et d'autres. Une impulsion a été donnée qui a renforcé l'échelon régional, ce qui n'a pas été du goût de tous les directeurs départementaux qui critiquaient Lavergne. L'échelon régional n'était pas considéré alors comme l'échelon important aux yeux de l'encadrement. Je travaillais de concert avec Christian Lenoir parti à la MICAPCOR qui œuvrait dans le même sens. Par exemple, il diffusait nos mémentos Ile-de-France sur tout le territoire et en initiait d'autres avec d'autres régions »¹.

Les curiosités centrifuges d'un esprit critique

Le pluralisme de Villermé, dont les vertus dynamisantes pouvaient entraîner une certaine forme de paralysie collective, doit aussi s'apprécier à l'aune des réflexions auxquelles ses membres les plus actifs se sont livrés. Celles-ci témoignent en effet d'une remarquable ouverture d'esprit, finement analysée par le juriste-témoin Antoine Lyon-Caen :

« Je pense que si ça avait été un groupement, même critique, sur le fonctionnement de l'IT, je ne les aurais pas rencontrés puisqu'ils n'auraient pas eu de raison de venir vers moi ni moi vers eux, même si je m'intéressais à l'IT. Ce qui m'a vraiment beaucoup marqué, c'est que je voyais des It s'intéresser à autre chose qu'à leur métier. Je voyais naître, autour de ce qui allait devenir Villermé, une génération d'It qui avait le souci majeur d'analyser les mutations du travail de l'époque et de réfléchir suffisamment, en vue d'une éventuelle action de l'IT. Mais pas seulement : je les voyais investir le terrain de l'analyse des mutations du travail et des organisations. Cette génération essayait d'apporter sa pierre à une *nouvelle politique du travail*. Ils s'intéressaient à la santé, à toutes les formes d'éclatement de la collectivité de travail. Ce thème avait déjà été un peu travaillé à la fin des années 1970 et ils connaissaient très bien ces travaux. Ils s'intéressaient également à l'ouverture des frontières, à la mondialisation, à l'opérationnalité ou à la non-opérationnalité du code du travail². Nous avons eu beaucoup de réflexions sur ce droit du travail inintelligible. Aborder ce thème de la sorte était tabou mais eux osaient le dire. Il y a eu un débat sur l'intérêt d'avoir un code du travail en 50 articles. Je pense qu'ils sont venus vers moi parce qu'ils avaient envie d'échanger sur la vision qu'ils avaient des changements affectant le droit, le travail, l'entreprise. Ils étaient de plain-pied dans les débats auxquels moi-même je prenais part et il n'a pas été difficile de les intégrer progressivement à tous les réseaux plus ou moins militants ou universitaires ; ils y ont pris place naturellement »³.

¹ Observations écrites transmises par Lionel de Taillac, mai 2020.

² Cf. notamment *Association Villermé*, n° spécial 41/42 : « Moderniser les entreprises sans faire évoluer les services ? » : « Comment séparer la protection de l'environnement, de la sécurité dans la mise en œuvre des *process* de production dans les entreprises, notamment pour les produits chimiques ? »

³ Entretien avec Antoine Lyon-Caen, 25 janvier 2019.

Cette curiosité critique s'est déployée dans le bulletin interne de l'Association, dans des revues spécialisées¹ (*Droit social, Droit ouvrier, Liaisons sociales...*) et surtout dans la revue *Travail*, fondée par l'auteur de *L'Établi*, Robert Linhart². En voici quelques exemples dont le trait commun, tracé par les cheveu-légers de l'Association, est d'exprimer une certaine défiance à l'égard d'un formalisme juridique qui empêche de penser « les faits dont le droit du travail se nourrit³ » et « l'effet » protéiforme que celui-ci produit sur le travail réel⁴. Ou bien encore qui distrait le regard des marges de la légalité où prospèrent les situations de non-droit ou les manquements à la protection sociale, dont l'État-providence savait encore si bien se nourrir. Comme si l'observation des situations de non-droit, des abus ou des comportements frauduleux permettait de comprendre les limites ou les conditions d'application ou de non-application de la règle, les « conditions *du* travail » plus que les conditions *de* travail (Perin). Dès la première note de synthèse d'*Interd'Its*, l'intelligibilité juridique cède ainsi le pas à l'analyse de l'organisation du travail ou de la chaîne de commandement ou de distribution d'ouvrage, à propos des travailleurs clandestins égyptiens employés à la distribution de prospectus publicitaires⁵. Le pli est confirmé, en avril 1983, par une note de réflexion au titre iconoclaste : « Faut-il contrôler les salariés ? » :

Dans divers cas, « des salariés sont auteurs ou complices d'infractions dont ils tirent avantage. (...) Graves ou petites, ces fraudes portent atteinte à des règles issues d'une volonté de solidarité. Plus grave encore : nous avons le sentiment qu'à travers de tels phénomènes, qui se rejoignent et quelquefois coexistent avec le marchandage sous ses divers avatars, c'est un espace sans loi qui s'étend, à côté de la vie sociale officielle, un espace connu de tous et laissé dans l'ombre. Une économie souterraine, faite de sous-traitements en tous genres, favorisée par une partie du patronat qui y voit un moyen de réduire ses coûts, se développe aux

¹ La plupart de ces articles peuvent être consultés sur le site : www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr

² R. Linhart, *L'Établi*, Paris, Editions de Minuit, 1978.

³ L'avocat Tiennot Grumbach avait choisi le précepte suivant pour son cabinet : « C'est du fait que naît le droit ».

⁴ Voir le n°5/6 de la revue *Travail*, novembre 1984, p.2-3, dont l'éditorial collectif est significativement intitulé : « Les faits (l'effet) du droit du travail : « Le droit du travail est d'abord ensemble d'*instruments*, utiles ou non, utilisés ou délaissés. Instruments qui ne peuvent être isolés des faits sur lesquels ils portent et des effets qu'ils engendrent. Le droit du travail est aussi *manière de pensée* : les catégories du droit – discipline et faute, pouvoir et liberté, employeur...- sont autant de prétendues vérités dites sur les travailleurs et leur état, sur les syndicats et leur rôle, sur l'organisation du travail. Sans doute d'autres vérités prétendues peuvent être dites sur la production et les libertés qui ne passent pas par les catégories du droit. Mais celles-ci méritent une attention particulière : comment se forment-elles ? comment se combinent-elles ? comment ordonnent-elles et transforment-elles les rapports de travail ? ».

⁵ F. Perin, « A propos des sans-papiers », *Interd'Its*, n°2, décembre 1981.

marges du jeu économique normal, dont tous les acteurs peuvent y trouver intérêt »¹.

Mais c'est surtout à travers la revue trimestrielle *Travail* que la curiosité critique des villermistes convertis à l'ingénierie sociale s'est épanouie. Ce *Bulletin de l'Association d'enquête et de recherche sur l'organisation du travail*, fondé en 1981 par des universitaires de diverses disciplines², a en effet très tôt ouvert ses colonnes à des inspecteurs du travail issus de Villermé³, séduits par « ce lieu d'échanges interdisciplinaires et intersyndical » qui permettait, comme aux autres contributeurs, de replacer leur action professionnelle dans le contexte mutant du capitalisme contemporain. Antoine Lyon-Caen en souligne le caractère conjoncturel et conjonctif : « Je pense que c'était une période assez particulière dans l'histoire, non pas du travail mais de ceux qui s'intéressaient au travail. Pendant une période de dix ans, l'activité professionnelle a été une source énorme de suggestions, de stimulations mais, en même temps, aucune activité professionnelle ne paraissait devoir livrer une vérité sur le travail plus forte que la vérité livrée par d'autres ; d'où ces lieux d'échanges. C'est pourquoi, quand on parle de Villermé, je pense tout de suite au collectif de la revue *Travail* »⁴.

La contribution rédactionnelle de villermistes, regroupés dans un collectif au nom significatif : « Les faits du droit »⁵, est attestée, dès 1984, dans un dossier thématique consacré à « l'employeur précaire » :

« Inspecteurs du travail, nous ne sommes ni contre le droit d'entreprendre, ni contre la volonté d'innover. Certes, la flexibilité est sans doute économiquement nécessaire et inévitable. Nous ne pleurons pas la mort lente du taylorisme et de la concentration industrielle. Mais ce que nous observons dans notre activité professionnelle nous préserve d'un nouveau dogmatisme. La flexibilité existe et nous la rencontrons tous les jours hors du monde social 'officiel' dans les contrats de travail précaires bien sûr. Mais surtout aujourd'hui dans le développement massif de '**l'entreprise précaire**' à travers le prêt illégal de main-d'œuvre camouflé en 'sous-traitance', à travers le travail clandestin et les 'entreprises dauphins' qui meurent et renaissent au gré des circonstances, à travers enfin l'artisanat détourné et le travail prétendu indépendant. Ces pratiques se

¹ G. Butaud, F. Perin et M. Théry, « « Faut-il contrôler les salariés ? », *Interd'Its*, n°7 bis, avril 1983.

² Le comité de rédaction comprenait au début : Martine Blanc, Luc Bolstanski (sociologue), Benjamin Coriat (économiste), Jean-Paul Cruse (journaliste), Marcel Drach (économiste), Robin Foot (ingénieur de recherche), Tiennot Grumbach (avocat), Francis Ginsbourger (économiste), Fabienne Lauret (étalienne), Catherine Lévy (sociologue), Robert Linhart (sociologue-philosophe), Alain Lipietz (économiste), Gérard Noiriél (historien), Jean-Yves Potel (écrivain universitaire), Daniel Richter (ancien salarié de Renault), Christian Salmon, Philippe Zarifian (sociologue).

³ Jean-Christophe Sciberras apparaît dans le comité de rédaction du n°12 de janvier 1987.

⁴ Entretien avec Antoine Lyon-Caen, 25 janvier 2019.

⁵ Qui comprenait G. Butaud, F. Périn, M. Théry.

chevauchent d'ailleurs très souvent et sont un lieu privilégié de l'illégalisme patronal (en droit du travail mais aussi en matière fiscale et en droit des affaires) »¹.

En 1989, la revue *Travail* entend « élargir les thèmes, les préoccupations et les publics »² et décide de faire peau neuve³. Reprise alors par des membres de Villermé et dirigée par Jacques Dughera⁴, elle se dote, pour un temps, d'une organisation curieusement bicéphale⁵ avec, d'un côté une SARL Travail⁶, et, de l'autre, une Association des amis du travail⁷, animée par l'inspecteur du travail, Thierry Billet, et présidée par Antoine Lyon-Caen. Tout en faisant entrer dans son nouveau comité de rédaction, officiellement associé à la SARL, une syndicaliste : Myriam Fourcade ; un inspecteur du travail : Jean-Christophe Sciberras ; des sociologues : Catherine Lévy, Annie Thébaud, Guy Groux ; des médecins, un ergonome : Damien Cru, des économistes, des conseillers prud'homains, et des avocats : Rachel Saada, Thiennot Grumbach. Et d'affirmer son souci programmatique d'interroger les frontières du travail afin de mieux cerner par contraste, démythification et démythification, le travail « dans sa réalité humaine et sociale, au nom d'une certaine éthique qui aurait pour objectifs premiers : la vie dans sa durée, sa qualité, la santé, l'épanouissement de la personne⁸ » :

« Pour l'instant, dire le travail nécessite que l'on reconnaisse les limites de notre savoir sur ce qu'il est, sur ce que sont ses formes actuelles. C'est refuser de se laisser enfermer dans les deux discours qui dominent le débat social et politique sur la nature de ses évolutions. Le premier, modernisateur, apologue de la flexibilité tous azimuts de l'emploi, ne lui attribue qu'une place seconde, subordonnée à la primauté de l'intangible contrainte économique dont l'entrepreneur seul, serait le véritable interprète. Le second, fataliste, présente le déclin économique et social de territoires entiers, le chômage, la précarisation de

¹ « L'employeur précaire », *Travail*, n°5/6, novembre 1984, p.4. L'Association Villermé est présentée dans un encart intitulé « Qu'est-ce que l'Association Villermé ? », p. 16.

² Cf. l'éditorial du n°16, février 1989.

³ Voir la note rédigée par J. Dughera, « Revue *Travail* et Association Villermé ».

⁴ Entretien avec Jacques Dughera, 12 juin 2019 : « Effectivement, nous avons repris, en 1989, cette revue qui existait avec des gens très connus qui voulaient arrêter et qui nous ont facilité les choses. Robin Foot et Catherine Lévy étaient les *go-between* entre Robert Linhart et notre petit groupe pratiquement issu de Villermé. C'était un 'transfert d'actifs à titre amiable' – nous n'avons rien payé. (...) Nous étions une bande de copains qui avaient envie de faire quelque chose. Ça n'avait aucun rapport avec Villermé. On avait envie d'écrire sur le travail parce qu'on en avait assez que ce soit minoré dans les débats politiques. C'était une revue résolument interdisciplinaire. Il devait y avoir entre mille et deux mille abonnements dont beaucoup d'institutionnels, ce qui permettait d'être solvables sans en être de notre poche et de pouvoir payer correctement ceux qui devaient l'être, à commencer, bien sûr, l'imprimeur ».

⁵ Au terme, sans doute, d'un compromis entre les attentes des associations qui ont assuré le relais : Villermé, Criast et Alert.

⁶ Avec six villermistes : Dughera, Lenoir, Pone, Ricochon, Vieille, Moussat, aux côtés du juriste Jean-Paul Murcier, du professeur de santé publique Bernard Cassou et du statisticien-ergonome Serge Volkoff.

⁷ Comprenant, outre Thierry Billet, Marion Chesnais, Robin Foot, Michèle Marchais, Robert Linhart, Antoine Lyon-Caen.

⁸ « Où en est-on à propos de la reprise de la revue *Travail* ? », *Interd'Its*, n°38, mai 1989.

l'emploi et la marginalisation structurelle des 'inaptes du progrès' comme des évolutions inéluctables de nos sociétés industrielles. Contre ces deux discours qui empêchent, de fait, de penser le travail, il y a un enjeu vital à tenter de cerner les mutations en cours, dans la diversité des rapports de travail et à la production »¹.

Si Villermé et *Travail* ont cheminé parallèlement², sauf à l'occasion sécante du centenaire de l'IT en 1992, la revue, qui s'est éteinte³ à l'hiver 1995 sur un constat de relatif échec⁴ après 18 numéros parus, semble avoir servi de relais, de tribune ou de banc d'essai aux villermistes attirés par des revues plus académiques ou plus reconnues, telles que *Droit social* ou *Droit ouvrier*⁵. Ses dossiers thématiques⁶ ayant impliqué des villermistes : travail indépendant, insertion professionnelle des jeunes, flexibilité, travail et modes d'emploi, Europe sociale, « boulots sales, sales boulots », cancer au travail, management participatif, centenaire de l'IT, négociation collective en France, « s'insérer par l'intérim ? », sous-traitance, économie solidaire, témoignent en tout cas par leur éclectisme (et par la participation d'universitaires de diverses disciplines) d'une volonté de dépasser l'horizon professionnel de l'IT en allant bien au-delà des frontières juridiques du travail. Signes à tout le moins d'une autonomie et d'une mobilité intellectuelles, qui confinent au refus - non propre à l'IT puisqu'il s'exprimait au même moment chez les médecins - de se laisser enfermer dans le rôle, jugé étriqué, de simple *technicien* du droit du travail. Ingénieur : oui, technicien : non !

¹ « *Travail change* », *Travail*, n°17, juillet 1989, p. 2-3.

² Entretien avec Jacques Dughera, 12 juin 2019 : « Les différents numéros étaient plus impulsés par une ou deux personnes que par un collectif. C'était sur l'édito qu'il pouvait y avoir des zones de désaccord parce que c'était en prise avec l'actualité et, parfois, on trouvait que c'était trop critique ou pas assez. C'est le dosage qui faisait des difficultés. Le dossier lui-même était laissé à un groupe qui s'en emparait. Il n'y avait en tout cas pas de stratégie de Villermé là-dessus. Le CA de Villermé s'est beaucoup éloigné et je ne suis même pas sûr que les villermistes lisaient la revue, même si on a eu beaucoup d'abonnés adhérents à Villermé. Je ne crois même pas que l'Association suivait de près la revue *Travail*. C'est d'ailleurs peut-être une erreur ».

³ Son dernier éditorial intitulé « En conclusion » (n°35, automne/hiver 95/96) écarte d'emblée trois raisons qui auraient pu jouer dans cette disparition : « les raisons financières [elle bénéficiait du soutien d'*Alternatives économiques*] ; « les raisons de contenu » et « le désintérêt de son lectorat ». « Mais aujourd'hui, nous l'arrêtons parce que nos débats internes ne nous permettent plus de savoir quel rôle elle doit jouer, à quel lectorat elle doit s'adresser et avec qui elle peut prendre toute sa place ».

⁴ *Ibid* : « Il faut reconnaître qu'à de très rares exceptions près, nous n'avons pas réussi à mélanger des approches différentes de la notion de travail. Les disciplines scientifiques qui s'intéressent au travail demeurent très autocentrées sur leurs origines, les praticiens semblent moins attachés que par le passé aux pratiques transversales, bref les frontières restent largement encore des *terra incognita* ».

⁵ Avec des articles souvent écrits à plusieurs mains de Gilles Butaud, Jacques Dughera, Anne Hidalgo, Christian Lenoir, Frédéric Perin, Jean-Christophe Sciberras, Michel Théry, Vincent Vielle, Bertrand Wallon, etc.

⁶ Auxquels ont notamment participé : Martine Bedu Cadier, Marc Benadon, Olivier Brunet, Gilles Butaud, Michel Cointepas, Jacques Dughera, Jean-Jacques Guéant, Christian Estienne, Elisabeth Frichet, Anne Hidalgo, Martine Jegouzo, Yves Mouton, Christian Lenoir, Frédéric Perin, Catherine Pone, Geneviève Rendu, Sylvaine Ribadeau Dumas, Michel Ricochon, Lionel de Taillac, Michel Théry, Claude-Emmanuel Triomphe.

L'ingénierie sociale dispersive

Que cette curiosité d'esprit ait pu retentir sur les trajectoires professionnelles des villermistes (dans une proportion supérieure à la moyenne générale du corps, si l'on se réfère aux chiffres de l'Association MOBIL'IT¹) n'est guère étonnant. Les articles publiés dans des revues juridiques ou dans *Travail*, constituaient des signaux non négligeables à l'adresse de l'administration du Travail. Soit pour se hisser plus rapidement que par l'ancienneté dans la hiérarchie (ce qui impliquait de quitter Villermé) bien que les places fussent limitées, soit pour se procurer un passeport pour d'autres contrées professionnelles plus dégagées au risque de voir s'éloigner à jamais son port d'attache (sauf à se mettre en disponibilité), soit encore pour se faire un nom dans l'étroit cénacle des juristes du droit social. Cet opportunisme d'une génération en mouvement est analogue, par ses finalités, ses débouchés, sa fécondité et son rayonnement, à celui que la Direction du travail avait su orchestrer, de 1893 à 1936, à travers la promotion des quelque 400 « travaux originaux des inspecteurs du travail »². Mais sa forme - indépendamment de son contenu - est différente car la production intellectuelle des villermistes s'est manifestée spontanément, c'est-à-dire sans régulation d'ensemble (chacun écrivant en son nom propre) ni même encouragement par la hiérarchie. Tandis que celle de leurs aïeux était, dès avant 1914, encadrée, sélectionnée, relue et rémunérée sous forme de primes par la Direction du travail. Il n'empêche ! Ce « bouillonnement intellectuel non institutionnel » (Anne Hidalgo)³, dont le séminaire de droit social comparé d'Antoine Lyon-Caen était l'un des meilleurs comburants, est l'expression d'une vigueur intellectuelle retrouvée. Son rayonnement, digne d'un grand corps de l'État, eût sans doute été plus éclatant encore si Villermé avait su en faire son miel et si la DRT s'était employée, comme son lointain ancêtre, à le

¹ Entretien avec Marc Benadon, 31 janvier 2019 : « L'Association MOBIL'IT a justement regroupé des gens qui ont quitté les fonctions classiques de l'IT et il semble que, sur vingt ou trente ans, seule une quarantaine de personnes l'aient fait. Certains ont passé le concours de l'ENA d'autres celui de la magistrature. Je pense que la première motivation était une volonté de bouger. Les gens qui sont It pendant trente ans sont une minorité et cela me paraît sain de vouloir connaître autre chose dans une carrière professionnelle. J'ai toujours eu, au bout de cinq ou six ans, la volonté de changer de poste. A mon avis, le fait de préparer l'ENA ou la magistrature correspond à une volonté et offre une possibilité – qui n'est pas offerte aux It – d'occuper d'autres postes en mobilité. Historiquement, il y a des postes qui ont toujours été occupés par des gens du corps de l'IT : Direction du commerce intérieur, DRH de l'Opéra, poste sur le travail carcéral au ministère de la justice, poste au ministère de la culture, par exemple. Quand quelqu'un occupant ces postes partait, il présentait quelqu'un pour le remplacer avec l'aval des directions qui voyait l'intérêt d'avoir dans ces postes un membre du corps de l'inspection. Moi, je n'ai pas préparé ces concours administratifs car j'étais déjà trop âgé (limite d'âge). Je pense qu'il est sain de bouger. Que ce soit dans le public ou le privé, une carrière longue de 40 ans sur un même type de poste se produit de moins en moins ».

² Sur ces travaux, leur fonction et leur usage dans un contexte national et international, voir : V. Viet et V. Burgos, *art. cit.*, in E. Geerkens et alii, *op. cit.*, p. 254-267

³ Entretien avec Anne Hidalgo, 14 janvier 2019.

capitaliser, mutualiser et valoriser au profit du corps tout entier. Dans son enceinte, l'Association « faisait » à coup sûr du collectif par sa fonction de synthèse sans bien du reste savoir comment trancher. Mais l'expression externe de ses membres lui échappait parce qu'elle était contestée en interne (au nom de l'échange autour des pratiques professionnelles) et le fait d'une écume jalouse de sa connivence avec l'intelligentsia du droit social¹. Du coup, c'est toute l'IT qui en pâtissait sans que le collectif Villermé en retire un bénéfice autrement qu'induit :

« Je crois que l'IT a raté deux marches. La première marche, c'était avant que je rentre, quand les It se sont battus pour ne pas être dans le cursus de formation de l'ENA, ce qui était une erreur totale de nature à conserver l'IT son caractère de corps modeste. La deuxième marche est de ne pas avoir essayé de rayonner en étant présent, avec les autres acteurs et penseurs du droit social, à l'extérieur. Cela pouvait faire prendre des risques aux fonctionnaires dont les carrières étaient tributaires de leur attitude, mais c'est dommage parce que ça aurait peut-être apporté à l'IT une reconnaissance plus importante »².

Anne Hidalgo en était parfaitement consciente qui s'exprimait au titre de ses fonctions de directrice adjointe du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle : « L'inspection n'a-t-elle pas toujours été en crise ? N'est-ce pas un phénomène structurel chez ces fonctionnaires atypiques ? Certes, mais la question paraît plus angoissante aujourd'hui. Fuite des inspecteurs à l'appel des sirènes du privé, difficultés de recrutement, débats dogmatiques opposant les notions de 'contrôle' et de 'conseil', tergiversations à propos de la modernisation négociée ou du changement du travail... Et pourtant, à en croire les brillants parcours de certains inspecteurs à l'extérieur de leur administration³, le corps ne semble pas dénué de compétences reconnues et appréciées. Si l'Inspection ne se relevait pas de cette dernière crise, quel serait le manque, pour qui ? Quelle est sa valeur ajoutée dans le système français de relations sociales ? »⁴.

Les motivations ayant poussé nombre de villermistes vers d'autres horizons (DRH⁵, engagement politique ou syndical, création d'entreprises ou de cabinet de

¹ Le CA, présidé par Michel Ricochon de 1987 à 1988, craignait alors que l'Association ne servît de marchepied à certains des adhérents attirés par le microcosme parisien du droit social, aux dépens du projet fondateur, l'échange des pratiques professionnelles, auquel était très attaché le socle des adhérents. Certaines manœuvres de prise de pouvoir au CA auraient été déjouées par Michel Ricochon et Claude-Emmanuel Triomphe (entretien avec Michel Ricochon, 12 janvier 2018).

² *Ibid.*

³ « Inspecteur du travail : la deuxième carrière », *Liaisons sociales*, mensuel n°11070, 12 novembre 1992, p. 31.

⁴ Anne Hidalgo, *art. cit.*

⁵ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019 : « De nous cinq [Gilles Butaud, Michel Théry, Anne Trebucq et Pierre Vienot], c'est Anne Trebucq qui a fait la plus longue carrière au Travail. Plusieurs d'entre nous sont assez vite partis vers des métiers RH. Anne Trebucq l'a fait également à la Comédie Française et à l'UGAP

consultants, fonctions dans d'autres administrations à vocation sociale ou non, carrière universitaire comme Jacques Le Goff...) soit en détachement, soit en disponibilité, soit encore en rompant le cordon ombilical avec leur corps d'origine, ne sont évidemment pas réductibles au manque de perspectives dans le champ des ministères sociaux, même s'il faut en tenir compte. L'usure au travail a pu s'en mêler, comme du reste le sentiment d'avoir fait le tour d'un métier sous tension, à la merci de nombreuses manipulations : « Cette fonction me séduisait. Le métier d'IT est passionnant mais usant, fait de tâches répétitives et de situations conflictuelles récurrentes. Du reste, à des degrés différents, beaucoup parmi les villermistes ont bifurqué. Je pense qu'à un moment, il y a une insatisfaction intellectuelle liée à la répétition. Le terrain nous plaisait mais, à un moment donné, on ressent une forme d'usure »¹.

En creux, ces réelles ou fausses sorties (certains villermistes sont retournés dans le giron de l'IT², ce qui relativise du même coup la portée du phénomène de pantouflage) témoignent d'une absence surprenante de politique des ressources humaines à l'échelle du corps - la fonction RH n'étant pas assurée par la DRT mais par une Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) souvent autiste – même si la hiérarchie, fidèle à une longue tradition, ne dédaignait pas de puiser à son avantage dans le vivier des étoiles montantes³. Contrairement à la magistrature, où le passage au ministère de la Justice était gage ou promesse d'une « brillante carrière », l'attrait exercé par la centrale (DRT) sur les sortants semble avoir été beaucoup moins décisif que le passage en cabinet⁴ (phénomène forcément marginal) ou l'appel du privé ou d'autres administrations. Signe que l'émancipation par rapport à la centrale, inscrite dans les gènes de Villermé, était parfaitement intégrée par les candidats en partance, ou bien encore, qu'on pouvait prendre le risque, au sein d'un corps déconcentré, de faire autrement carrière en foulant des chemins de traverse. C'est en fait la prévalence des relations

(Union des groupements d'achat public) puis est revenue à la DRT où elle est restée longtemps. Michel Théry a été le premier d'entre nous à partir, au bout de deux ans, à la délégation interministérielle pour l'insertion des jeunes, avant d'aller à la Justice où plusieurs d'entre nous ont ultérieurement succédé. Gilles Butaud qui avait été Ct (Contrôleur du travail) avait un temps cumulé plus important, mais il est parti très vite aussi vers des choses différentes. Il a joué un rôle significatif dans le fait que j'aie à la BNF puisqu'il était DRH du Louvre. Il avait été convenu que je postulerais le jour où il quitterait le Louvre et, en fait, il a donné mon nom au moment où la BNF a cherché quelqu'un ».

¹ Entretien avec Gilles Butaud, 4 juin 2019.

² Par exemple, Marc Benadon, Lionel de Taillac après une expérience aux ressources humaines d'Air-France.

³ C'est ainsi que Claude Chetcuti et Jean Cordouan ont pourvu certains postes à responsabilité en choisissant des candidats issus de Villermé (voir les témoignages de Christian Lenoir et d'Olivier Brunet).

⁴ Rentrent notamment dans ce cas de figure : Anne Hidalgo, Jean-Christophe Sciberras, Bernard Krynen au cabinet de Martine Aubry, Lionel de Taillac au cabinet de Michel Sapin, Annaïck Laurent au cabinet de François Rebsamen.

interindividuelles¹, nouées bien souvent au sein des promotions de l'INT ou au hasard des rencontres professionnelles, qui rend surtout compte des bifurcations :

« Ce qui m'a frappé, c'est le lien qui s'est tissé entre tous. Après 1988, je n'ai plus été présent mais les liens ont perduré. C'étaient vraiment des gens exceptionnels. Plus tard, Gilles Butaud et Tiennot Grumbach ont acheté ensemble une usine à République dans laquelle ils ont fait des appartements. Nous y avons organisé beaucoup de réunions de la revue *Travail*. Gilles Butaud a été conseiller social à la représentation permanente de la France à Bruxelles et il a été le fondateur d'Erasmus. Il y avait aussi Michel Théry qui a eu un parcours peu ordinaire, puisque d'assistant en fac il est devenu It puis directeur adjoint du CEREQ (Centre d'études et de recherches sur les qualifications). Dans la génération précédente, on avait des gens comme Jacques Le Goff qui ont fait des choses intéressantes. Nous avons aussi fait une chose très forte qui a été de créer, avec des DRH, Association *Divergences*. Le titre avait été choisi pour montrer que chacun avait son rôle propre mais on se réunissait pour réfléchir, discuter ensemble sur le juridique. A cette époque, l'idée était un peu sulfureuse. Ce serait peut-être plus difficile aujourd'hui »².

Les motivations des sortants se ressentent aussi de l'idée - diversement perçue dans les rangs de l'IT - que le métier d'inspecteur constituait un tremplin vers des horizons plus gratifiants : « Au total, à la base, je considère que la hiérarchie a beaucoup trop, et depuis beaucoup trop longtemps, désinvesti l'IT au niveau des pratiques professionnelles. Il n'est pas normal que l'IT ait fonctionné dans les faits comme n'étant qu'un métier de début de carrière. Ce n'est pas normal, elle mérite mieux que ça. Ce que je veux dire, c'est que tout se passe comme si une fois qu'on a fait ses classes, on fait tout autre chose et qu'on doit oublier. Mais ce n'est pas ça ; ça ne peut pas être ça ! »³. Cette donnée, la Dagemo l'avait même, selon Bertrand Wallon, culturellement assimilée, préférant s'en faire une arme de séduction plutôt que d'avoir à répondre des conditions d'avancement et de rémunération peu enviables au sein du corps :

« Pendant cette même semaine, la directrice du personnel du ministère du Travail est aussi venue [à l'INT] nous faire une présentation administrative de la carrière, nous parler des diverses possibilités (y compris de l'Inspection des transports, et des lois sociales en agriculture) et nous a dit : 'Ne vous inquiétez pas pour vos problèmes d'emploi, j'ai des appels tous les jours pour envoyer des It dans des directions de personnel de départements ministériels et, pour ceux qui voudront évoluer, ce sera possible'. Elle avait surtout conscience que la carrière d'It est une horreur puisque courte, avec très peu d'échelons et un faible salaire ». Nous

¹ Entretien avec Marc Benadon, 31 janvier 2019 : « J'ai beaucoup appris. Je suis entré à la Générale des Eaux sur un poste précédemment occupé par madame Anne Hidalgo avant qu'elle intègre le cabinet de Martine Aubry. Elle m'a présenté à sa direction pour la remplacer ».

² Entretien avec Jean-Christophe Sciberras, 25 mars 2019.

³ Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018.

venions de postes un peu plus confortables, nous avions des enfants et nous pouvions choisir des carrières très différentes. La perspective était un poste de DA de classe fonctionnelle dans une direction départementale, chargé des questions d'emploi. Cela nous éloignait de ce qui nous avait motivés : le domaine des relations sociales, de la relation de travail, de la vie au contact de l'entreprise »¹.

Une chose est sûre, l'essaimage des villermistes s'est essentiellement placé sous le signe de l'ingénierie sociale, au sens que lui donnaient les réformateurs sociaux de la fin du XIXe siècle, quand la figure tutélaire de l'ingénieur ou du réformateur social, à l'image de Justin Godart, Paul Strauss ou Emile Cheysson, tenait le haut du pavé². Avec ce pari volontaire qu'il est possible et même salubre d'agir sur le social en associant à son façonnage, comme le faisait Villermé par conviction, toutes les parties prenantes intéressées par sa régulation. Les témoignages des villermistes les plus mobiles le confirment de manière frappante et incantatoire, au point qu'il est possible d'affirmer que Villermé éveillait les esprits à l'ingénierie sociale, sans bien sûr, à l'heure où les expérimentations sociales foisonnaient³, en revendiquer le monopole.

L'observation vaut aussi bien pour ceux restés dans l'administration du Travail que pour ceux l'ayant quittée. Evoquant les « restants », Lionel de Taillac n'hésite pas à souligner la persistance d'un fonctionnement en réseau :

« Lorsque j'étais à la DR d'Ile-de-France, j'étais encore villermiste dans l'esprit et je pense que c'est pour cela que Jean Lavergne, le directeur régional d'Ile-de-France, m'a fait venir. J'étais vraiment connu comme villermiste et à la direction régionale, j'ai eu une pratique 'villermiste'. J'innovais, je créais des échanges, je mettais en place des groupes de travail sur différents thèmes de pratiques professionnelles tels que : 'Comment implanter des délégués du personnel (DP) dans les petites boîtes'. Je mettais en place des groupes de travail avec quelques Ct et It sur ce type de question. Sur le bâtiment, j'ai créé un groupe de travail avec 8 ou 10 It. Tous n'étaient pas villermistes mais il y avait notamment Michel Ricochon et Jean Le Gac. On a fait un mémento sur : 'Comment contrôler les chantiers du bâtiment », qui a été suivi de formations mises en place par le responsable des formations. Michel Ricochon faisait les formations en binôme avec un cégétiste. Je mettais donc en pratique l'état d'esprit Villermé : comment développer les pratiques professionnelles et créer du collectif, comment sortir de cette IT très individualiste et isolée ? Christian Lenoir a aussi quitté l'Essonne pour entrer à la

¹ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019.

² Cf. Ch. Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice en France 1880-1914*, Paris : EHESS, 1999. Voir aussi : I. Lespinet-Moret, *L'Office du travail, 1891-1914. La République et la réforme sociale*, PUR, 2007 ; V. Viet, *La Santé en guerre, 1914-1918. Une politique pionnière en univers incertain*, Paris, Presses de SciencesPo, Collection académique, 2015 ; C. Rollet, V. De Luca Barrusse, *Dans l'ombre de la réforme sociale, Paul Strauss (1852-1942)*, Paris : INED, coll. Etudes et enquêtes historiques, 2020.

³ Notamment dans le domaine de l'immigration, de l'insertion ou du logement social (Voir V. Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique (1914-1997)*, Fayard, 1998).

MICAPCOR et nous étions en lien pour créer des mémentos sur différents sujets. Le réseau a donc continué à fonctionner »¹.

Les « sortants » les plus férus d'ingénierie sociale connaissent également tout le prix du capital légué par l'association. Voici Jacques Dughera, ébloui, dans sa trajectoire, par Claude Alphanféry à qui Michel Rocard avait confié une mission sur l'insertion par l'activité économique : « Lors d'une présentation de sa mission à la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté, j'ai pointé qu'il n'avait pas remarqué toute une série d'acteurs que sont les régies de quartiers avec lesquelles nous étions, nous, en relation. Ces régies étaient souvent nées d'une action d'habitants sur le terrain. J'ai donc organisé une réunion avec lui et des régies. Il m'a alors dit qu'il y aurait un décret de constitution d'une des propositions de son rapport : « Le conseil national d'insertion par l'activité économique » et m'a proposé d'en être le secrétaire général. Je ne savais absolument pas ce qu'était ce conseil mais je me suis dit intéressé. Là, je passais d'administrateur civil du Travail à administrateur civil de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui se traduisait par des primes plus intéressantes. J'ai travaillé à la CDC pendant quatre ans. Avec ce poste de secrétaire général, je devenais aussi le 'Monsieur emploi' du Programme développement-solidarité. Dans ce programme, il y avait aussi un 'Monsieur Ville' et un 'Monsieur Logement'. Nous formions une petite équipe ayant vocation à mobiliser les directions régionales de la CDC sur l'emploi et la politique de la ville. J'ai travaillé au PDS pendant quatre ans puis, en 1998, il y a eu une alternance. Les gens marqués à gauche, comme moi, ont été virés et le PDS a été arrêté »².

Voici encore Michel Théry faisant, lui aussi, siennes les méthodes de Villermé :

« Lorsque Bertrand Schwartz a demandé à l'IT si un It voulait travailler avec lui, j'y suis allé fin 1984. J'étais chargé du suivi des missions locales de Lorraine. C'était en pleine restructuration. J'ai été séduit par Muriel Pénicaud qui dirigeait la mission locale de Metz avec une grande dextérité. Les missions sociales étaient des associations dont le maire était président. Muriel Pénicaud avait monté des tas de projets avec des employeurs. Elle recrutait des stagiaires qui sortaient de prison pour leur faire faire des formations et ils y réussissaient parfois mieux que les autres stagiaires. Le caractère expérimental des missions locales à leur création a créé un grand dynamisme toujours spécifique, lié à la personnalité des animateurs. Ces bonnes pratiques n'étaient probablement pas susceptibles d'être reproduites car intrinsèquement liées aux conditions particulières qui les avaient vu naître. De la même façon, sur les questions du travail, il aurait fallu regarder la circonstance

¹ Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018.

² Entretien avec Jacques Dughera, 12 juin 2019.

particulière qui faisait que, à un moment, ça marchait bien ou pas. De mon côté, j'ai essayé de convaincre les partenaires sociaux de monter un système d'enquête sur la qualité du travail mais ça n'a pas marché à cause de cette incroyable croyance en la formation, comme si elle détenait les clefs du travail ».

Que vous a légué Villermé ? « Une chose basique : quand je dirigeais une équipe, je commençais par demander aux gens ce qu'ils faisaient et je les incitais à parler entre eux, à s'entraider. J'ai créé dans mon équipe une ambiance très particulière. A cette époque, au CEREQ¹, j'avais un très gros département, celui des entrées dans la vie active. Avec mon équipe, nous avons décidé que nous avions besoin de la tutelle des partenaires sociaux. On voulait qu'ils discutent à égalité avec les services de l'Education nationale et du Travail mais aussi qu'ils nous financent parce qu'ils avaient la main sur l'argent de la formation professionnelle. (...) Villermé était donc une méthode de travail, une manière de se mettre ensemble, de discuter, de combiner les talents. J'ai reçu ça à Villermé et j'ai adoré mon travail au CEREQ. J'avais procédé de la même manière lorsque j'étais à la Justice où je connaissais un des membres du syndicat de la magistrature qui a été nommé directeur de l'administration pénitentiaire. Pour la formation professionnelle des détenus, il a jugé préférable de nommer un directeur du travail plutôt qu'un magistrat et a fait appel à moi. J'ai demandé à faire au préalable un stage de surveillant et je suis allé chaque jour à Fleury-Mérogis pendant deux mois. C'était terrible mais j'ai adoré cette expérience. J'ai beaucoup appris avec les surveillants et, quand j'ai été nommé, j'ai gardé une relation avec eux au point que FO m'a invité à son congrès annuel »².

Ou encore Bertrand Wallon :

« Au moment où l'autorisation administrative de licenciement a été mise en cause, j'ai fait partie d'un petit groupe de villermistes ayant formé, avec de jeunes DRH et à la demande de ceux-ci, la petite association *Divergences*. Ces jeunes DRH voulaient faire entendre une voix différente sur la question de la suppression de l'autorisation. Pour eux, ce regard extérieur – dans cette situation de conflit entre partie prenante et intérêts, qui était celle de l'entreprise – était un élément d'objectivation et de construction d'un meilleur équilibre dans la prise de décisions difficiles, comme un plan social.

Pourquoi ne pas l'avoir appelée *Convergences* ? C'est vrai, mais je pense que ce n'aurait pas été admis par nos milieux professionnels respectifs. Et l'objectif était de montrer que, sous des divergences, on pouvait se réunir et travailler ensemble »³.

Inutile de multiplier les exemples ! Tout porte à croire qu'une mini diaspora s'est dessinée à l'échelle d'une génération d'inspecteurs, faite de liens jamais totalement rompus, prêts à se raffermir si les circonstances en décident. Villermiste, on l'était et on le reste sauf exception⁴. On emporte avec soi les habitus, l'esprit et la méthode de

¹ Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

² Entretien avec Michel Théry, 8 avril 2019.

³ Entretien avec Bertrand Wallon, 26 avril 2019.

⁴ Dont la plus notable est incarnée par Sylvie Catala qui sera présidente de L.611-10.

l'Association qui vous a formé au travail collectif et à l'esprit critique. Munis de ces précieux talents, on s'appuie sur la grammaire des pratiques professionnelles de ses interlocuteurs ou partenaires pour créer, en d'autres lieux, des synergies autour de projets ou d'enjeux communs. On fabrique alors des émules qui feront sans le savoir du Villermé, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. Ainsi l'Association se laisse-t-elle emporter par une histoire dont le cours épouse désormais celui d'une génération en mouvement, acquise à l'ingénierie sociale. Voilà qui disqualifie toute chronologie centrée sur sa vie interne ! Sans doute l'avancement des fondateurs dans la hiérarchie et l'essaimage des talents individuels menacent-ils dangereusement son équilibre intime, fortement tributaire d'une conjonction inédite : un droit du travail protecteur à son acmé et une génération d'inspecteurs extravertis. Mais n'est-ce pas la rançon de son aptitude à faire éclore ou révéler des talents au bénéfice de l'ensemble du corps ?

Chapitre 3

Villermé au travail, Villermé travaillée

La consultation croisée des témoignages et des archives suggère qu'un tournant s'est produit au seuil des années 1990 dans la dynamique de Villermé, sur l'arête d'un adret prometteur et d'un ubac semé d'incertitudes. Si elle est alors au zénith de son activité intellectuelle, comme l'attestent la fréquence de ses journées nationales, les écrits de ses membres, la publication des *Tableaux* et ses projets en cours, l'Association n'en connaît pas moins des difficultés de positionnement, alors même que ses fondateurs et cheuvalégers font mine de s'en éloigner. Il lui faut en effet résoudre une équation à plusieurs inconnues : se projeter, après la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, dans de nouveaux chantiers pour entretenir le feu sacré ; tenir bon sur l'effectivité du droit face à la montée du chômage qui divise de plus en plus le monde du travail ; et, *last but not least*, définir ses relations avec la hiérarchie sans renoncer à son « indépendance ». C'est, pour reprendre les termes de Marianne Richard-Molard, « le temps des débats et des remises en question »¹, avant-coureur d'insolubles contradictions entre « emploi » et « travail », qui vont mettre Villermé en porte-à-faux avec son projet fondateur. Tout en l'obligeant à endosser le rôle d'intermédiaire entre l'IT et ses autorités de tutelle. Reste à savoir si l'Association est parvenue à infuser ses idées dans la technostructure : l'auto-institué s'est-il, par percolation, transformé en instituant ?

¹ M. Richard-Molard, « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003.

Au zénith sans zénitude

On s'intéressera d'abord moins au contenu des thématiques développées par l'Association qu'à la dynamique fonctionnelle de Villermé les ayant sélectionnées, véhiculées et nourries. S'en tenir à l'analyse périodisée de ces thématiques ne produirait qu'un sens limité, s'agissant d'une association qui les utilisait, combinait et recyclait en continu pour exister. L'âme de Villermé résiderait moins dans sa production intellectuelle, au demeurant réelle, que dans sa manière de lire, d'appréhender le social au prisme de l'observation de ses adhérents et de se saisir d'objets nouveaux compatibles avec son projet fondateur : « contribuer à l'application effective du droit du travail conçu comme un droit de défense des travailleurs ». De quelles forces intérieures et extérieures procédait donc cette dynamique ? Comment est-elle parvenue à concilier le projet fondateur de l'Association et les idées nouvelles tirées de l'évolution économique et sociale ; ses totems originels et la nécessité pragmatique de se rapprocher d'une hiérarchie qui possédait nominalement le pouvoir d'organiser l'action collective de l'inspection ? A quelles limites son pluralisme intrinsèque et le respect sacro-saint des équilibres internes la confrontaient-ils ? La réponse à ces questions doit être recherchée, en toute hypothèse, dans le mode de fonctionnement de l'Association ; autrement dit, dans l'étude de sa « machinerie » qui aspirait, synthétisait et diffusait des idées dont la conversion en gestes sur le terrain n'était au fond jamais acquise.

Dynamique associative et dynamique intellectuelle

Les deux se combinent intimement. Si l'on se place à la fin des années 1980, au mitan de son existence, c'est, rétrospectivement et prospectivement, toute la mécanique de l'Association qui se dévoile dans une perspective dynamique, depuis la première rencontre nationale, organisée sans témoins extérieurs par les fondateurs en janvier 1983, jusqu'aux rencontres européennes des années 1990. Prenons le train en marche ! Sur la base d'un faisceau d'interrogations relatives aux pratiques professionnelles de l'IT, le CA décide d'organiser une rencontre à large audience, sous l'œil curieux des médias conviés. Dès octobre 1986, ce rituel se complexifie : les interrogations viennent du réseau régional de

l'Association, et la rencontre s'ouvre à des personnalités pressenties qui jouent le rôle d'aiguillons intellectuels ; leurs interventions, objet de synthèses approfondies, permettent d'ajuster un programme de travail ou de définir de nouvelles orientations : voilà qui confirme l'ouverture souhaitée et appliquée sans discontinuité depuis 1983¹. De ces rencontres fiévreusement préparées naissent, au « Parlement » de Villermé, des groupes de travail ou commissions spécialisées à l'existence souvent éphémère², dont la production vient à son tour alimenter la chaudière de la locomotive, bien que, faute d'archives régionales, il soit bien délicat d'apprécier la qualité et la longévité du combustible³.

Entre deux rencontres, le train s'arrête en gare, le temps d'une AG, avec souvent des invités extérieurs : Nicolas Dodier Henri Vacquin, Robert Castel, Danièle Lochak, Tiennot Grumbach... Celle-ci permet au CA de faire le point sur les travaux régionaux, de remettre certaines pendules à l'heure et, surtout, de manœuvrer les aiguillages qui permettront de fixer le programme de la prochaine rencontre nationale. La décision n'est jamais facile à prendre, car il faut définir un thème en rapport avec les pratiques professionnelles de l'IT pour coller aux attentes des voyageurs qui s'impatientent, sans pour autant céder au nombrilisme, péché mignon d'une association tourmentée par son refus du... corporatisme. Se décentrer tout en étant au cœur des interrogations : voilà bien le paradoxe fonctionnel de Villermé. De là ces synthèses acrobatiques dont Claude-Emmanuel Triomphe⁴ avait le secret, à mi-chemin entre le projet passé des fondateurs et la nécessité de regarder l'avenir en face. Son texte, dont chaque passage s'adresse à un courant

¹ Voir, par exemple, le n°47 d'*Interd'Its* qui rend compte d'une réflexion partagée avec les représentants du parquet de Bordeaux.

² *Interd'Its*, n°8 bis, juin 1983 : Martine d'Andréa : « Le groupe 'Petites entreprises' a semble-t-il disparu faute de combattants ! Pourtant, c'est principalement dans ce groupe que nous, Contrôleurs, nous pourrions faire le point sur notre pratique professionnelle. Je propose à tous les Contrôleurs intéressés (et les It aussi, ne soyons pas sectaires !) de me contacter pour que nous essayions de remettre en route ce groupe de travail et faire échec à la solitude du Contrôleur de fond ! ».

³ Celle du 25 octobre 1986 débouche, par exemple, sur la constitution de groupes ou commissions de travail que le CA souhaite doter d'une assise régionale « afin de continuer et d'approfondir le très fructueux travail de préparation en régions de la rencontre d'octobre 1986 » : « Le travail précaire » ; « Diagnostic des risques professionnels et méthodologie du traitement du risque » ; « Intervenir sur les nouvelles technologies » « Faut-il une autonomie de l'inspection du travail ? » ; « La loi, la négociation, les syndicats », « Les petites entreprises ».

⁴ Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018 : « J'ai toujours su faire des synthèses parce que je sortais de la logique d'affrontement des positions pour essayer de reconstruire, à partir des idées intelligentes de chacun, quelque chose qui pouvait donner une cohérence à l'ensemble. Ça, je le dis en reconstruisant après, avec l'âge. Pour moi, ça a été intuitif je me disais juste que le président devait rassembler. A Villermé, il est le président de tous les adhérents, pas celui d'une tendance contre l'autre. On avait déjà suffisamment de mal avec une grande partie du ministère, les hiérarchies et ceux qui, dans l'IT, nous considéraient comme des sociaux-traitres pour ne pas être scindés en interne ».

bien précis de Villermé, fait habilement le lien entre le rôle de comburant¹ rempli de fait par l'Association dans sa relation avec l'IT, la nécessité de forger des outils adéquats² pour homogénéiser les pratiques de celle-ci, et le désir inextinguible de répondre aux sirènes des médias :

« Entre l'objectif unique qui résidait dans l'échange de pratiques professionnelles et la dérive, consciente ou non, d'être une hiérarchie parallèle allant jusqu'à définir une nouvelle doctrine, l'Association Villermé doit éviter d'en faire trop mais aussi d'être absente de ce qui se joue aujourd'hui pour le droit du travail. Au terme de cette AG, Villermé développera son activité sur les bases suivantes :

- Ce qui fait la substance de l'Association, c'est l'Inspection du Travail. Ce corps est aujourd'hui désarçonné : par des initiatives intempestives de la hiérarchie, par la place faite aux contrôleurs, par les évolutions législatives récentes, par l'individualisme traditionnel qui continue d'y régner. En face de cela les organisations syndicales ne sont pas seulement divisées, elles sont souvent absentes. Aussi Villermé est-elle un peu le gardien de l'âme de l'Inspection du Travail. A ce titre, elle joue un rôle irremplaçable tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du corps. Il lui revient donc de rappeler ce que sont nos principes fondamentaux.
- Mais Villermé n'est pas qu'une boîte à grandes idées. L'Association se fondant sur les pratiques professionnelles, il lui faut utiliser, formaliser et finaliser ces pratiques. Nous voulons agir mais également évaluer cette action. Villermé se doit donc de produire des outils permettant à l'Inspection du Travail d'évaluer les réalisations sur lesquelles elle pèse et les pratiques qu'elle met en œuvre³.
- (...) « Enfin, Villermé doit apparaître dans le débat social. Il serait curieux que l'Inspection du Travail dont les membres sont quotidiennement et individuellement confrontés à de multiples partenaires soit collectivement absente du débat social »⁴.

La synthèse ménage ainsi les équilibres en interne au nom d'un droit à la libre expression, bien dans l'air du temps, et d'un esprit d'indépendance auquel chaque adhérent apporte sa caution : « chacun chez soi et la hiérarchie loin de nous ! »⁵. Il y va de la pérennité d'une association qui s'est toujours méfiée des injonctions de la technostucture

¹ Au sens littéral du terme : « Se dit d'un corps qui, en se combinant avec un autre corps opère la combustion de ce dernier ».

² Entretien avec J.-J. Guéant, 6 novembre 2018 : Claude-Emmanuel Triomphe avait des idées assez claires sur cette question. Aux copains qui se barricadaient dans leur section, il disait : « Vous revendiquez sans arrêt une IT à la carte mais il faut un menu ! ». Cette façon de formuler les choses parlait aux uns et aux autres. J'ai des copains qui sont venus à Villermé mais de manière lointaine, parce que c'était sympa, qu'il y avait une expression libre, qu'on pouvait discuter. Il y avait des gens qui ne voulaient pas travailler collectivement ; or la collaboration c'est la confiance sur le terrain ».

³ Soit le rôle dévolu en principe à l'institué, ici assumé par l'instituant.

⁴ C.-E. Triomphe, « Synthèse du débat sur le projet de Villermé », *Interd'Its*, n°28, juin-juillet 1987.

⁵ Cité par M. Richard-Molard, « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003.

à supposer que celle-ci en ait eu seulement la velléité¹. La communion : oui, mais sous la protection des totems fondateurs de l'Association, avec la caution de consultants extérieurs, dans le respect des courants en présence et en se gardant de toute décision tranchante ou unilatérale, susceptible de perturber l'équilibre des courants en interne. Le convoi avait donc besoin d'émettre des signaux de ralliement et de reconnaissance à l'approche des aiguillages avant-coureurs de bifurcations thématiques, mais aussi de stabilisateurs (les fameuses synthèses) et de liaisons directes entre le centre parisien et les « pivots régionaux »² dont les initiatives étaient politiquement encouragées³. Une locomotion à multiples réglages qui autorisait le CA à lancer de nouveaux chantiers, sans prendre l'allure d'un chef de train ayant choisi le camp des jacobins face aux girondins.

Un exemple topique est fourni par la rencontre nationale du 4 juin 1988 dont les effets décisifs sur l'activité de Villermé se mesurent aux chantiers pluriannuels qu'elle a initiés. A l'origine de cette manifestation, un constat partagé par les adhérents depuis la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et la publication des *Tableaux* : l'éclatement progressif de la collectivité de travail dans un tissu économique et social qui se désagrège à mesure que la flexibilité progresse. N'assiste-t-on pas à un « vaste mouvement d'extériorisation » hors entreprise (recours à la sous-traitance, éclosion de petites entreprises, atomisation et dispersion de la main-d'œuvre), hors statut (recours aux contrats précaires) et hors contrat de travail (stagiaires, TUC, SIVP, faux artisans, faux indépendants, travailleurs au noir), qui vise à « faire porter le poids des risques économiques et des incertitudes du marché sur le salarié en morcelant la collectivité du travail et ses garanties collectives »⁴ ? Comme ces « enjeux dépassent les pouvoirs d'intervention de l'Inspection du Travail - que l'Association refuse de voir cantonnés au versant légal du droit du travail – des commentateurs extérieurs : Alain Lelaube⁵ (journaliste au *Monde*), Antoine Lyon-Caen (juriste), Yves Lasfargues (Directeur d'IFG-Technologies) et Jean Lapeyre (Confédération européenne des syndicats), sont invités à s'exprimer. Miracle ! Leurs interventions font écho à des initiatives régionales déployées en amont ou à des propositions d'adhérents déjà bien identifiées. La confluence ainsi

¹ Voir *infra*.

² La liste des « pivots régionaux » figure dans le n°28 d'*Interd'Its*, juin-juillet 1987.

³ Entretien avec Olivier Brunet, 20 mars 2019 : « Les initiatives locales n'étaient pas désavouées par le CA mais positivement perçues, et suscitaient même un peu de jalousie ou d'envie, de la part de certains collègues ».

⁴ « Les mutations du monde du travail. Quels enjeux ? Quels défis pour l'Inspection du Travail ? Actes de la rencontre nationale du 4 juin 1988, *Association Villermé*, n° spécial : 36, décembre 1988.

⁵ Auteur d'une contribution significativement intitulée : « Réflexions sur quelques exemples significatifs de la précarisation et de la déstructuration des entreprises ».

construite justifie l'ouverture par le CA de plusieurs chantiers qui convergeront vers une « approche moderne et globale du droit social » dont le principal pivot ne peut être qu'une IT transformée et redynamisée (CQFD). A savoir :

- L'aménagement d'espaces de confrontation avec les acteurs du champ du travail, sous le slogan programmatique : « l'activation du social ou la modernisation contrôlée » ;
- Un tonitruant « Travailler ensemble », à l'heure où certains des fondateurs ou cheveu-légers lorgnent d'autres horizons ;
- La « modernisation maîtrisée du contrôle : l'enjeu pour l'avenir de l'IT » ;
- Et « la création d'un réseau européen de praticiens du droit du travail ».

Un fructueux trépied

Destinés pour l'essentiel à rapiécer la collectivité de travail et les relations sociales, ces chantiers se déclinent selon plusieurs échelons d'action ou d'intervention, le polygone de sustentation de Villermé étant désormais national (en vertu de sa relation homothétique avec l'IT), local ou régional (les « pivots régionaux » qui seront plus tard remplacés par des observatoires régionaux) et, plus surprenant, européen et même international.

Au plan local : les expérimentations et l'ouverture aux autres acteurs du champ du travail

Commençons par le niveau local qui se prêtait à de multiples expérimentations. L'« activation du social » en est certainement le fleuron thématique, qui consistait, sur un bassin d'emploi, à « faciliter l'échange d'informations entre acteurs sociaux auxquels les réformes de 1982 offrent une nouvelle possibilité de 'prise en charge' » et « à améliorer la communication entre IRP et IT, dans un cadre autre que celui de l'entreprise »¹. Sa formalisation est le fait des villermistes bretons, Jacques Le Goff – auteur remarqué du *Silence à la parole*² dont la première édition date de 1985 - et Olivier Brunet³, qui s'interrogeaient sur les « causes *réelles* du fonctionnement défaillant de beaucoup d'IRP :

¹ *Interd'Its*, n°30, décembre 1987.

² Jacques Le Goff, *Du silence à la parole. Droit du travail, société, État (1830-1985)*, préface de Marcel David, Calligrammes-La Digitale, 1985.

³ Olivier Brunet donne la paternité de cette expression à Jacques Le Goff (entretien du 20 mars 2019).

mauvaise volonté patronale, parfois ; défaut d'imagination sociale, souvent à la fois des employeurs et des élus »¹. Mais son principe découle des lois Auroux dont l'esprit requérait la participation active des acteurs locaux :

« On ne pouvait pas en rester à un jeu des chiens de faïence entre ces deux pôles structurant la vie de l'entreprise : l'économique pour l'employeur, le social pour les salariés. Il fallait tendre vers leur rapprochement selon les vues d'Edmond Maire sur le conflit des logiques selon un mode tendu mais non antagonique. Ce que préconisait le dispositif Auroux. Cela m'amènera à imaginer, en 1984, des rencontres 'inspectorales' entre les parties en présence au-delà de l'entreprise, dans le cadre des bassins d'emploi. Mon idée était d'organiser une bourse aux idées des CE (Comités d'entreprises) entre entreprises de style et de taille différentes. Cela dans un esprit de partage des idées, des pratiques, et de compréhension mutuelle. Initialement, j'avais imaginé des rencontres régulières avec les présidents des CE et les secrétaires. Ça n'a eu lieu qu'une fois. Il y a eu des réticences et d'ailleurs aussi des abandons avant même la première réunion par peur du moindre risque. Et assez vite, un doute s'est fait jour à propos de l'utilité et l'efficacité de ce type de rencontres. Et j'ai décidé avec mes contrôleurs d'organiser des réunions entre secrétaires de CE. Si ma mémoire est bonne nous avons eu trois ou quatre réunions, avec les secrétaires de CE et les DP (Délégués du personnel)². Et puis, là encore, une certaine lassitude a eu raison de l'expérimentation qui d'ailleurs était vue d'un œil fort sceptique par la hiérarchie considérant que nous perdions notre temps avec ces extravagances. Côté CFDT, l'initiative fut bien accueillie. Côté CGT, sauf exceptions, l'enthousiasme était beaucoup plus mesuré... ! Mais on sentait bien qu'on était entrés dans une phase d'expérimentation que le nouveau social en train d'émerger dans cette société post-industrielle requérait. Il fallait faire preuve d'un minimum d'audace pour créer du neuf. Malheureusement nos chers directeurs ne sentaient pas cela et fonctionnaient encore selon l'imaginaire daté de la société industrielle classique avec sa sécurité-machine »³.

Olivier Brunet, qui avait le soutien de la presse locale⁴, en décrit avec précision les modalités :

« Face à des patrons extrêmement classiques et conservateurs, voire paternalistes, et des Comités d'entreprise 'coquilles vides' ainsi que des syndicats souvent inexistantes, la construction d'un dialogue social utile pouvait sembler une mission impossible. L'It pouvait certes servir de 'rustine' en demandant aux employeurs des améliorations en termes de conditions de travail, mais que pouvait-on espérer sur le long terme sans acteurs sociaux dynamiques ? (...) Concrètement, l'activation du social a consisté à organiser, à mon initiative, des réunions de partage d'expériences entre secrétaires et Présidents de CE sur un secteur donné. J'ai fait de même avec les Présidents et Secrétaires de CHSCT. Je m'étais

¹ *Interd'Its*, n°30, décembre 1987 (numéro réalisé par la Bretagne)

² Plus précisément : quatre séries de réunions à Concarneau, Pont-L'Abbé, Quimperlé et Quimper.

³ Entretien avec Jacques Le Goff, 17 juillet 2019.

⁴ Articles parus dans *Ouest France*, communiqués par Olivier Brunet.

coordonné avec Jacques Le Goff qui a pris des initiatives analogues, dans le Sud Finistère. Nous avions le sentiment de lancer une démarche novatrice, que notre hiérarchie ne nous avait pas demandée. Les réunions étaient préparées par l'envoi d'un questionnaire, permettant de régler en premier lieu les questions liées à l'application du droit du travail. La réunion autour d'une table de Secrétaires et Présidents de CE d'un même bassin d'emploi, se connaissant peu, permettait une discussion très ouverte sur les expériences des acteurs sociaux et finalement de valoriser les meilleures pratiques. L'expérience s'est, de mon point de vue, révélée très positive, dans les limites du volontariat – ceux qui étaient venus discuter étaient les plus ouverts – et de son inscription dans la durée. Je ne suis pas sûr que nous ayons 'fait école' mais j'ai trouvé notre démarche intéressante, bien reconnue par les participants, valorisée par la presse locale »¹.

En réalité, « l'activation du social » n'avait pas attendu sa formulation pour s'insinuer dans les mœurs des adhérents et sans doute même de l'IT. Des fondateurs, à l'exemple de Christian Lenoir et de Lionel de Taillac, l'avaient déjà, sous des formes différentes, mise en pratique dès avant la promulgation des lois Auroux ; si elle est devenue consubstantielle à l'Association, c'est parce qu'elle était conforme au double principe de subsidiarité (immanent à l'action sociale) et d'autonomie revendiquée des agents de contrôle, dont Villermé avait clairement pris son parti. Cette congruence autorisait les « acteurs du social » à opérer sans l'appui d'une hiérarchie départementale à l'échelle d'un bassin d'emploi en organisant des actions coordonnées entre les sections². N'était-ce pas dès lors remplacer ou court-circuiter une hiérarchie perçue comme indifférente aux innovations sociales par des liens de reconnaissance et de connivence avec une association jalouse de son indépendance ? Villermé oscillait en fait entre la nécessité de *faire sans* la hiérarchie, lorsque celle-ci ne soutenait pas ses expérimentations locales, et la conviction « que la majorité des actions concertées ne [pouvaient] efficacement être menées dans un département important qu'en s'appuyant, si les circonstances et les personnes le permettent, sur la structure hiérarchique existante »³.

Cette posture ambiguë impliquait à tout le moins une *déontologie*, dont l'Association et son corps de rattachement ne pouvaient faire l'économie depuis que les

¹ Entretien avec Olivier Brunet, 20 mars 2019.

² « L'ampleur des problèmes d'emploi (licenciements, aides à l'emploi) a fait que, *de facto*, les directeurs départementaux assument peu le rôle de coordination qui leur est confié ; ou alors, lorsque celui-ci est exercé, c'est le plus souvent ; non pas dans le sens du développement de l'action des services d'inspection, mais plutôt vers un freinage des actions. La tradition de 'profession libérale' régnant dans l'IT permet l'exercice de nombreuses initiatives ; mais le caractère performant et positif de celles-ci ne pourra se manifester qu'autant qu'au sein d'un département un accord existe entre les sections d'inspection pour développer une politique commune allant de l'avant. On comprend donc que, tant héritiers de cette tradition qu'harcelés par le quotidien des problèmes d'emploi, les directeurs départementaux ne veulent ni ne peuvent assumer la mission qui leur est confiée » (*Interd'Its*, n°11, mars 1984).

³ *Interd'Its*, n°40, janvier 1990.

lois sur l'informatique, les fichiers et les libertés (6 janvier 1978), l'accès aux documents administratifs (17 juillet 1978) et la motivation des actes administratifs (11 juillet 1979) avaient fait du droit à la transparence administrative une liberté publique : « Dans le champ de la relation de travail, si le droit social se définit comme un ensemble de règles destinées à lutter contre l'inégalité fondamentale des rapports de travail employeurs-salariés, l'inspecteur du travail placé au cœur de cette relation, dans sa dimension individuelle et collective, doit s'interroger sur les principes d'action qui le guident »¹. Face à une hiérarchie encore rétive à la transparence², Villermé soutenait unanimement – sans être suivie par la Centrale - que « la confidentialité, en tant que système, provoque l'inégalité devant l'accès aux informations détenues par l'administration : plutôt que d'interdire l'accès à l'information administrative, le secret organise l'accès différencié des acteurs sociaux ou des groupes de pression à celle-ci : il assure une fonction de régulation sociale, en reproduisant les inégalités sociales entre groupes économiques ou culturels. Le couple secret/information a longtemps été structuré par les seuls rapports de forces »³. D'où la nécessité, assortie bien sûr de précautions juridiques sur les conditions d'exercice du devoir de transparence, de développer au sein et en dehors du service d'inspection⁴ la concertation, afin que les priorités d'action, décidées du haut de l'appareil administratif, soient appliquées de manière cohérente et comprises, dans un souci d'efficacité, des intéressés eux-mêmes. De même était-il indispensable d'encourager les procédures contradictoires pour tenir compte équitablement des avis divergents des parties en présence :

« Je me souviens de discussions avec de vieux collègues conservateurs pour qui l'It n'était pas obligé d'enquêter de manière contradictoire pour prendre une décision. Pour des licenciements de délégués, c'était difficilement tenable mais pour des décisions de dérogations sur des points plus techniques, cela pouvait s'entendre. Pour tous ceux qui ont été à l'initiative de Villermé, le principe du contradictoire était fondamental. C'est typiquement un débat qui a eu lieu au sein de l'Association. Il y avait une quasi-unanimité mais on en a beaucoup parlé. Cela m'a conforté dans l'idée que, pour la moindre enquête, je ne pouvais pas ne pas

¹ *Association Villermé*, n° spécial 44 : « Transparence dans l'action des SETE », février 1991.

² Entretien avec Hubert Bouchet, 17 janvier 2019 : « C'était un moment de transformation de l'environnement politique et social général. Claude Chetcuti [chef de la MICAPCOR] pensait que tout n'était pas suffisamment maîtrisé en interne, qu'on était à la merci de contestations et d'utilisation de documents plus ou moins rigoureux, et il préférait qu'on ne communique pas les rapports d'accidents du travail. Assez vite, j'avais considéré qu'il n'y avait aucune raison pour ne pas communiquer ceux-ci, et je lui disais qu'il fallait aller au bout de la nouvelle logique de lecture de l'action publique en anticipant et en s'adaptant au cours inéluctable des choses, sinon qu'on s'affaiblissait en pensant se protéger. Pour moi, la position de la MICAPCOR sur ce sujet était conservatrice et constituait une fausse protection de l'administration ».

³ *Association Villermé*, n° spécial 44, février 1991.

⁴ Avec les responsables des organisations syndicales locales, OPPBTP, CRAM, Police, URSSAF, DRIR, Service des installations classées...

demander l'avis des parties : direction de l'entreprise, syndicats ou salariés. Je ne l'ai peut-être pas toujours fait de manière parfaite mais c'était pour moi un principe. Ce qui m'a vraiment impressionné, avec le recul, c'est que le principe du contradictoire a été réaffirmé par la CEDH¹ »².

Corollaire du principe de transparence, Villermé revendiquait, en cas de défection de la hiérarchie, un « *droit et devoir de libre expression à tous les niveaux de celle-ci* ». Un principe aux allures d'aiguillon, qu'une « nouvelle démarche visant à « redynamiser l'action du service de l'IT » résolut d'intégrer, en 1991, dans l'un de ses quatre axes³, « *l'action concertée* », soit le nom donné aux « actions dépassant le cadre d'une section d'inspection et définies collectivement »⁴.

Rien d'étonnant donc si les initiatives régionales se sont développées aussi bien depuis Paris qu'en province, au nom d'un « droit à l'expérimentation » flatté par le sociologue Henri Vacquin qui voyait, dans la fonction publique et *a fortiori* dans l'IT, un lieu « où il peut y avoir du mouvement d'autant plus facilement qu'il n'y a pas de patron et que c'est le système qui dirige »⁵ ! C'est à l'occasion de la préparation du centenaire de l'IT (1992), rendez-vous à ne pas manquer, qu'un groupe de travail dédié à cette manifestation propose d'encourager des initiatives régionales. Une AG retient à cet effet deux thèmes de réflexion : 1°) « L'explosion de la demande individuelle » : « qui nous sollicite, que faire, avec qui travailler et pour quels objectifs ? » ; 2°) « Entreprises : « quels processus de sélection, d'insertion, d'exclusion, d'externalisation ? ».

Se mettent alors en place, dans quelques régions et départements, des groupes de travail baptisés « observatoires locaux des faits économiques et sociaux », dont l'objectif est de « se donner des lieux de recul par rapport à ce qui se passe sur le terrain tout en nous impliquant activement dans nos réflexions »⁶. Ces nouvelles entités associent d'emblée à leur réflexion des partenaires extérieurs à l'IT : syndicalistes, prud'hommes, magistrats, avocats, employeurs, médecins du travail, préventeurs, sociologues, conseillers des salariés, etc., mais aussi du personnel issu des services de l'inspection : secrétaires de section et agents des services de renseignements. Ces observatoires vont créer, chacun à

¹ Cour européenne des droits de l'homme.

² Entretien avec Pascal Etienne, 14 février 2019.

³ L'activation du social, l'action concertée, l'action en amont et les outils méthodologiques.

⁴ *Interd'Its*, n° spécial double 45 et 46, juillet 1991.

⁵ Intervention d'Henri Vacquin, Rencontre nationale « Modernisation et contrôle », 2 et 3 décembre 1989, *Association Villermé*, numéro spécial 41/42, juin 1990.

⁶ *Association Villermé*, numéro spécial double, 48 et 49, septembre 1992.

leur façon, « une dynamique locale et partenariale très riche qui se poursuivra jusqu'en 1998 pour les derniers groupes » :

« Quatre d'entre eux vont se saisir de la question de la demande individuelle (Marne, Pays-de-Loire, Gironde, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne réunis ensemble).

Outre des It, Ct, personnes des services de renseignements, les Observatoires vont accueillir des conseillers prud'hommes, greffières, syndicalistes, avocats, salariés des ASSEDIC et, pour certains, des responsables d'entreprise (DRH en général).

Les premières rencontres sont consacrées à « faire connaissance », avant que soient définis des axes de travail. L'animation est parfois tournante.

Certains groupes choisiront de travailler sur l'observation d'une entreprise ou d'une branche au moyen d'une grille d'analyse.

D'autres éditeront des documents à l'attention du public. Ce fut le cas en Gironde : un livret intitulé 'où s'adresser en Gironde en cas de litige individuel de droit du travail' édité sur les presses d'un CE, connaît un franc succès.

Des réunions publiques sont parfois organisées, généralement ciblées sur les représentants du personnel de PME/PMI. Les échanges sont d'autant plus riches qu'ils se tiennent hors du cadre institutionnel.

Un travail important est mené par des agents de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Ils choisissent de procéder par interview de salariés, pour comprendre ce qui se vit et ce qui a changé dans leur rapport au travail et aux autres.

(...) L'observatoire de Savoie associe à ses travaux des magistrats et travail sur la sous-traitance. Celui des Yvelines sur le licenciement économique. Il a pour perspective la rédaction d'un guide à l'usage des salariés. Un autre groupe enfin réunit des personnes de l'ANPE, du CARIF¹, d'une mission locale et a travaillé sur l'évaluation des politiques locales de l'emploi et de la formation.

Ces dynamiques locales structurent l'action et contribuent à ancrer l'Association dans les départements »².

La dernière observation est d'une grande justesse. Si Villermé était restée parisienne, les directions départementales du travail lui auraient sans doute opposé une certaine inertie en invoquant non sans raison les spécificités locales de leur territoire. Sans aller jusqu'à doubler le maillage institutionnel des services déconcentrés de l'IT, l'Association pouvait se prévaloir de relais régionaux qui lui conféraient, au même titre que ses prises de position dans les médias (faites au nom de l'IT), une audience hexagonale. Soit deux leviers qui, joints à la diffusion très large de son bulletin et au retentissement de ses rencontres nationales, lui permettaient de compenser la faiblesse numérique de ses troupes, sans courir le risque d'être accusée de constituer une IT parallèle. Reste qu'on peut s'interroger sur la cohésion et la coordination de ce réseau régional. L'accession de Marianne Richard-Molard à la présidence de Villermé, en février 1993, marque assurément

¹ Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation.

² M. Richard-Molard, « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003. Voir aussi : *Association Villermé*, « Transversalirés », n°56-57, novembre 1994.

la reconnaissance d'une activité provinciale innovante (l'intéressée était issue de l'observatoire de la Gironde), mais aucune synergie ne semble s'être affirmée *entre* les groupes régionaux, faute de stratégie globale : « Si l'on admet qu'une association dynamique, c'est la réunion d'un réseau, de valeurs communes et d'un projet, force est de constater que si les valeurs sont encore au rendez-vous, le réseau lui s'est distendu et le projet est dépourvu de grandes orientations »¹.

On voit ainsi que l'action territorialisée de Villermé disposait mais ne conduisait pas, faute d'un maillage conséquent et d'un réel pouvoir de pilotage, à ce qui aurait pu ressembler à un système d'inspection, c'est-à-dire à un ensemble de pratiques collectives, de méthodes, de procédures et de structures inter-reliées, tendues vers des objectifs communs. C'est dire, une fois encore, le caractère inassouvi ou contraint de sa fonction instituante d'auto-institué.

Au plan national : à la recherche d'une organisation collective de l'IT

Ce deuxième échelon apparaît moins propice aux expérimentations et surtout plus prospectif que le précédent. Faut-il s'en étonner ? A ce niveau-là, Villermé se mesurait aux pesanteurs institutionnelles de l'IT et à l'orientation gouvernementale et ministérielle des politiques publiques, outrepassant ses statuts d'association de droit privé mais de « fonction publique », chevillée à un corps administratif. L'Association voulait en somme réinventer le corps qui l'abritait, croyant comme Pygmalion que sa création née de son ciseau de sculpteur était la seule qui valût, puisque sa matière était issue des pratiques professionnelles contrariées de ses membres. La Galatée de ses rêves n'était pas l'IT, telle qu'elle fonctionnait dans la réalité et dont Villermé faisait partie intégrante ; mais la projection d'une créature immatérielle dont l'avènement était plus qu'une ardente nécessité : une évidence... asymptotique. Avec ce présupposé qu'une « bonne » réforme de l'IT ne peut venir que de l'IT elle-même, et donc... de Villermé. Cette inspection fantasmée *devait* exister puisque le diagnostic sur le corps réel tirait sa fiabilité de l'observation des pratiques professionnelles de ses membres. Une telle profession de foi (ou de soi) ne pouvait qu'exposer Villermé aux résistances mêlées de réprobation, d'indifférence et de goguenardise d'une hiérarchie dont elle affectait, non sans équivoque, d'être indépendante : « Il y avait une ambiguïté certaine dans la posture qui consistait à dire à la fois : la hiérarchie ne nous soutient pas dans ce que l'on fait, mais surtout c'est nous qui

¹ Compte rendu du groupe national de pilotage des observatoires, 2 octobre 1992.

décidons de ce que nous faisons. A partir du moment où on avait décidé de faire quelque chose, qu'on était d'ailleurs capables de justifier à partir de nos constats, on avait besoin d'elle, mais celle-ci faisait défaut. Il y avait donc un vrai problème de positionnement sur son rôle »¹.

D'où le caractère doublement « introspectif » et « prospectif » de sa réflexion autour de l'IT qui s'est progressivement affirmée :

« Ce n'est que petit à petit que la question de l'organisation est venue mais on était confrontés à des problèmes comme la division It/Ct, la hiérarchie. Par ailleurs, il y avait parfois des actions collectives fixées par la DRT et dont certaines étaient parfaitement bienvenues, alors que d'autres nous paraissaient déplacées et que, sur le terrain, il fallait creuser pour trouver ne serait-ce qu'une entreprise. En plus – ça reste vrai dans l'IT – la traduction qui en était faite, en termes de résultats, n'était que des chiffres minables. Donc, progressivement, nous avons estimé qu'il fallait une action collective qui elle-même a entraîné l'idée d'une organisation collective. L'action collective, c'était 'toute chose étant égales par ailleurs'. On ne touchait ni le rôle de l'It ou du Ct, ni celui de la hiérarchie ; c'était entre nous. On voulait montrer que c'était possible et on a fait une action collective qui a eu un grand succès². L'un des adhérents nous a parlé du *marchandising*³ qui se développait dans les grandes surfaces et nous a convaincus de faire une action collective dans nos supermarchés, d'aller voir tous ces gens d'autres enseignes qui étaient là pour présenter des produits en tête de gondole. A tel point que le secteur de la grande distribution a cru qu'il y avait un ordre caché du ministère »⁴.

Peut-on y déceler des récurrences, une progression des idées, un souci d'auto-organisation collective, la volonté de peser sur la technostructure pour que son rêve devienne enfin réalité ? Sans doute tout à la fois, puisque la moisson des pratiques professionnelles conduisait à un cisèlement permanent. Une chose est sûre : un tournant s'est opéré à l'approche du centenaire de l'IT (1992), présenté comme l'occasion à ne pas manquer de « transmettre au public (et à travers lui, à tous les salariés et employeurs) une image moderne d'une IT expérimentée, utile, nécessaire »⁵. D'une articulation très forte avec le droit du travail, qui faisait du corps l'agent de son application moyennant « une marge d'appréciation considérable dans l'exercice de ses missions »⁶, on passe alors à la revendication d'une « politique pour l'IT ! », censée réguler la diversité des pratiques

¹ Entretien avec Marianne Richard-Molard, 22 mai 2018.

² Entretien avec Henri Vacquin, 3 décembre 2018.

³ Cf. M. Couralet, « Le marchandising », *Association Villermé*, n° spécial double 48 et 49, septembre 1992, p.16-17.

⁴ Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

⁵ Archives Villermé, 1990.

⁶ Intervention d'Hubert Bouchet et d'Evelyne Vélicitat, Rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1982, *Interd'Its*, n°6 spécial, janvier 1983, p.10.

individuelles et surtout adapter la fonction de contrôle aux évolutions du droit social. Or ce changement de perspective, à ne pas confondre avec une politique du travail, impliquait, comme il sera montré plus loin, un rapprochement avec les autorités de tutelle, seules à même de prendre des décisions à l'échelle du corps tout entier. C'est dans cette proximité non souhaitée, si contraire à son indépendance revendiquée, que Villermé semble avoir « joué » sa carte d'instituant.

Les travaux de l'Association sur ce que *devrait être* l'Inspection du travail sont d'une étonnante modernité pour qui connaît les réformes engagées... depuis 2005. Si l'usage du conditionnel s'est imposé, surtout à partir de la rencontre nationale des 10 et 11 mars 1984¹, c'est parce que les propositions de Villermé sur l'organisation de l'IT n'avaient au fond aucune chance d'aboutir. Cet horizon fermé aménageait un espace d'expression collective, où le réel, le virtuel et le concevable pouvaient indéfiniment se combiner, sans exposer l'Association à d'éventuelles dissensions dont la diversité des pratiques individuelles était insidieusement porteuse. Autant dire que bien des tabous – ceux de l'IT – pouvaient être écornés, sans déroger au schéma mécaniste de la pensée administrative, si caractéristique des rapports de l'IGAS ou de la Cour des Comptes : diagnostic (ce qui ne va pas) puis propositions (pour y remédier).

A commencer par l'organisation de l'Inspection par sections, visée dès 1982 :

« Echelon territorial d'intervention, la section d'inspection du travail n'est plus adaptée aux missions qui lui sont confiées. Le débordement, maladie professionnelle chronique des agents qui constituent la section, est un indicateur du seuil critique atteint par ce type de structure qui génère par ailleurs un individualisme caractérisé, parfois outrancier des agents sous prétexte d'indépendance.

Le gaspillage des énergies bat son plein : des sections regroupées comme des fiefs juxtaposés, sans coordination réelle, rêvent séparément de moyens nouveaux pour faire appliquer le nouveau droit [lois Auroux], tandis que le moindre congé-maternité ou intérim aux effets dévastateurs rappellent à une plus modeste prétention la 'Belle Mission' d'Inspection fondée sur l'actuelle section. A bien des égards, la section d'inspection fonctionne comme un rempart ; pour certains, il s'agit du dernier rempart de l'indépendance, tandis que d'autres assurent que les inspecteurs du travail n'y sont point à l'abri, tôt encouragés à baisser pont-levis pour des espaces élargis, ou plus tard par lassitude et usure, sans espoir de retour ».

¹ Il est significativement adopté dans le n°13 spécial d'*Interd'Its*, juillet 1984 : « L'IT pourrait avoir des pouvoirs supplémentaires ou renforcés » ; « L'IT pourrait modifier ses méthodes de travail », « L'IT pourrait modifier ses structures ». A noter la proposition tendant à fusionner les différents services d'Inspection-Agriculture, Transports, Mines, Affaires maritimes.

De là une série de propositions tendant à réorganiser les sections et le fonctionnement de l'IT sur des bases plus cohérentes. Selon une rationalité cartésienne (endogène) très différente de l'approche britannique du *Health and Safety Executive* (HSE), qui visait ouvertement, par la planification centrale de l'inspection du travail, « à justifier la bonne utilisation des ressources [en hommes, en actions et en moyens financiers] devant le Gouvernement et l'opinion publique, qui exigent des 'comptes' »¹. Choisir des sections importantes, aux moyens renforcés ; préconiser le regroupement de plusieurs agents de contrôle au sein d'une même section en sortant du schéma traditionnel (un inspecteur chef de service et deux contrôleurs) ; opter, à la place du découpage géographique, pour une répartition des rôles par activités professionnelles ; faire de la région une unité de coordination : voilà qui « devrait avoir un effet de synergie entre les agents qui feraient l'apprentissage d'un travail d'équipe par la circulation rapide de l'information, la confrontation, la transmission de l'expérience. La coordination de cette section serait confiée à un inspecteur expérimenté, soucieux d'animer et d'homogénéiser les pratiques de services et, surtout, qui continuerait à contrôler des entreprises mais en moindre nombre. Dans cette perspective, la région pourrait apparaître comme une unité de coordination tant à travers les différents appuis techniques spécialisés (ingénieurs, médecins, économistes...) que par des sections de contrôle sans territoire fixe et intervenant dans la région dans le cadre d'affaires particulièrement complexes, concernant simultanément plusieurs actions territoriales (trafics de main-d'œuvre, activités saisonnières, etc.) »².

Reflet du « souci de soi de l'État »³, la réflexion des villermistes sur l'organisation de l'IT s'est, par la suite affinée pour atteindre sa maturité à l'approche du centenaire du corps, avant de retomber sans jamais désarmer. Elle constitue à n'en pas douter le testament politique et idéologique d'une association qui considérait non sans raison que « les agents [subissaient] l'absence d'un projet politique cohérent », bien qu'ils ne se fussent « jamais donné les moyens de coordonner leur action ». Le ton est donné par un texte, publié par le CA en juin 1990, aux allures une fois encore de Manifeste, qui vient justifier « *une politique pour l'Inspection du Travail* ». Au fondement de celle-ci, une grille de lecture révélatrice

¹ Selon les termes de Christian Lenoir qui l'avait étudiée *in situ* : « L'effort de gestion et de rationalisation pour une meilleure efficacité en fonction des moyens disponibles mérite d'être noté et peut guider nos réflexions, puisque nous fonctionnons dans un cadre tout autre basé sur l'individualisme – dont on perçoit les limites ». (*Interd'Its*, n°10, janvier 1984).

² *Interd'Its*, n°10, janvier 1984, n°11, mars 1984.

³ Soit, selon l'expression de Philippe Bezès, l'exercice de réflexivité des agents de l'État sur l'efficacité de leur propre administration (Ph. Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : La construction du 'souci de soi de l'État' », *Revue française d'administration publique*, 102, 2003, p. 306-325).

du lien grammatical entre l'IT et le droit social : la crise de légitimité du droit du travail. Conçu et construit autour du principe de protection du travailleur, ce dernier peut en effet être considéré comme la partie faible de la relation de travail ; il s'est ensuite enrichi d'un autre principe structurant : la solidarité collective exprimée au sein de l'entreprise, de la branche, de la Nation. Mais ces deux piliers sont aujourd'hui mis à mal, au nom de l'emploi, par la « conjonction » d'une politique de flexibilité et des « valeurs culturelles néolibérales (promotion de la performance individuelle) qui « déstabilise fondamentalement le droit social comme régulateur majeur des rapports sociaux dans les entreprises ». Faut-il en déduire que ses valeurs sont devenues « obsolètes et contre-performantes » ? Non, dans la mesure où elles participent « à la solution des questions fondamentales dans une démocratie moderne que sont l'emploi, les droits de l'homme, l'environnement et la santé publique ». Le droit social est même un « facteur de performance économique et sociale par sa capacité à poser les questions et apporter des réponses pertinentes en matière de gestion de l'emploi dans les entreprises, en matière de santé et d'environnement, en matière de promotion des droits de l'homme ». Sa modernité et son rôle structurant obligent, en tout état de cause, à « repenser radicalement » la fonction d'un corps de contrôle tel que l'IT « à travers un projet mobilisateur, la modernisation maîtrisée »¹. C'est au fond parce que le droit social se transforme, s'enrichit et contribue à structurer la démocratie sociale, partie intégrante de la démocratie politique, que l'IT doit impérativement s'adapter.

Ce raisonnement est en fait une réponse alternative au concept de « modernisation négociée des entreprises² », exhibé par le Ministre du Travail Jean-Pierre Soisson, qui de l'aveu même du directeur de l'ANACT³, Pierre-Louis Rémy, n'était « pas une machine de guerre contre le contrôle, mais une autre façon d'aborder un problème d'investissement (technologique) dans une entreprise en y intégrant une réflexion des salariés »⁴ ; bref le moyen de reconstruire une relation collective du travail au sein des entreprises en transformation ou en restructuration. Signe qu'un dialogue s'esquissait enfin avec le ministère, Villermé s'en était saisie, se déclarant « intéressée et stimulée » par une approche

¹ *Association Villermé*, numéro spécial 41/42 : « Moderniser les entreprises sans faire évoluer les services ? », juin 1990.

² Sur la genèse de ce concept, voir Denise Annandale-Massa et Vincent Merle, « Négocier la modernisation ou moderniser la négociation ? », *Travail et Emploi*, n°51, janvier 1992, p. 4-19. S'appuyant sur l'ouvrage de la CFDT, *Les dégâts du progrès, paru en 1977, et sur le rapport d'Antoine Riboud*, Modernisation, mode d'emploi rédigé à la demande de Jacques Chirac (1987), ces deux auteurs en donnent la définition suivante : « Au début des années 80, négocier les nouvelles technologies, c'était avant tout tenter de contrebalancer les décisions patronales en matière d'investissement matériel par des revendications touchant aux conditions de travail ».

³ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, créée en 1973.

⁴ Notes de Marianne Richard-Molard faisant état d'un entretien avec Pierre-Louis Rémy, réunion du CA, juin 1989.

qui pouvait « enclencher de véritables progrès dans les PME et des changements significatifs dans nos services, tant dans les conditions de travail que dans la gestion des emplois ou la reconnaissance des salariés et des agents »¹. Ne s'orientait-on pas, dans le sillage des lois Auroux, vers « un modèle d'entreprise alliant le social et l'économique dans une démarche de négociation » ? Mais l'Association, dans sa lettre ouverte au Ministre et dans un article paru dans *Libération*, était parfaitement consciente des obstacles à une telle politique : « Faiblesse des organisations syndicales, refus d'une large partie du patronat d'engager avec les salariés un véritable dialogue social, mythification de l'entreprise par les politiques, rupture des solidarités entre salariés qui préfèrent jouer 'chacun pour soi' ». Car enfin, « avec qui négocier lorsque plus des deux tiers des entreprises récusent toute représentation du personnel ? »². D'où la substitution du concept de « modernisation maîtrisée » à celui de « modernisation négociée », qui permettait au CA de Villermé de clarifier les notions de contrôle (celui-ci étant considéré comme non opposable à la modernisation des entreprises) et de négociation collective (par rapport à l'ordre public social).

« Le contrôle est le fondement même de l'identité de l'Inspection du Travail. Il permet au-delà du discours par rapport aux critères du droit social de vérifier quel est le niveau de respect de la norme sans contrainte et sans zones d'ombre. En effet, notre analyse de la réalité sociale s'appuie essentiellement sur une grille de lecture précise et définie : les dispositions du CODE DU TRAVAIL. C'est la seule approche, le seul crible qui rend légitime nos interventions sur la réalité des rapports sociaux. Le contrôle est donc l'outil au quotidien de l'agent, pourquoi faudrait-il l'abandonner pour les rivages incertains du seul conseil et de la discussion de salon ?

Par contre, le contrôle de conformité a montré ses limites. Il en suffit pas de vérifier le niveau de respect de la norme, et d'initier les sanctions prévues, pour comprendre les mécanismes, les choix de gestion, et intervenir à bon escient sur les causes premières. Seule une action en profondeur permettra de régler une situation au-delà du court terme, lorsqu'il est manifeste que ce n'est pas seulement une stratégie de fraude qui a été mise en œuvre. Dans cette optique, si le contrôle est l'élément essentiel du diagnostic, il n'est en aucun cas une fin en soi »³.

Cette utile mise au point, avant-courrière d'un fossé irréductible entre l'Association et la future association L.611-10, permettait de concilier la fonction de contrôle de l'IT et celle de négociation collective, pourvu que « le droit négocié et l'espace de négociation trouvent leurs limites aux frontières de l'ordre public social ». Cette dernière notion « n'est

¹ Lettre ouverte de Villermé à Jean-Pierre Soisson, signée M. Ricochon, C. Triomphe et T. Billet, 11 juin 1990.

² CA Villermé, « Droit au travail et modernité », *Libération*, 11 octobre 1989.

³ Association Villermé, numéro spécial 41/42, juin 1990.

pas archaïque ; elle est la traduction, bien sûr en constante évolution, des règles du jeu intangibles, incontournables, fondamentales, que se donne une nation démocratique moderne. Il ne s'agit pas à travers cette notion de protéger des avantages acquis, des archaïsmes, pour limiter la créativité et la liberté individuelle et collective, mais d'exprimer une des valeurs fondamentales du droit social : la solidarité ». (...) « L'Inspection que nous voulons se doit d'assumer la négociation collective, non seulement comme objet de règles à contrôler de façon tutélaire mais aussi comme un accompagnement sur le fond, d'un mode de régulation aux côtés de la mise en œuvre des règles étatiques »¹.

Mais comment s'y prendre, alors que « les méthodes de travail [de l'IT] sont calquées sur une structuration économique, sans liens, sans réseaux interrégionaux, nationaux, voire internationaux ? Il s'agit [pour lors] de contrôler un établissement physiquement appréhendable, lieu de production de biens ou de services, avec des interlocuteurs patronaux, syndicaux, bien repérés. Ces méthodes étaient adaptées à une structure économique largement taylorisée, ce qui n'est plus tout à fait le cas. Si nous pouvons saisir des lieux de production, nous n'avons pas forcément les bons interlocuteurs, au sens de décideurs économiques ». D'une étonnante actualité, le concept de *modernisation maîtrisée* est, on le voit, une réponse à cette crise d'adaptation, qui renvoie à la nécessité de développer une démarche globale, conforme à la conception généraliste de l'IT française :

« Par la modernisation maîtrisée, nous avons la volonté d'aller sans 'saupoudrage' là où nous n'allons pas forcément, là où on ne sait pas bien faire (notamment les PME) par le développement d'un travail avec des structures plus larges : syndicats de salariés, patronaux, bassins d'emploi, notion de site (zone industrielle, zone commerciale...). Par la modernisation maîtrisée, nous manifestons une exigence de connaissance du terrain sous toutes ses dimensions économiques, sociales, culturelles. Par-là, nous voulons dépasser les limites du contrôle de conformité pour initier des démarches de contrôle intégré. Pour nous, le contrôle est une étape, passage obligé d'un diagnostic et de la construction d'un rapport de forces, en fonction des objectifs d'intervention préalablement définis. Pour nous, la modernisation maîtrisée, c'est aussi travailler ensemble aux niveaux *ad hoc* ».

Une telle démarche impliquait de mettre au point – comme aujourd'hui – des outils d'analyse et de diagnostic, en s'appuyant sur l'outil informatique, quitte à créer « une fonction de mémoire des entreprises ; d'instaurer une véritable circulation ascendante et descendante de l'information détenue aux différents niveaux de la hiérarchie du ministère ;

¹ *Ibid.*

d'unifier les services et de réinventer ou d'inventer une politique d'appui et de coordination. Et, enfin, de dépasser le niveau de la section : celui-ci « est de plus en plus insuffisant pour permettre une efficacité de l'action. Il est souvent nécessaire notamment dans les matières complexes, comme le marchandage, le travail clandestin, d'opérer une enquête sur plusieurs sections, voire sur plusieurs départements. Pourquoi ne pas créer une structure d'appui régionale, qui serait apte après saisine d'un agent de contrôle, à apporter son aide sur un dossier complexe et suivre sans problèmes de compétences territoriales l'enquête sur plusieurs départements ? »¹.

Comment ne pas discerner, dans ce Manifeste de juin 1990, la matrice conceptuelle des réformes engagées quinze années plus tard, sans qu'il y ait eu – et c'est tout le paradoxe de cette recherche – continuité de réflexion et de propositions ? D'où vient que les idées de Villermé, sabordée en 2003, aient souterrainement cheminé jusqu'à recevoir une traduction très tardive, mais à nouveau justifiée par l'inadaptation de l'IT aux mutations « récentes » du monde économique du travail ? Faut-il y voir l'entrée en scène d'un nouveau paradigme, celui du changement permanent dans le *statu quo* qui prendrait le relais de la traditionnelle homothétie entre la progressivité du droit social et une Inspection conçue pour une économie taylorienne ?

Aux plans européen et international : comprendre sa pratique à travers d'autres modèles d'inspection

Le dernier pilier du piédestal est l'investissement de Villermé dans l'Europe sociale en cours de construction. Cette implication qui, de « périphérique »² allait devenir cardinale, n'est évidemment pas étrangère au rôle pivot que l'Association jouait déjà au sein d'une communauté d'inspecteurs du travail, de syndicalistes, de magistrats, d'employeurs, d'universitaires, d'avocats, etc. Cette nébuleuse s'intéressait, comme il a été dit, aux pratiques professionnelles des praticiens du droit social, qu'il s'agissait de croiser

¹ *Ibid.*

² Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018 : « Une It, Anne Hidalgo, est arrivée avec un projet européen qui me semblait totalement périphérique pour Villermé, sur l'application du droit du travail. La majorité du CA s'est dit : « Pourquoi pas ? Mais ce n'est vraiment pas notre priorité ». Comme elle avait l'air très déterminée et qu'elle avait avec elle un groupe de trois ou quatre personnes dont Marc Benadon et Vincent Vieille, on s'est dit que si elle le voulait, elle n'avait qu'à le faire. On a suivi ça de manière distante et, finalement, le projet a pris corps. Ils ont eu des contacts avec des universitaires dont Antoine Lyon-Caen, l'un des profs de droit du travail qui s'était déjà spécialisé dans les comparaisons européennes. Au fur et à mesure, d'autres groupes de l'association ont souhaité travailler sur ce projet mais, très vite, cela a entraîné quelques tensions car, pour le noyau fondateur, il y avait 'eux' et 'nous' ».

dans le sens d'une meilleure effectivité du droit du travail. Mais pouvait-elle rester indifférente au développement accéléré du droit social communautaire au cours des années 1980, marqué du sceau du social-dolorisme ? Qu'il s'agisse de l'Acte unique européen (février 1986) qui permettait par ses articles 100 A et 118 A de jeter les bases d'une politique européenne globale de prévention des risques professionnels¹, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs² (décembre 1989) ou encore de l'échéance capitale du 1^{er} janvier 1993³ relative au marché unique, tous ces jalons invitaient à questionner les répercussions des normes européennes sur les pratiques professionnelles des acteurs du droit du travail : comment appliquer une directive communautaire au plan national ? Quels effets de ce droit dans nos systèmes nationaux de relations de travail ? »⁴. Comme le soulignait Antoine Lyon-Caen, dont le séminaire de Droit Social International et Européen avait accueilli Marc Benadon⁵ et Anne Hidalgo, « l'Europe [appelait] des déplacements de frontières ; les professionnels [avaient] devant eux des territoires à coloniser »⁶.

Si l'articulation entre les normes communautaires et les systèmes nationaux était au cœur des interrogations, deux autres domaines captaient l'attention. D'une part, celui des relations internationales du travail, apanage jusque-là du Bureau international du Travail (BIT) qui s'était bien gardé depuis sa création en 1919 - comme le fera la

¹ Daniel Lejeune, *Evaluation des risques et santé au travail. Continuité et évolution du rapport Villermé aux directives européennes*, Ministère du Travail et des Affaires sociales, 1993.

² Fruit de l'engagement personnel de Jacques Delors pris en mai 1988 à Stockholm devant le Congrès de la Confédération européenne des syndicats, cette charte se démarque du Livre Blanc de 1985 d'inspiration purement libérale ayant lancé la réalisation du marché intracommunautaire, pour affirmer le droit à la libre circulation, à la juste rémunération du travail, à l'amélioration des conditions de vie et de travail, à la protection sociale, à la liberté d'association et à la négociation collective, à la formation professionnelle, à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, à l'information, la consultation et la participation des travailleurs, à la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail et définit les mesures concernant la protection des enfants et des adolescents, la satisfaction des besoins des personnes âgées, l'insertion des handicapés.

³ En 1986, les chefs d'État et de gouvernement des Douze adoptent une proposition de la Commission pour créer enfin ce que le traité de Rome s'était déjà engagé à bâtir en 1957 : un marché unique. En d'autres termes, « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » sera assurée. Avec une date butoir : le 1^{er} janvier 1993.

⁴ A. Hidalgo, M. Benadon, « Mieux connaître les réalités du travail en Europe », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 18-20.

⁵ Entretien avec Marc Benadon, 31 janvier 2019 : « J'ai suivi le DEA d'Antoine Lyon-Caen à Nanterre. A 40 ans, ce n'était pas pour avoir un diplôme mais par curiosité intellectuelle. Cela nous a servi car le DEA comportait une ouverture sur le droit social international et Antoine Lyon-Caen faisait venir des profs de droit étrangers notamment, anglais, espagnol et italien. Cela m'a beaucoup intéressé car, au-delà de la connaissance du droit social anglais, italien ou espagnol, cela nous interrogeait sur notre propre système. Il y avait, par exemple, une comparaison avec les Anglais qui n'avaient pas du tout de système étatique mais dont les résultats étaient tout aussi intéressants que ceux de nos pays latins. Ça a été aussi, au travers de la pratique professionnelle, une ouverture aux autres : au droit social national mais aussi aux magistrats et à toutes les catégories intervenantes (partenaires sociaux, etc...) ».

⁶ A. Lyon-Caen, « Innocents... mais pas candides », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 16-17.

Commission européenne, entrée tardivement dans la danse - d'encourager l'harmonisation des inspections nationales du travail, dont la nature, généraliste ou technique, relevait du choix des seules autorités nationales¹. D'autre part et surtout, celui, à résonance très actuelle, de la mobilité des entreprises et des travailleurs : « Comment intervenir pour régler les problèmes posés par un travailleur détaché de son entreprise vers une autre entité du même groupe dans un autre pays ? Que devient son contrat de travail ? Quel est le droit applicable ? Qui représente ses intérêts ?... »².

Confrontés à ces questionnements, les villermistes européens de la première heure considéraient à l'image d'Anne Hidalgo, Marc Benadon, Vincent Vieille, Anne Trebucq³ ou encore d'Olivier Brunet (en poste détaché auprès de la Commission des communautés européennes à Luxembourg), que les nouveaux « modes de régulation [d'origine communautaire] ne [pouvaient] plus s'apprécier strictement au plan national. Les acteurs des relations de travail [devaient] désormais intégrer l'organisation juridique, économique et politique de la Communauté européenne »⁴. Leur positionnement était d'autant plus opportun et pertinent que le ministère du Travail n'avait pas encore pris la mesure de l'effort - titanesque - à fournir pour assurer la transposition des directives communautaires dans le droit interne français, ni bien compris du reste la contradiction croissante entre l'ascension tardive du droit social européen (devenu plus protecteur que le droit du travail international) et l'affirmation éclatante des valeurs néolibérales⁵. Sans doute parce que son partenaire « naturel » et « légal » restait le BIT⁶, auquel était remis depuis 1958 (avec un indéniable retard à l'allumage) « un rapport annuel de caractère général sur les travaux des

¹ Olivier Brunet, « La difficile association des systèmes européens », *Association Villermé*, n° spécial double 50 et 51, décembre 1992.

² A. Hidalgo, M. Benadon, « Mieux connaître les réalités du travail en Europe », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 18-20.

³ Qui décident de constituer un groupe de travail « largement ouvert (notamment aux membres associés de Villermé) afin de mener cette réflexion (recherche de relations avec des représentants des États-membres de la CEE) » : annonce faite dans le numéro 35 d'*Interd'Its*, octobre 1988. Le groupe devient opérationnel en mars 1989 et met en place, sur la base du volontariat, des « poissons-pilotes » chargés d'identifier et de contacter les représentants de plusieurs pays de la CEE, responsables de l'application du droit du travail au niveau de chaque pays et au niveau européen

⁴ Anne Hidalgo, Marc Benadon, « Mieux connaître les réalités du travail en Europe », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 18-20.

⁵ Entretien avec Anne Hidalgo, 14 janvier 2019 : « Dans les années 1990, il y a à la fois une Europe sociale très forte et le libéralisme qui s'installe comme une chape de plomb avec cette idée que le droit du travail est une entrave à l'exercice de l'économie ».

⁶ Témoignage d'Olivier Brunet, 27 mars 2019 : « Pour des raisons qui me semblent opaques, le Ministère du Travail me semble avoir survalorisé l'OIT et ignoré largement ce qui se faisait au niveau européen, au-delà du cadre de négociation au Conseil. En tant qu'expert national à la Commission européenne, je me suis trouvé dans une phase d'apprentissage sans soutien réel du Ministère. A cette époque je me suis surtout appuyé sur l'INT où Jean Cordouan avait parfaitement compris l'importance de la dimension européenne et internationale de la formation des It, qu'il avait su amplifier de manière stratégique ».

services d'inspection »¹ (attribution de la MICAPCOR qui dépendait curieusement de la DAGEMO). Les notes conservées de Marianne Richard-Molard, croisées avec le bulletin de l'Association, font du reste état d'un premier accueil glacial de la part de la DRT, alors hostile au financement d'un projet « totalitaire » (sic) émanant d'une association qui « n'intègre pas la hiérarchie »² : « Allez voir ailleurs ! » ; une acceptation du financement du projet serait, qui plus est, une forme de 'sous-traitance' à l'Association »³. Qu'à cela ne tienne ! Ce refus « corporatiste » allait conduire les promoteurs du projet européen à se tourner vers la Commission européenne à l'effet d'obtenir une subvention (plus de 100 000 frs), indispensable à l'organisation de rencontres internationales, obligeant du même coup... la Centrale à emboîter le pas : « Passer par l'association Villermé était une évidence parce que ça regroupait des gens qui avaient envie de s'ouvrir et de se confronter et parce que c'était un support pour organiser quelque chose. On a eu de l'argent du ministère du Travail [35 000 frs], de la Commission européenne de Bruxelles et Jean Cordouan⁴ nous a ouvert l'institut pour recevoir la manifestation durant une semaine »⁵.

Encore fallait-il définir une méthode de travail en harmonie avec l'échange des pratiques professionnelles entre inspecteurs du travail, dont Villermé avait fait son fonds de commerce le plus prospère : « Lorsque nous avons commencé à réfléchir sur les problèmes d'application du droit du travail⁶ en Europe, nous étions loin d'imaginer qu'il nous faudrait d'abord construire une méthode qui nous permette de communiquer »⁷. Allait-on se contenter de comparer les institutions entre elles, les normes entre elles, quand le droit normatif français et les pouvoirs des inspecteurs dans l'Hexagone ne présentaient aucune homologie avec le droit coutumier britannique⁸ et les pouvoirs réglementaires des

¹ Art. 20 de la convention OIT n°81 sur l'Inspection du Travail, 1947.

² Notes de M. Richard-Molard.

³ *Interd'Its*, n°38, mai 1989.

⁴ Alors directeur de L'Institut national du travail et de l'emploi.

⁵ Entretien avec Marc Benadon, 31 janvier 2019.

⁶ « Inspection du travail, prévention et construction européenne », *Préventique*, n°29, oct. 1989 : « En France, le simple fait de poser la question de l'application du droit du travail suppose que l'on ait déjà intégré cette particularité d'une division entre celui qui édicte la norme (le législateur, gouvernement, partenaires sociaux au niveau de la branche), ceux qui appliquent cette norme (employeurs et partenaires sociaux dans l'entreprise), ceux qui veillent à l'application de la norme (IT et pour partie structure syndicale extérieure à l'entreprise) et enfin ceux qui sanctionnent l'application de cette norme (principalement juridictions de l'ordre judiciaire) ».

⁷ A. Hidalgo, M. Benadon, « Mieux connaître les réalités du travail en Europe », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 18-20.

⁸ « Projet d'étude Villermé Europe », archives de M. Richard-Molard : « Dans le système britannique, par exemple, la situation des personnes se trouvant dans une situation atypique par rapport à la majorité des travailleurs de l'entreprise handicapés, salariés à temps partiel ou travailleurs précaires) n'est pas une question traitée sur le plan d'une législation spécifique, mais une question d'ordre jurisprudentiel en termes, soit du droit des minorités à créer des organes de représentation de leurs intérêts autonomes par rapport au syndicat majoritaire dans l'entreprise, soit du droit individuel à se retirer du syndicat représentatif dans l'entreprise ».

inspecteurs du travail anglais ? En l'absence de glossaire international, « les mêmes mots, les mêmes formules, les mêmes institutions ne renvoyaient pas aux mêmes contenus et aux mêmes réalités dans chacun de nos pays¹. Par exemple, le rôle et la fonction de l'Inspection en France [n'avaient] pas d'équivalent en Grande-Bretagne ou en Italie ». Les villermistes européens se heurtaient sans le savoir aux mêmes difficultés méthodologiques que le BIT avait rencontrées, dès 1920, en voulant comparer, dans l'espoir d'un nivellement par le haut évitant toute distorsion de concurrence entre États, les législations ouvrières, les organisations et les pouvoirs des inspecteurs du travail dans les États-membres de l'Organisation internationale du Travail (OIT)².

Pour sortir de cette aporie clairement perçue, Anne Hidalgo, Marc Benadon et Vincent Vieille conçurent l'idée ingénieuse – parfaitement adaptée à la culture du retour d'expérience en cas de grave accident du travail³ - de « partir d'une situation concrète pour mieux comprendre comment nous posons les problèmes et comment nos systèmes respectifs s'attachent à les résoudre, ou non »⁴.

« J'avais été fascinée par la méthode, la démarche très stimulante d'Antoine Lyon-Caen. Je me suis dit qu'il y avait quelque chose à faire ; que l'on pourrait essayer de comprendre ce que chacun disait sur le droit du travail en partant non pas d'exposés sur le droit de chaque pays mais sur des cas concrets. L'idée était d'élaborer des cas d'espèce et de regarder quelles solutions on pouvait appliquer à partir d'une photographie de la réalité qui peut être la même en Allemagne, en Espagne ou ailleurs et de voir, sur ce cas d'espèce, comment on pouvait analyser et résoudre le problème. Partons du réel et voyons comment se croisent – ou pas – les regards et les solutions des différents droits comparés et tirons-en des enseignements. C'était enthousiasmant et nous avons voulu organiser un colloque »⁵.

Les cas concrets étaient, qui plus est, bordés ou guidés par un questionnement transnational qui permettait à chacun de les « traduire » en fonction de ses propres référents nationaux : « Qui est responsable des risques professionnels ? Qui est salarié ? Qui représente la collectivité de travail ? ». Étaient ainsi neutralisées ou mises à distance les qualifications juridiques, susceptibles par leurs connotations nationales de parasiter

¹ La Mission Recherche de la Drees (MiRe) s'était heurtée aux mêmes difficultés en voulant comparer les systèmes de protection sociale à l'échelle européenne, ce qui l'avait conduite à éditer, dans les années 1990, un glossaire bilingue en collaboration avec l'IGAS, coordonné par Bruno Palier.

² *L'Inspection du travail. Le développement et le régime actuel de l'organisation dans différents pays*, BIT, Genève, 1923.

³ Entretiens avec Yves Struillou, 2 janvier 2020, avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018.

⁴ Anne Hidalgo, Marc Benadon, « Mieux connaître les réalités du travail en Europe », *Travail*, n°21, automne 1990, p. 18-20.

⁵ Entretien avec Anne Hidalgo, 14 janvier 2019.

l'analyse comparée. C'était, sans qu'ils en fussent conscients, renouer avec la tradition des congrès internationaux d'avant 1914 où les inspecteurs du travail, issus de pays différents et soutenus par leur autorité centrale, confrontaient régulièrement leurs expériences respectives¹. Mais en conjurant, cette fois, le prisme des comparaisons institutionnelles et juridiques qui conduisait à juxtaposer les modèles sans les mettre en résonance. Ce faisant, Villermé restait fidèle à son image paradoxale d'« association publique » portée à s'abstraire du droit et du cadre institutionnel pour mieux saisir leurs effets sur la réalité du monde du travail, bien que son corps de rattachement fit du droit du travail la clef d'intelligibilité du social. Mais elle se confrontait dorénavant à l'altérité d'autres cultures nationales qui lui offraient, en retour et par contraste, de nouveaux étalons pour apprécier les avantages et les limites du modèle d'inspection généraliste français².

La première rencontre internationale de Villermé s'est ainsi déroulée, du 29 janvier au 2 février 1990, à Marcy-L'Etoile, en janvier 1990, dans les locaux de l'INT. Tout porte à croire que cette manifestation, ayant réuni plus de 160 praticiens du droit social³ issus de huit pays différents⁴ répartis dans plusieurs ateliers, fut un franc succès. Mais celui-ci dissimule en réalité de profondes tensions entre les animateurs du groupe Villermé-Europe, désireux de capitaliser depuis quelque temps les fruits de leur travail⁵, et un CA dépositaire de « l'œuvre » craignant que la fortune du projet européen ne débouche sur une révolution

¹ Congrès de 1904 (Paris), 1905 (Paris) et 1911 (Paris), Congrès de la prévention des accidents et de l'hygiène industrielle de 1909 (Reims) auxquels ont massivement participé les inspecteurs du travail et les cadres des associations d'industriels.

² Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018 : *Qu'attendiez-vous de cette ouverture européenne, pour Villermé et pour l'IT ?* « On s'est dit qu'il y avait un enjeu sur le droit du travail en Europe. Nous avons pris conscience de proximités, d'un corpus commun mais aussi de différences. Nous avons compris qu'il n'y avait pas une lecture unique de l'application du droit du travail ou du rôle de l'IT. Nous qui étions persuadés que l'IT française était la meilleure, nous avons réalisé que d'autres schémas se jouaient dans une partie de l'Europe. Nous étions contre l'IT spécialiste mais nous avons dû reconnaître d'une part son existence et, d'autre part, que ce n'était pas que des abrutis. Par ailleurs, nous avons réalisé que certaines IT avaient plus de moyens que nous ; je pense notamment aux Espagnols qui sont rémunérés au même niveau que les magistrats et dont on voyait le train de vie quand nous étions invités en Espagne. Enfin, nous avons constaté que, dans un certain nombre de pays, il n'y avait que des It, pas de Ct ».

³ Les réseaux d'Antoine Lyon-Caen et Antoine Jammaud, présents au colloque, avaient notamment été sollicités.

⁴ Espagne, Portugal, Grande-Bretagne, Pologne, Grèce, Belgique, Allemagne, Italie.

⁵ Comme l'atteste une lettre adressée à François Mitterrand, signée par M. Benadon, A. Hidalgo et V. Vieille au nom du Villermé Europe, 28 septembre 1989 : « En 1986, vous avez pu apprécier l'ouvrage collectif que nous avons produit et vous aviez eu la gentillesse de nous en faire compliment. L'activité de notre association s'est depuis enrichie de la dimension européenne. Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint les lettres que nous adressons, d'une part à nos correspondants étrangers, d'autre part à Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Nous sommes convaincus de l'intérêt d'une recherche alimentée au plus près par la pratique quotidienne et de son efficacité pour l'avenir. Il nous a semblé que vous étiez sensible à des initiatives de ce type. Nous ne voulons pas méconnaître les structures administratives classiques malgré le peu d'intérêt qu'elles ont jusqu'à présent démontré pour notre travail. Nous sollicitons simplement l'autorisation de vous en tenir régulièrement informé ».

de palais ou ne phagocyte le projet fondateur de l'Association, au reste soutenu par la plupart des adhérents. Les témoignages recueillis trente années plus tard sont, à cet égard, si contradictoires qu'il serait vain de conclure à une « conjuration pour prendre le pouvoir¹, à une instrumentalisation de l'Association à des fins carriéristes ou bien encore à une tentative pour « rafler » la mise à l'avantage du CA ou d'intérêts personnels. Sur les sujets phares personnellement investis, la tentation est toujours forte de recomposer les faits en fonction de sa trajectoire ultérieure et de feindre *a posteriori* le détachement, quand la passion et le sentiment d'être porteur d'une idée lumineuse vous étreignaient sur le moment. Toujours est-il qu'une déchirure s'est bel et bien produite, sur fond de lutte de pouvoirs, motivée côté CA par l'absence de transparence sur la gestion financière des fonds européens dédiés à cette manifestation.

« C'était sanglant. Cela ne transparait pas dans les archives parce que tout s'est fait verbalement et dans le rapport de force, en leur disant qu'il n'était pas question d'aller sur ce terrain et qu'ils ne prendraient pas le pouvoir dans l'Association. Claude-Emmanuel Triomphe et moi, nous nous sommes pris une violence de relations, de rapports qui étaient extrêmement dure. J'en reste marqué et en même temps j'ai beaucoup appris sur la relation de pouvoir »².

Claude-Emmanuel Triomphe, que ses qualités de médiateur venaient de porter à la présidence de l'Association³, a bien tenté dans une ultime synthèse de rapprocher les points de vue, mais en vain !

« Michel Ricochon m'a dit : « Il n'y a que toi. Je n'y crois pas mais il faut que tu fasses le job ». Il ne se rappelle pas me l'avoir dit mais je m'en souviens encore. Dès la première réunion de CA, un mois plus tard, je suis vraiment rentré dans le rôle du président. A la surprise générale (dont la mienne) je me suis interdit de prendre parti dans la discussion, j'ai écouté puis j'ai fait la synthèse de la discussion comme je le devais. J'ai toujours su faire des synthèses parce que je sortais de la logique d'affrontement des positions pour essayer de reconstruire, à partir des idées intelligentes de chacun, quelque chose qui pouvait donner une cohérence à l'ensemble. Ça, je le dis en reconstruisant après, avec l'âge. Pour moi, ça a été intuitif je me disais juste que le président devait rassembler. A Villermé, il est le président de tous les adhérents, pas celui d'une tendance contre l'autre. On avait déjà suffisamment de mal avec une grande partie du ministère, les hiérarchies et ceux qui, dans l'IT, nous considéraient comme des sociaux-traîtres pour ne pas être scindés en interne. J'ai essayé de jouer ce jeu du rassemblement mais j'ai en partie

¹ Entretien avec Marc Benadon, 31 janvier 2019 : « Mon analyse est que certains ont eu peur que nous n'utilisions le succès du colloque pour vouloir prendre le pouvoir. Nous n'avons jamais été au CA et nous n'avons pas non plus cherché à l'être. Le pouvoir à l'association Villermé n'a jamais à mon sens représenté grand-chose et n'a jamais été un enjeu pour nous ».

² Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018.

³ Aux dépens de Vincent Vieille.

échoué parce que le groupe d'Anne Hidalgo n'en a pas voulu et que la déchirure de cette histoire européenne s'est inscrite dans l'histoire de l'Association. On n'a jamais pu s'en remettre complètement, tout au plus limiter la casse »¹.

C'est bien la première fois depuis sa création que l'Association se déchirait au point de provoquer le départ tonitruant - mais silencieux dans les archives - d'une force de proposition novatrice, Anne Hidalgo, et d'un de ses membres fondateurs, Vincent Vieille. S'il est impossible d'apprécier l'impact réel de cette déchirure, on peut penser, eu égard au plafonnement des adhésions et à la culture de réseau dans l'Inspection, qu'elle a dû semer le trouble chez les adhérents, incitant plus d'un à quitter les lieux². Au-delà des querelles de personnes, le *clash* exprimerait un conflit de légitimité entre un CA ne sachant trop comment rattacher le succès prometteur de la rencontre aux compromis fondateurs de l'Association, et un courant d'expression fécond dont la légitimité importée venait de sa proximité avec l'intelligentsia du droit social mais qui se sentait injustement marginalisé.

« J'ai effectivement un peu claqué la porte. Je pense qu'à ce moment-là Villermé pouvait devenir une association beaucoup plus large, continuant à porter des réflexions sur le travail et ses pratiques avec tous ses compagnons de route et plus seulement les It, en étant, bien sûr, amenée à questionner un peu le politique et le syndical. J'étais pour ma part, convaincue que nous devons aller dans ce sens mais pour certains - dont je ne saurais plus dire qui - je pense qu'il y avait la peur du grand saut : eux préféreraient rester davantage dans le cadre du ministère, de l'IT et ne pas tenter l'aventure. De mémoire, il y avait donc deux courants : celui dans lequel je m'inscrivais et qui souhaitait pratiquer une ouverture et celui qui préférait en rester à l'échange des pratiques professionnelles, à quelque chose de plus contrôlable, de plus contrôlé. La question des relations au champ syndical de l'IT se posait également ; mais, pour moi, le projet en cause n'avait rien à voir avec le monde syndical, notamment de l'IT. Peut-être que le fait d'avoir fait ce DEA qui a été pour moi un moment très intense d'apprentissage et d'ouverture me donnait envie de sortir de cette organisation étriquée. (...) Moi, je ne venais pas du monde politique - j'ai adhéré au PS en 1994 - mais je pense que certaines personnalités de Villermé voulaient asseoir leur autorité, leur légitimité, y compris vis-à-vis de la hiérarchie. Tous ont d'ailleurs fait de belles carrières. J'en ai également fait une belle mais ni grâce à eux, ni grâce à la hiérarchie puisque je suis devenue DD bien après 2001. S'il y a une partie de la hiérarchie qui m'appréciait et avec qui j'ai bien bossé, je sais qu'une autre partie me reprochait de ne pas être suffisamment malléable »³.

¹ Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018.

² S. Ribadeau Dumas, Note sur Villermé, 27 juin 1994 : « Peut-être est-ce accessoire, mais peut-être n'est-ce pas si négligeable, savons-nous quel a été l'impact sur nos capacités de mobilisation de la crise qui a entouré et suivi la première rencontre européenne ? ».

³ Entretien avec Anne Hidalgo, 14 janvier 2019.

Reste que le flambeau a bien été repris par le CA de Villermé dans le respect des compromis fondateurs, toujours à partir de cas d'espèce (par exemple, un accident dû à un éboulement de terrain dans le secteur du bâtiment ou les risques liés à un poste de mélangeur à caoutchouc) et avec une nouvelle équipe emmenée par Claude-Emmanuel Triomphe¹, puis, à partir de septembre 1993, par Marianne Richard-Molard². Dès la deuxième rencontre dans les locaux de l'INT, en février 1993, il revenait à chacun, à partir de cas d'école, d'expliquer ce qui dans un système d'inspection « posait problème » et « les initiatives, prérogatives données au service pour y faire face ». De là des questions plus générales qui innoveront les futures rencontres internationales, dans le cadre d'une économie européenne de plus en plus intégrée dans la mondialisation : quelle place pour un système d'inspection du travail généraliste en Europe ? Comment résoudre les difficultés liées aux décisions prises dans des entreprises transnationales, dont les effets se répercutent dans les lieux de production répartis dans différents pays de l'Union européenne ? Comment, dans le cas d'infractions caractérisées, mettre en cause le responsable pénal qui se trouve dans un autre pays européen ?

« Par rapport à la réglementation qui se mettait en place », on ressentait le « besoin de se confronter au niveau européen entre praticiens du droit, pour ensuite étayer notre rôle d'alerte, lui donner du poids au niveau européen au regard des directives, voire aussi aux regard des systèmes d'IT en place dans les différents États membres. Les trois systèmes français, espagnol, portugais, qualifiés de généralistes, étaient proches ; pour l'essentiel, les autres systèmes européens étaient qualifiés de « spécialistes » sur les questions de santé sécurité et composés en majorité d'ingénieurs. On voulait reproduire à l'échelle européenne ce que Villermé faisait, et pensait savoir bien faire, à l'échelon national. C'est cela qui pouvait ensuite servir de fondement et d'argumentaire pour envisager ensuite d'interpeller des instances européennes ou internationales »³.

¹ Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018 : « En fait, je dois indirectement à Anne Hidalgo de m'avoir projeté dans cet espace européen dont j'ai fait mon job pendant quinze ans puisque j'ai créé l'Université Européenne du Travail qui est devenue l'ASTREES (Association Travail, Emploi, Europe, Société) ».

² Sylvaine Ribadeau-Dumas, « « L'Inspection du travail, Villermé et... la construction européenne », *Association Villermé*, n° spécial double 50 et 51, décembre 1992 : « Le succès de cette rencontre [celle de 1990] a amené une nouvelle équipe à reprendre le flambeau pour ne pas voir perdre le travail précédent, à renouer, souvent avec d'autres interlocuteurs, et à développer les premières ébauches de contacts européens ainsi engagés ».

³ Entretien avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018. Marianne Richard a versé au Chatefp toutes ses archives, soigneusement classées, sur les rencontres internationales de Villermé. Nous nous appuyons, dans ce qui suit, sur ces archives, son témoignage et son texte « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003.

Décidant de ne plus travailler avec des « personnes identifiées » mais avec des associations de professionnels qui pourtant ne lui ressemblent guère¹, Villermé se rapproche, lors de la rencontre de Barcelone en mai 1994, de l'APIT portugaise, de l'UPIT espagnole et de la SNOP italienne. Les quatre associations d'inspecteurs du travail créent alors conjointement, « au cours d'une longue nuit de débats et de discussions en cinq langues », un Comité permanent européen d'associations de professionnels de la sécurité, de l'hygiène et de la santé au travail (CPE), chargé : 1°) d'échanger des informations sur la sécurité, l'hygiène, la santé au travail, d'un point de vue technique, de celui des acteurs, de l'application effective du droit communautaire et du point de vue syndical et politique au regard de la situation des travailleurs au sein de la Communauté européenne et de leur évolution ; 2°) d'organiser des débats et rencontres internationales sur ces thèmes ; 3°) et de défendre la capacité humaine et matérielle de l'IT à garantir l'application effective des normes de sécurité et d'hygiène au travail.

Comme s'en est longuement expliquée Marianne Richard-Molard, ces rencontres coïncidaient avec l'adoption de la Directive cadre du 12 juin 1989 « concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ». La France déclarait avoir transposé cette directive dans la loi du 31 décembre 1991 qui énonçait des principes généraux de prévention, des obligations incombant aux employeurs et aux salariés. Mais elle était loin d'avoir tiré les conséquences de l'obligation générale de sécurité ou de l'évaluation *a priori* des risques : pas de circulaire d'application en direction des services ni de pénalités prévues.

Or « cette approche était très différente de l'approche française risque par risque, où l'on se rend sur les chantiers avec un mètre pour contrôler l'écart entre la lisse et le sous-lisse, bref où l'accident a pour cause le non-respect d'un texte, faute de quoi, certains l'on écrit, l'accident est 'légal' (au sens où aucune infraction au droit du travail ne peut être constatée). Soit il existait un texte dont le non-respect a pu en tout ou en partie contribuer à l'accident, soit il n'y en a pas et on se trouvait en difficulté sur le terrain du droit pénal du travail. Dans ce cas, un rapport au procureur pouvait *in fine* permettre d'aller sur le droit pénal général. L'obligation générale d'évaluation des risques changeait la donne y compris dans ce cas.

¹ Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018 : « Il y avait peu d'associations et elles n'avaient pas forcément les mêmes finalités ; certaines étaient à la fois associations et syndicats. En Allemagne, c'était une IT spécialisée et nous avions du mal à comprendre que les Allemands n'aient pas cette image d'acteur social global. Les IT allemands sont des techniciens au milieu d'autres techniciens et les salariés allemands savent à peine que l'IT existe parce qu'elle n'a pas du tout ce rôle. On avait tout de même essayé de réunir des Allemands, des Espagnols, des Italiens, des Portugais et, grâce à mes contacts en Pologne, j'avais même milité pour faire venir deux polonaises dans la seconde manifestation. Ça avait été un moment superbe mais, en même temps, terrible parce que tous les gauchos des IT d'Europe de l'Ouest, le soir, ont commencé à chanter l'Internationale avec l'effet que vous pouvez imaginer sur les Polonaises ! ».

En écoutant nos partenaires européens nous dire que cela permettait de caractériser très clairement la responsabilité de l'employeur qui en créant le travail crée potentiellement le risque, qu'il lui incombait par conséquent de l'évaluer pour le supprimer ou le réduire, nous nous sommes interrogés sur le fait que notre administration ne semblait pas s'être saisie de la portée de cette obligation nouvelle, de fait ineffective en France plusieurs années durant, pratiquement jusqu'au décret du 5 novembre 2001 soit 10 ans plus tard ! Nos partenaires espagnols, portugais, italiens travaillaient depuis les années 1990 dans ce nouveau cadre qui modifiait chez eux l'organisation de la prévention dans leurs pays respectifs ». En Espagne, par exemple, on assistait à la mise en place d'organismes de prévention certifiés pour aider l'employeur dans la mise en place de l'évaluation des risques, tandis que la France avait négocié avec la Commission le fait que ce rôle était celui des services de médecine du travail, qui bien sûr, n'avaient pas vocation à intervenir sur les questions de sécurité ou d'organisation du travail.

En 1997, nous avons eu connaissance de la note émanant de la Commission européenne datée du 4 mars 1997¹ adressée au Ministre des Affaires Étrangères, qui détaille les nombreuses non-conformités de la transcription française de la Directive du 12 juin 1989 sur chacun des 12 articles qu'elle comporte. Une observation notamment porte sur l'article 9 paragraphe 1 alinéa a) de la directive et dit ceci au point 127 de la note : 'L'article 9 paragraphe 1 alinéa a) de la directive requiert que l'employeur dispose de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité au travail y compris ceux concernant les groupes de travailleurs à risques particuliers, que l'employeur a effectuée en application de l'article 6 paragraphe 3 alinéa a) de la directive. Cela implique que cette évaluation soit disponible sur un support stable'.

Ayant eu connaissance de cette note, nous sommes rentrés dans le jeu pour interpeller le ministère. Très vite, nous nous sommes dit que c'était stratégiquement très intéressant. L'obligation pour l'employeur d'évaluer *a priori* les risques changeait beaucoup de choses, il fallait s'emparer de ce texte sur lequel il y aurait sûrement un gros travail d'appropriation à faire, mais qu'on ne pouvait pas laisser ce vide s'installer. C'est bien entendu la Commission Européenne qui a déclenché la réaction du Ministère du Travail mais nous étions prêts à dénoncer la transcription incomplète de la Directive. Si nous n'avions pas été alertés par cette confrontation de pratiques au niveau européen, je ne suis pas certaine que nous aurions réagi aussi vite »².

Aussi n'est-il guère étonnant que la rencontre de Bilbao, en février 1996, ait inscrit, à son agenda, la « question de l'évaluation des risques professionnels ». Préparée par les quatre associations, auxquelles s'étaient joints un représentant officiel du HSE britannique ainsi que deux représentants de la plus importante association allemande d'inspecteurs du travail, cette nouvelle rencontre a porté, d'une part, sur la transposition en droit interne de la directive cadre du 1^{er} juin 1989 et les difficultés rencontrées par les services d'inspection du travail sur sa mise en œuvre ; d'autre part, sur les enjeux de l'évaluation des risques :

¹ Commission européenne Bruxelles note SG 97 -1644 95/2135 adressée à Son Excellence Monsieur Hervé de Charrette, Ministre des Affaires Etrangères, 4 mars 1997.

² Entretien avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018.

« Quels acteurs se trouvent engagés dans cette démarche ? Quels moyens d'action et quelle organisation interne des services pour accompagner cette nouvelle exigence ; comment prendre en compte le lien qu'il convient de faire entre l'évaluation des risques et formes d'emploi ? ». Le CPE se voyait dès lors investi d'une fonction de *lobbying* auprès de la commission européenne (réaffirmée lors de l'ultime rencontre de Turin, en mars 1999) à l'effet d'améliorer la transposition conforme de la directive cadre par les États-membres et d'inscrire l'obligation d'évaluation des risques dans l'organisation de la prévention des entreprises, ce qui impliquait le développement d'outils méthodologiques. Mais aussi pour lui intimer la nécessité de prendre en compte la diversité des situations d'emploi, notamment la question des travailleurs précaires ; de s'orienter vers une coordination de site avec des mécanismes de coresponsabilité des entreprises impliquées ; de ne pas sous-estimer les mutations du système productif et les risques propres au secteur tertiaire en pleine extension ; de valoriser les investissements dans la prévention, ainsi que la formation et la participation des travailleurs ; de s'accorder, enfin, sur le rôle et la place des systèmes publics de contrôle en évitant la privatisation du contrôle de l'obligation d'évaluation des risques.

Remis en mars 1997 au Bureau technique Syndical (BTS) de la Confédération Européenne des Syndicats (CSE), le rapport de Villermé sur « l'application des directives européennes et le rôle de l'Inspection du Travail »¹ permet de faire le lien entre sa réflexion nationale et les résultats de sa confrontation aux modèles d'inspection étrangers. Constatant le recul de l'intervention syndicale et l'offensive concomitante d'une partie du patronat sur les questions de santé au travail, cette contribution dénonce en effet la priorité donnée à l'emploi sur le travail et l'affaiblissement du consensus autour de la prévention depuis le milieu des années 1970 au bénéfice d'associations [comme celle d'Henri Pézerat, non citée] d'experts engagés (médecins, préventeurs, chercheurs, etc.). Ce diagnostic se fonde opportunément sur le dossier de l'amiante dont la gestion paraissait trahir l'incapacité du système public de contrôle (et notamment du ministère du Travail²) à conjurer « par lui-même des menaces graves pour la santé des travailleurs et du public », pourtant identifiées depuis fort longtemps³. Huitième pays d'Europe à interdire cette fibre cancérogène (au 1^{er}

¹ Les principaux rédacteurs de ce rapport sont : Philippe Douillet, Philippe Lemaire, Marianne Richard-Molard et Claude-Emmanuel Triomphe.

² Ce qui vaudra à la DGT et à plusieurs directions départementales des perquisitions instruites par la juge Marie-Odile Bertella-Geffroy.

³ Voir Emmanuel Henry, *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Presses universitaires de Rennes, 2007, *Res Publica*.

janvier 1997), la France est en effet restée longtemps fidèle à la doctrine de l'« usage contrôlé de l'amiante », dans le cadre d'une réglementation nationale, présentée comme « une autorisation assortie de restrictions sévères »¹. Un choix lourd de conséquences qui n'est pas étranger aux actions de *lobbying* exercées, au niveau national, par un « Comité Permanent Amiante » où siégeaient, au sein d'une alliance objective d'intérêts contradictoires mais soudés par la défense de l'emploi², des représentants des administrations du travail et de la santé, de l'INRS (dirigé par Dominique Moyen), des industriels de l'amiante, des médecins inspecteurs du travail et même des syndicalistes³. Certes, la France avait bien transposé la directive européenne concernant les substances cancérigènes, mais, considérant que l'amiante n'est pas une substance chimique mais une fibre, elle avait préféré lui consacrer une réglementation particulière, quand il eût « semblé raisonnable » de s'orienter vers une évaluation globale du risque amiante. Si, dès le début, les principes de la directive-cadre du 12 juin 1989 (« Eviter les risques, combattre les risques à la source, remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux... ») avaient été pris en compte, l'amiante aurait sans doute été interdite beaucoup plus tôt, et l'on n'aurait pas cherché à « se rassurer en s'abritant derrière des valeurs limites de plus en plus restrictives, mais qui ne mettent pas totalement à l'abri du risque »⁴.

Voilà qui conduisait les auteurs à réaffirmer le caractère généraliste de l'IT française, tout en reconnaissant que l'introduction d'un droit du travail d'origine communautaire impliquait non pas une uniformisation des systèmes, mais un minimum de rapprochement : « S'il n'existe pas de modèle idéal, on sent bien aujourd'hui la tendance et le besoin des systèmes d'inspection du travail dits 'spécialisés' de s'ouvrir à une action plus large sur le champ de l'entreprise, tandis que les systèmes 'généralistes' comme le système français ont l'avantage de l'approche globale, mais souffrent d'un manque d'appui technique (seulement une douzaine d'ingénieurs de sécurité sur l'ensemble de la France) ». D'où la nécessité de promouvoir une approche globale de l'entreprise, de développer des coopérations à l'international, de réfléchir à des actions convergentes en s'appuyant sur le capital d'expériences nationales qui « méritent d'être échangées, valorisées, afin de

¹ « *L'application des directives européennes. Rôle de l'Inspection du travail*. Rapport remis par l'Association Villerme au BTS, mars 1997, p. 11.

² L'expression « conflits d'intérêts » appauvrirait ou simplifierait abusivement l'analyse.

³ Vincent Viet, Michèle Ruffat, *Le choix de la prévention (1874-1997)*, Editions Economica, 1999.

⁴ « *L'application des directives européennes. Rôle de l'Inspection du travail*. Rapport remis par l'Association Villerme au BTS, mars 1997, p.12.

permettre à chaque système de bénéficier des apports les plus positifs des autres »¹. Villermé n'en rappelait pas moins son attachement, tiré de ses expérimentations locales, à un type de management déconcentré, conciliant la gestion de proximité et le pilotage des actions publiques en vue d'objectifs définis collectivement² :

« Au niveau national, les objectifs généraux de l'action de l'IT doivent pouvoir être discutés et définis entre l'État et les partenaires sociaux. Mais le niveau national n'est pas forcément le niveau le plus pertinent pour la conduite 'd'actions prioritaires'. L'animation des services déconcentrés, au niveau régional ou local, dans le cadre d'orientations stratégiques nationales paraît une forme d'action beaucoup mieux adaptée à la diversité des réalités de terrain. La déconcentration des actions concertées peut aussi avoir pour avantage de rompre avec le vieux modèle 'descendant' d'action de l'IT, où le fonctionnaire local, le plus proche des entreprises, est réduit au rôle d'exécutant »³.

Quel bilan tirer de l'aventure européenne de Villermé ? Forte de sa dynamique nationale, l'Association, qui craignait une remise en cause du caractère généraliste de l'IT française (minoritaire dans le concert européen), est parvenue à étendre au niveau européen son questionnement général pourtant franco-centré⁴ et ses méthodes de travail : travail en groupes thématiques répartis dans plusieurs ateliers. Son intégration dans une communauté épistémique a permis de conforter et de diversifier son ancrage dans le champ de la prévention des risques professionnels et, plus généralement, de la santé au travail. De fait, celle-ci a complété et enrichi (et non pas détrôné ou disqualifié) celui, traditionnel, de l'hygiène-sécurité qui relevait d'une approche essentiellement juridique, technique ou procédurale, faisant une large place au contrôle de conformité.

« L'univers du droit du travail français se jouait à frontières fermées. On s'avait que l'OIT existait mais on ne connaissait pratiquement que la fameuse convention n°81. Depuis, l'Europe a éclipsé l'OIT plus en avance sur le plan social que la moyenne des pays. A l'époque, l'Europe sociale se construisait à peine, et sur des questions de santé-sécurité au travail. Nous avons vraiment vécu les directives sur les machines, sur les chantiers mobiles. Pour moi, le changement le plus fondamental a été celui du passage d'hygiène-sécurité à santé-sécurité. Ça a été un bouleversement. La directive cadre « santé-sécurité européenne » date de 1989. Tous les États-membres ont eu un délai pour la transcrire ; la France l'a fait le tout

¹ *Ibid.*, p.44.

² Ce type de management était préconisé par le rapport annuel 1996 de l'IGAS.

³ « *L'application des directives européennes. Rôle de l'Inspection du travail*. Rapport remis par l'Association Villermé au BTS, mars 1997, p. 42.

⁴ Olivier Brunet, 20 mars 2019 : « Je fais le constat un peu triste que Villermé est, dans l'ensemble, resté sur un chemin franco-français, malgré une certaine curiosité d'aller voir ce qu'il se passait ailleurs. Peu de Villermistes ont développé des trajectoires comme celle de Claude-Emmanuel Triomphe ou la mienne, à dimension européenne ou internationale. Je pense finalement avoir été peu utile à la France dans le poste que j'ai occupé à Luxembourg, bien davantage à d'autres pays ».

dernier jour, le 31 décembre 1991. Dès lors, les termes hygiène-sécurité sont remplacés par santé-sécurité. C'est une révolution et Villermé était aux avant-postes parce que, grâce à nos contacts européens, on savait qu'il fallait penser beaucoup plus globalement qu'en termes d'hygiène. Mais on ne s'est pas du tout intéressé, alors, aux fameux risques psychosociaux qui ont été le seul moment de gloire des CHSCT. Nous avons vu émerger les questions de harcèlement sexuel qui, à l'époque, n'était pas spécifié comme viol et donc qui sortait du code du travail et nous obligeait à faire un rapport art.40 au procureur de la République. On marchait alors sur des terrains très peu balisés. Les risques psychosociaux existaient bien mais, pour nous, ce n'était pas le « dur » qui restait les machines, les substances cancérigènes et autres, éventuellement l'amiante. Pour nous, c'était du comportemental et ce n'était pas très grave. On voyait de manière régulière des salariés démolis par le comportement de leur chef mais on n'avait pas les instruments, qu'ils soient légaux ou liés à notre formation – muette sur les travaux d'Yves Clot et de Christophe Dejours. Cela tenait beaucoup à l'endogamie du système. Par contre, Villermé a compris cette révolution qui était en train de se produire en laissant perplexes, voire incrédules, une grande partie de nos collègues parce que cela ne correspondait pas à la formation qu'ils avaient reçue »¹.

Son investissement dans le champ de la santé au travail *via* l'évaluation des risques lui a également permis de s'essayer à une fonction d'expertise au niveau européen, analogue à celle qu'avaient su assumer, dans les années 20 et 30, les correspondants de l'OIT² : servir de levier d'action transnational pour inciter les pouvoirs publics des États-membres à tirer mutuellement parti des acquis des services d'inspection étrangers.

A l'international (hors Union européenne), le bilan est également positif puisque l'Association a subi avec succès son examen de passage, en 1996, devant l'Association internationale de l'Inspection du Travail (AIIT), en dépit d'un vote contre et de l'abstention de deux syndicats...français³ : le SNIT et la CGT. Cette organisation internationale non gouvernementale, reconnue par le BIT à Genève, avait été fondée en 1972 par l'inspecteur du travail français Pierre Bois, dans le double but de créer un forum professionnel pour l'échange d'informations et d'expériences à propos des missions de l'IT et de promouvoir

¹ Entretien avec C.-E. Triomphe, 27 mars 2018.

² Voir Pierre-Yves Saunier, *Transnational History*, London, Palgrave, 2013 ; V. Viet et I. Lespinet-Moret (dir.), *L'Organisation internationale du Travail. Origine – Développement – Avenir*, Rennes, PUR, Coll. « Pour une histoire du travail », 2011 ; et S. Kott et M. Lengwiller (dir.), *Experts internationaux et politiques sociales, Revue d'Histoire de la Protection sociale*, n°10, 2017.

³ Entretien avec Olivier Brunet, 20 mars 2019 : « Au niveau international, Villermé a souhaité se rendre visible au niveau du BIT en se faisant reconnaître par l'AIIT (Association internationale de l'inspection du travail). La tâche s'est révélée très compliquée. Je pense que ni la CGT ni le SNIT alors représenté par Eschenbrenner ne voulaient partager leur place d'organisations françaises membres de l'AIIT, avec Villermé, dont le statut d'association n'avait d'ailleurs pas son équivalent dans d'autres pays d'Europe. Villermé a eu du mal à trouver ses alter ego, au niveau d'autres associations professionnelles. Dans la plupart des pays d'Europe, les IT sont centrés sur la thématique de la santé et sécurité au travail et les autres questions sociales relèvent de la compétence des partenaires sociaux ».

la coopération entre les autorités et les institutions concernées. Composée de groupements (syndicats, associations...) représentatifs de l'inspection du travail, de membres des services des États ou des Régions ou des États fédéraux, elle comptait 65 organisations adhérentes représentant 50 pays différents, répartis sur cinq continents. Au moins trois raisons poussaient le CA de Villermé à formuler une demande d'adhésion : d'abord, l'intérêt bien compris de ne pas dissocier le projet européen de ce qui se passe au niveau mondial, étant entendu que les questions de santé-sécurité, liées aux modes de production et d'organisation des systèmes, sont transnationales ; ensuite, la volonté de défendre les systèmes d'inspection généralistes, très minoritaires au niveau européen et au-delà, qui reposent sur une vision globale de l'homme (« de la tête aux pieds »), sans méconnaître l'apport des modèles étrangers ; et, enfin, le désir de représenter la France dans une organisation, où le SNIT jouait un rôle effacé et où la CGT, second syndicat adhérent pour la France, développait ses propres analyses nécessairement plus syndicales que professionnelles »¹.

Dans son intervention précédant le vote, Marianne Richard-Molard développa un point de vue d'ergonome empreint d'humanisme, à partir d'un article d'Alain Chevalier² sur la parole du salarié et l'écart possible avec la démarche de certification. La présidente de Villermé en tirait habilement deux manières opposées d'aborder la question des risques au travail, pour introduire et incarner l'inspection de ses vœux. D'un côté, « une façon descriptive, contemplative, visuelle et en quelque sorte froide », clinique pourrait-on dire, considérant l'homme comme une « victime dans son travail. Les normes légales, les textes sont supposés participer à la maîtrise des risques chacun pris isolément. L'IT est un acteur parmi d'autres. Il contrôle l'application des textes ». De l'autre, une façon « interactive, évolutive » qui « se construit avec d'autres, dans la durée. L'homme est ici acteur de son travail. Il se crée entre lui et la machine, entre lui et la matière, voire même entre lui et l'information délivrée par l'écran, un lien qui relève de la relation subjective et qu'il est seul à maîtriser. Cette relation est complexe, elle s'inscrit dans un ensemble : le système homme/machine, homme/entreprise, le rapport aux autres. Elle ne rentre dans aucun cadre prescrit, parce qu'elle crée en permanence 'du nouveau'. Dans ce contexte, on ne parle plus de « 'risque' mais de 'travail', et c'est l'apport de l'approche ergonomique ».

¹ *Association Villermé*, n°60, janvier 1997.

² A. Chevalier, « Des machines et des hommes », *Préventive-Sécurité* [revue du juriste Hubert Scillan], n°19, janvier-février 1995.

D'où cette exhortation très applaudie par son auditoire¹ :

« Les acteurs de la prévention que sont les inspecteurs du travail ne sont pas des ergonomes. Ils n'ont pas ce 'savoir-faire', mais ils ne peuvent plus être aujourd'hui seulement des agents de contrôle de l'écart entre les textes et les situations données. Ils doivent développer des approches méthodologiques qui leur permettent à la fois de diagnostiquer les organisations et les capacités des dirigeants à maîtriser les risques pour accompagner et favoriser les évolutions lorsqu'elles vont dans le bon sens, mais aussi dénoncer voire sanctionner ceux qui refuseraient de prendre en considération les conséquences négatives de certaines formes de travail sur la santé des salariés »².

En l'espace de seulement quelques années, Villermé était parvenue à se jucher sur un trépied en guise de tribune, ancré au niveau local, national, européen et international, pour défendre sa conception mi-réaliste, mi-fantasmée de l'inspection du travail. Mais sans rallier à ses vues la hiérarchie et la Centrale, dont elle continuait de se défier (ou d'affecter de se défier) tout en leur reconnaissant un pouvoir d'action, d'organisation et d'animation, qu'elle n'était pas elle-même en mesure de déployer à l'échelle de son corps de rattachement. Etait-elle donc condamnée à prêcher dans le désert ?

Sur un piédestal en porte-à-faux

Cette réussite ne doit pas dissimuler les états d'âme d'une association, alors au zénith de sa production intellectuelle mais confrontée, au moment symbolique du centenaire de l'IT française, à une crise d'identité dans un contexte en pleine mutation.

Débattre ou se débattre : flottements dans un contexte économique en mutation

Forte alors de 180 à 200 adhérents (plafond jamais dépassé, mais inférieur aux résultats de la CGT aux élections professionnelles), pilotée par un CA bien rodé³, disposant d'un budget de fonctionnement abondé par une coquette subvention européenne⁴, et la

¹ Entretien avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018 : « En tout cas, la réaction a été enthousiaste, ce qui m'a énormément surpris. Il a été immédiatement demandé qu'on traduise mon intervention en anglais pour la distribuer à tout le monde dans les deux langues ; les gens sont venus me voir pour discuter et du texte et de qui nous étions ».

² *Association Villermé*, n°60, janvier 1997. Ce numéro reproduit son intervention intégrale.

³ C. Belmans, E. Bigard, M. Jegouzo, C. Triomphe, Marianne Richard-Molard, E. Frichet-Thirion, J.-C. Michaud, M. Couralet, B. Dupuis, M. Hedrich, J.-P. Roux, Y. Doublier, B. Escalère, P. Boursier, A. Laurent, M. Vergès, M. Vigier, J. Métais, S. Ribadeau-Dumas.

⁴ En 1992, le budget de l'association s'élevait à 200 000 frs, dont 183 000 frs provenaient de subventions du ministère, le reste des cotisations. La subvention européenne était de 200 000 frs.

besace remplie de projets¹, Villermé n'a nullement à rougir, en cette année 1992, de sa vitalité. Signe d'une confiance recouvrée, la décision est prise de demander aux membres du CA de produire chacun un bref diagnostic sur l'état de l'Association, assorti de propositions. Or loin de faire scintiller les lauriers de la réussite, cette introspection va servir d'exutoire à des critiques en règle, riches d'enseignements sur la manière dont les membres les plus assis de l'Association *interprétaient* l'image extérieure que Villermé leur paraissait donner de son action. Dans ce jeu de miroirs si propice à la « thérapie de groupe »², la critique émanant des rangs du CA n'est sans doute pas le thermomètre le plus fiable ; mais elle témoigne, comme à l'origine de l'Association, d'une certaine proximité avec le doute, si familier à l'univers des idées et des concepts lorsqu'ils sont censés guider l'action. Comme si le thermomètre, révélateur d'un scepticisme existentiel, était somme toute plus important que la mesure des symptômes. Qu'apprenait-on ainsi ?

Le désarroi de Villermé

Au registre des points forts, l'Association bénéficie d'un « réel capital sympathie » et « est reconnue tant à l'interne qu'à l'externe »³. « Par sa richesse des expériences, elle devient un formidable observatoire des faits sociaux et une force de proposition. Elle est aussi « un regroupement chaleureux qui permet de faire 'famille' » (Miguel Couralet). Tout en constituant, « sans que cela corresponde à la réalité de ses forces, un moyen de pression bien plus crédible que les syndicats ». « L'Association Villermé ne laisse pas indifférent, suscite intérêt, moue dubitative ou rejet souvent psychotique renvoyant à des images archétypales, comme quand on parle des francs-maçons, jésuites et autres confréries chargées de tant de fantasmes. Villermé change. La dominante de ses préoccupations colle à son temps et à l'évolution de ses forces. Les thèmes du contrôle, d'échanges sur les pratiques classiques font place à des thèmes plus transversaux, où l'emploi côtoie le développement local et où la crise de l'individualisme côtoie les projets européens » (Miguel Couralet). L'Association répondrait, qui plus est, à des « besoins réels » en remplissant deux fonctions : « la valorisation du corps d'inspection du travail : on veut être 'des bons', stimulation intellectuelle, reconnaissance extérieure...) », et un appui destiné à

¹ Centenaire de l'IT, engagement européen, Observatoires régionaux, projet santé-sécurité, préparation de rencontres nationales avec des témoins extérieurs, réseau Vacquin, travail des commissions : pénale, santé-sécurité, précarité bâtiment Europe, IT opérationnelle, Précarité ...).

² Un débat avait déjà été lancé au CA du 21 mars 1992 en présence du consultant Henri Pérouze.

³ Réunion CA, 28 mai 1984 : rapport moral d'étapes présenté par la Présidente.

« briser l'isolement des agents résultant d'un métier difficile par l'échange des pratiques et la création de réseaux » (Elisabeth Frichet).

Mais en regard, que de mortifications ! « L'Association semble pourtant extrêmement faible, faite de piliers qui la tiennent à bout de bras et que l'on s'étonne de ne pas voir s'écrouler, que l'on s'étonne de lui voir tant d'enthousiasme pour fédérer, organiser... » (Miguel Couralet). Elle serait « devenue avec le temps un petit *lobby* politico-syndical semi-clandestin, regroupant des directeurs adjoints et des inspecteurs âgés ayant une sensibilité 'gauche chrétienne' (caritative, tutélaire et substitutrice [?]), mâtiné depuis peu d'écologisme responsable, non productif sur le plan intellectuel (sa raison d'être), introverti et sectaire malgré une ouverture prononcée sur le Cabinet » (anonyme). « 'Club trop fermé' constitué principalement 'd'anciens', non reconnu par les nouvelles générations d'It et Ct » (Elisabeth Frichet), Villermé n'échapperait pas au reproche d'une « institutionnalisation » ou « d'une confusion entre la voix du ministère et la sienne » (Jean-Pierre Roux), « sa 'mauvaise' image de marque étant inversement proportionnelle à la reconnaissance de l'institution par le ministère et son Cabinet, et par les médias. Quand on est à Villermé, on fait carrière, on est bien noté ». L'Association est « vue comme un groupe de pression permettant la promotion individuelle de ses membres, soit dans la hiérarchie, soit en favorisant les passerelles (consultants, pantouflage...) » (Elisabeth Frichet). Elle serait aussi « un lieu peu ouvert et fermé aux catégories C », caractérisé par « une absence de communication transversale, une peur d'innover et d'oser dire (la peur des collègues est un gros frein), des responsabilités très inégalement assumées au sein du CA et un président trop – parfois contre son gré – présent, l'absence de tout secrétariat et de toute logistique, la rareté du débat, des relations peu transparentes avec le ministère » (anonyme).

En demanderait-on encore qu'il faudrait ajouter « le faible renouveau actuel des adhérents qui tient à des dispositions prises par l'Association et à des réflexions dans lesquelles elle a été moteur » ; « une 'notabilisation' du CA qui se traduit par un net recul des It en section » ; « une langueur du bulletin *Interd'Its*, seul véritable lien avec 'l'adhérent de base', dont la parution devient très aléatoire¹ et qui n'a pas su se renouveler pour être lisible par un public plus large » ; « un épuisement des sujets qui ont constitué des années durant le fonds de commerce de l'Association (précarité, sous-traitance par exemple) parallèlement à une forte dispersion parfois 'velléitaire' sur les thèmes abordés » ; une

¹ *Interd'Its* ne paraissait plus depuis octobre 1990, mais était remplacé par *Association Villermé*.

insuffisante assise matérielle, un faible enracinement sur les questions qui débordent le 'travail' : emploi, formation professionnelle, insertion » ; « un financement presque exclusif par le ministère qui la rend très fragile » (E. Bigard).

Que faut-il retenir de cet éreintement, induit par l'exercice dévissant de la critique et sans doute travaillé par la perspective d'un renouvellement en profondeur du CA, la succession à la présidence de Villermé – dont personne ne voulait alors - étant sans doute présente dans les esprits¹ ? S'il faut raison garder, le caractère élitiste d'une association subventionnée par le ministère, aux allures d'agence de placement, tenue par un CA inégalement chargé de l'animation collective, ainsi que l'ambiguïté très forte des relations d'une fraction du CA avec un ministère la couvant d'informations de première main méritent d'être soulignés. De telles critiques laissent à penser qu'il existait, au sein même du CA, un noyau dur pensant, agissant et surplombant, se dépensant sans compter pour la bonne cause, dont le fonctionnement était en fait différent de celui de ses électrons, plus libres de leurs mouvements. Ce noyau était certes tenu de composer avec le farouche esprit d'indépendance des adhérents. Mais il restait viscéralement attaché, d'une part à l'exclusivité de ses relations avec une autorité centrale dont dépendait sa capacité d'anticipation et d'animation ; d'autre part et surtout, à la continuité de l'œuvre de l'Association que la composition « glissante » du CA avait jusque-là permis de préserver : un président issu ou très proche du cercle des fondateurs, entouré de villermistes de la première ou deuxième heure.

Les propositions glanées dans l'enquête découlent mécaniquement des diagnostics formulés, à rebours des spéculations souvent abstraites dont l'Association était devenue coutumière. Certaines d'entre elles étaient inaudibles de la part du noyau pilote, attaché à ses prérogatives mais surtout à sa mission de perpétuation de l'esprit de Villermé. Comme celles visant à opérer une « révolution culturelle » en Villermé ; à faire sortir l'Association du corps de l'IT ; à « réduire nos relations avec la hiérarchie, le cas échéant, entrer en résistance » ; à sortir de la dépendance financière à l'égard du ministère (anonyme) ; à fonder nos relations avec le ministère « sur des contrats d'objectifs écrits et publics » (anonyme) ; ou encore à « ouvrir sans délai l'Association à toutes les catégories de personnels des services » (anonyme), « soit en douceur en permettant par cooptation

¹ CR du 3 avril 1993 : « La succession du président apparaît délicate dans la période de transition actuelle par rapport au projet porté par l'association et plus prosaïquement faute de candidat déclaré. Solution envisagée : maintien de l'actuel président+ fonctionnement plus resserré d'une équipe à désigner (1 ou 2 personnes) où figurera le candidat à la présidence pour l'AFG de 1994 ». Marianne Richard-Molard prendra la présidence de l'association, en septembre 1993, en demandant à Claude-Emmanuel de Triomphe de rester au sein du CA.

l'entrée massive de nouveaux dans l'Association et son CA, soit de manière brutale en remettant Villermé aux nouvelles générations, qui adopteraient le bébé ou en concevraient un autre » (Elisabeth Frichet).

Mais d'autres propositions, retenues par le compte rendu du CA du 12 juin 1992, convenaient parfaitement aux préoccupations des gardiens de la « continuité », dont le principe ne renvoie pas, comme une simple lecture le laisse à penser, à des positions conservatrices mais (pour combien de temps encore ?) à la notion d'« œuvre » en construction. Celle-ci était forcément rattachée à l'objet originel de l'Association dont il importait, à chaque bifurcation ou rebondissement, de s'inspirer... sauf à expirer. Avec cette idée, chère à Maurice Hauriou, que la continuité est la condition d'une cohésion sociale du groupement associé, en même temps que le fondement d'une liturgie collective destinée à la préserver. Elle est aussi ce qui permet d'amortir en interne et même au-delà du cercle des adhérents, dans les rangs de l'IT, les mutations du contexte économique, les transformations du droit du travail ou l'impact des politiques publiques, notamment celle de l'emploi si gourmande de flexibilité. Les innovations ne s'en trouvent pas disqualifiées, pourvu qu'elles contribuent, à l'image des tout récents « Observatoires régionaux », nés en 1992, à « resserrer les liens avec les adhérents et [à] les impliquer plus dans la vie et la réflexion de l'Association ». Les Observatoires peuvent même « être les éléments d'une reconstruction (d'une refondation) de l'Association qui passe indéniablement par une véritable vie locale ». Enfin, la continuité requiert une *mémoire* des « grands et petits chantiers déjà réalisés avec succès par l'Association mais également des débats qui l'ont traversée » ; or seule une chronique au sens historique du terme, véhiculée par une publication régulière et passant en *revue* les acquis de Villermé, peut y prétendre, « ce qui n'est plus le cas d'*Interd'Its* à l'heure d'aujourd'hui »¹. En attendant... qu'un historien, féru de mises en abyme, daigne s'en charger...

La manière dont cette enquête a été synthétisée avec l'aide du psychosociologue Henri Pérouze, puis débattue, est emblématique du cheminement intellectuel de Villermé qui depuis sa fondation procédait par (et d') enchaînements de *contradictions insolubles*, faisant curieusement consensus. Comme si les énoncer publiquement en les rapportant à un contexte, sinon exonérant du moins éclairant, étant plus impérieux pour la cohésion et

¹ Compte rendu du CA du 13 juin 1992, 22 juin 1992. Miguel Couralet proposait « un document écrit, une histoire de l'association, mise à jour régulièrement, qui doit devenir un document de travail, d'argumentation, de connaissance de réseaux ».

la survie du collectif que les résoudre ; comme si, nouant des compromis, elles dénouaient en fait les tensions.

« L'Association chemine entre l'institutionnalisation et la rébellion et la tension est d'autant plus forte que nous nous trouvons au seuil d'une entrée massive de nouveaux inspecteurs du travail dont tous ne seront pas 'inspectants'¹ et d'une sortie des anciens inspecteurs du travail, membres de l'Association depuis ses débuts ».

« Il y a une énorme attente vis-à-vis de l'Association qui renvoie à une critique de la médiatisation (on est trop et pas assez dans les médias). Il y a par ailleurs une lucidité de l'Association sur ce qu'elle est, sur la manière dont elle est perçue et une formidable impuissance pour en sortir due à une difficulté à mettre en œuvre et concrétiser (forte autocensure et peur de l'innovation) ».

« La problématique fondatrice de notre Association par rapport au syndicalisme ne doit-elle pas être fortement révisée ? D'abord, parce qu'il y a un affaiblissement syndical et Villermé ne peut plus considérer que tout est fait sur les moyens. On doit donc se réinterroger et le contexte actuel le permet du fait d'une reconnaissance plus ou moins implicite de Villermé par les organisations syndicales ».

« La quatrième contradiction tient au caractère élitiste d'origine de l'Association essentiellement ouverte *de facto* à 'l'aristocratie' des inspecteurs du travail qui représente naturellement la suprématie des valeurs du champ 'travail' par rapport à celles moins affirmées et enracinées du champ 'emploi-formation'. Cela renvoie à la question centrale sur quel est le champ que nous voulons vraiment couvrir dans la problématique de la relation (Travail/Emploi/Formation professionnelle) »².

Que l'Association ait éprouvé le besoin de rapporter ces contradictions aux mutations de son environnement semble indiquer une perte de repères dans son espace de prédilection et son rapport au temps (son histoire). Ou, plus précisément, la crainte que la continuité de son œuvre ne soit menacée conjointement par l'évolution de sa composition interne et par des chocs exogènes impliquant pour elle de douloureuses conversions. La continuité dans la discontinuité, pour user d'une formule à la Edgar Faure, était bien le défi majeur de l'Association à l'aube des années 1990.

Les changements affectant la composition interne de l'Association résultaient, non pas des mutations géographiques de ses membres, mais du départ des militants de la première heure vers de nouvelles expériences professionnelles ou encore de la montée en grade de certains fondateurs qui lui conservaient pourtant toute leur sympathie. Ces deux phénomènes, attrition et ascension dans la hiérarchie, condamnaient Villermé à renégocier

¹ Allusion à la mesure, prise par la Ministre du Travail, Martine Aubry, en 1991, de transformer 350 contrôleurs en inspecteurs du travail affectés à l'emploi.

² Compte rendu du CA du 13 juin 1992, 22 juin 1992.

indéfiniment les termes d'une continuité dont elle ne pouvait se passer sauf à remettre en cause la légitimité de ses compromis originels.

« Villermé a été fondée par des militants issus des promotions des années 1970, entrées dans l'enthousiasme, sur des critères très largement idéologiques. Cette génération est désormais largement passée, soit parce qu'elle a quitté l'IT, soit parce qu'elle a eu de la promotion. Ces éléments spécifiques qui influent d'une manière générale sur l'Inspection influent également de façon très directe sur Villermé : il me semble qu'au-delà de l'accueil des 'nouveaux' au CA, une des sources importantes de nos difficultés tient au fait que nous n'avons plus d'anciens. Il y a donc un problème de continuité dans la relève des générations de militants, dont le CA souffre très directement »¹.

La rencontre avec Martine Aubry à l'INT de Montrouge, le samedi 14 décembre 1991, soit quelque temps avant l'audit interne du CA, a fait l'effet d'un électrochoc sur les villermistes. Elle a en effet ébranlé la sacro-sainte prééminence que l'Association accordait jusque-là au Travail sur les pôles Emploi et Formation professionnelle, clairement hiérarchisés dans l'intitulé même du ministère². Tout avait été minutieusement préparé pour cette AG dont la date évoquait les 10 ans de l'Association. Une liste de 28 questions, rédigées et regroupées à partir des 63 reçues, avait été adressée au préalable au cabinet de la Ministre. Le jour venu, Claude-Emmanuel Triomphe présenta Villermé comme « un lieu d'interpellation », comme si l'Association formait le Parlement de l'IT : « Les adhérents et sympathisants de l'Association veulent vous questionner, vous dire comment ça se passe sur le terrain, vous entendre et... essayer de vous comprendre »³.

Mais rien ne se déroula comme prévu. Martine Aubry, dont le Cabinet avait interdit tout enregistrement, affirma « qu'elle n'avait pas lu nos questions et qu'elle préférerait le dialogue direct »⁴, préférant sans doute s'exprimer sur sa nouvelle politique : « Changer le travail ». Prenant les inspecteurs à rebrousse-poil, la Ministre jeta un froid en reprochant aux inspecteurs de ne pas être assez présents sur le terrain des entreprises⁵. « La spécificité

¹ S. Ribadeau Dumas, Note sur Villermé, 27 juin 1994.

² L'intitulé du ministère de Martine Aubry était le même que celui de son prédécesseur, Jean-Pierre Soisson. On est significativement passé, sous la présidence de François Mitterrand, d'un ministre du Travail (Jean Auroux) à un ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, en passant, avec Michel Delebarre, par un ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

³ *Association Villermé*, n° spécial double : 48 et 49, p.12 qui comprend les 28 questions.

⁴ Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

⁵ « Travail : Martine Aubry face à ses inspecteurs », *Libération*, 16 décembre 1991. Cette analyse est confirmée par le témoignage de Jean Marimbert qui, au début de ses fonctions de directeur de la DRT (1995), avait consacré « un jour par mois à aller en services déconcentrés avec la DD ou la DR et une section d'IT » : « Une chose m'avait frappé pendant cette année « initiatique » dans les échanges au niveau déconcentré, c'est que le serpent de mer d'une IT omniprésente et rendant la vie des entreprises impossible, était très éloigné de la réalité. En fait, il y avait une présence de l'IT en entreprise extrêmement inégale. Il y avait des It qui privilégiaient une

de l'IT, c'est la connaissance de l'entreprise. Or celle-ci ne peut s'acquérir que s'ils vont dans l'entreprise, s'ils la contrôlent »¹. « L'IT n'a pas de légitimité si elle ne s'assure pas que le droit du travail est appliqué correctement, au moins dans les domaines essentiels : hygiène et sécurité, travail précaire, salaires minimum, durée du travail. « Si l'aide de l'État (en matière d'emploi) est accordée sans se préoccuper du respect du droit du travail, pourquoi les entreprises le respecteraient-elles ? »². Changer le travail, c'est aller bien au-delà de la « modernisation contrôlée », qui reste valable dans le cadre d'investissements technologiques dans les entreprises. C'est adapter la formation professionnelle aux changements qui affectent le travail, c'est tenir compte des situations locales et rectifier éventuellement le tir pour la rendre plus efficace ; c'est mettre en place des modes de travail collectifs très adaptés au niveau local en fonction des besoins, tout en faisant progresser les individus. Comment dès lors concilier ces objectifs tournés vers l'emploi avec les sollicitations permanentes (demande individuelle) dont l'IT est l'objet ? En se fixant des priorités d'action, en menant des actions coordonnées ; en filtrant et en canalisant la demande sociale ; en faisant traiter les demandes de renseignements techniques par d'autres agents administratifs et en faisant remonter les observations du terrain. « Il faut changer les habitudes de travail dans l'administration en donnant deux à trois lignes de force et en laissant les régions s'organiser en fonction des particularismes du tissu économique »³. En clair, une réflexion sur les missions du corps et les moyens de les assurer s'imposait, que la Ministre se disait prête, à l'approche du centenaire de l'IT, à confier à l'Association, eu égard aux réflexions qu'elle avait déjà engagées.

Par bien des aspects, ce discours prescripteur assorti d'une main tendue rejoignait la réflexion de Villermé. Mais non sans reléguer le travail dans l'ombre de l'emploi - la formation professionnelle étant la variable d'ajustement - ni répondre directement aux attentes de l'Association qui réclamait non pas une redistribution à effectifs constants des ressources humaines de l'IT en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, mais une véritable réforme de l'administration du Travail :

inspection distante ; ils intervenaient quand ils étaient saisis par un syndicat local ou une union locale mais ne se projetaient que peu sur l'entreprise, ne faisaient que très peu de visites de contrôle. L'explication peut sans doute être trouvée dans la déstabilisation de l'IT. Je pense que ces phénomènes de présence insuffisante en entreprise dans un certain nombre de cellules traduisaient pour partie le manque de confiance d'un certain nombre d'IT sur leur capacité à peser sur les rapports sociaux dans l'entreprise et à s'insérer comme partenaires agissants. En caricaturant beaucoup, je dirais qu'il y avait une sorte de « crainte » de se retrouver au contact des partenaires sociaux en mouvement dans l'entreprise ».

¹ Notes de Marianne Richard-Molard, 14 décembre 1991.

² Notes d'Agnès Zissmann, 14 décembre 1991.

³ *Ibid.*

« J'avais dit à Guillaume Pépy [directeur de Cabinet] que notre organisation du travail était archaïque et que la gauche devait nous aider à changer cela. Il a répondu qu'un fonctionnaire était fait pour fonctionner et que la réforme de l'État n'était pas un sujet. Or, la réforme de l'État est devenue un sujet. Nous avons l'intuition que ça l'était, mais le pouvoir politique de l'époque ne voulait pas en entendre parler – en tout cas pour l'IT. La hiérarchie ne voulait pas bouger et c'est une raison de notre échec »¹.

Des chantiers de déconstruction ou de reconstruction ?

La rencontre avec Martine Aubry² a précipité une réflexion en interne sur l'« introuvable » cohérence des services extérieurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (SETE) et sur la « transversalité » Travail-Emploi-Formation professionnelle, dont l'ordre de priorité semblait désavouer celui de l'intitulé ministériel. Que cette réflexion se soit spontanément référée à l'*identité*, à la place et au rôle de l'IT dans les SETE n'est nullement fortuit.

D'une part, la problématique de l'emploi prenait progressivement, depuis les années 1980 mais surtout depuis la première moitié des années 1990, le dessus sur celle du travail qui, « elle-même, n'était pas forcément posée de façon visible. On a vu se développer des plans-emploi annuels qui mobilisaient beaucoup les services déconcentrés, avec un certain nombre d'affectations d'It en situation « non-inspectante » au niveau de la direction départementale. Cela constitue une perte d'identité qui peut être très mal vécue par la majorité de l'IT. Il y a alors un sentiment diffus que le métier qu'on faisait n'était pas considéré comme il aurait dû l'être et perdait du terrain par rapport aux problématiques de préservation, de sauvegarde et de promotion de l'emploi »³.

D'autre part, depuis le début de 1991, les Directions départementales du travail et de l'emploi (DDTE) avaient élargi leurs compétences à la formation professionnelle⁴ pour notamment prendre en charge les actions de formations destinées aux demandeurs d'emploi en difficultés, ainsi que les conventions de formation-modernisation négociées avec les entreprises. Ce transfert de compétences s'accompagnait du positionnement des coordonnateurs emploi-formation issus de l'IT (c'est tout le sens de la transformation des 350 emplois décidée par Martine Aubry) sous l'autorité des nouvelles DDTEFP, érigées en

¹ Entretien avec Claude-Emmanuel Triomphe, 27 mars 2018.

² Qui, sollicitée, n'a pas voulu témoigner dans le cadre de cette étude.

³ Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

⁴ Ce qui n'était pas encore le cas des Directions régionales du travail et de l'emploi (DRTE) qui seront transformées en DRTEFP en 1994

échelons opérationnels de droit commun en matière de formation professionnelle dispensée sur fonds de l'État. Par ailleurs, le centenaire de l'IT¹ rappelait à quiconque que les services « extérieurs », c'est-à-dire opérationnels sur le terrain à la différence des services de l'administration « centrale », étaient nés de l'Inspection du travail. Enfin et surtout, la relation *au travail salarié* du corps d'inspection se trouvait perturbée par l'extension inexorable du chômage depuis 1976 (trois millions de chômeurs en 1992) et son cortège de situations précaires. Or ce rapport dont dépendait sa *Weltanschauung* avait fondé et structuré depuis la Première Guerre mondiale l'identité des services extérieurs, marquée, en l'absence de chômage massif et durable, par la prééminence juridique, institutionnelle et fonctionnelle du droit du travail sur celui de la main-d'œuvre ou de l'emploi² ; il était même devenu, selon Christian Lenoir, le « facteur commun multidirectionnel et transversal »³ de l'action des SETE depuis leur création, en 1946. Avec cette conviction, exprimée par Claude-Emmanuel Triomphe, que « la crise de l'emploi est avant tout une crise du travail », car « ce sont les changements du travail, de son organisation (en termes de temps, de lieu, de compétences et dans lesquels les stratégies des entreprises au niveau mondial sont pour beaucoup) qui produisent la crise de l'emploi »⁴.

« Le chômage est une formidable machine déstructurante à tous égards et notamment à l'encontre du droit du travail. Ce travail de sape est perçu comme le résultat des actions publiques pour favoriser ou accompagner le traitement social du chômage. Ce dernier, ne cessant d'augmenter, a mobilisé la plupart des forces politiques et administratives et a capté les crédits du Ministère du Travail sur la mise en œuvre de dispositifs qui s'avèrent inefficaces. (...) Il y aurait un véritable détournement, voire une perversion dans l'action de l'État, qui précariserait, déstructurerait le contrat salarial, portant atteinte ainsi à l'intérêt général social dont l'inspecteur du travail se fait le garant. De plus, l'ambivalence de l'action étatique, fait des entreprises non plus un sujet devant répondre à des obligations mais un objet de sollicitations ».⁵

Le traitement social du chômage réveillait en fait la dualité historique jamais bien éteinte des services extérieurs entre d'une part, le travail, et d'autre part, l'emploi et la formation professionnelle qui répondaient, depuis la Première Guerre mondiale, à des

¹ Qui donna lieu à deux manifestations principales : l'une, officielle, et l'autre, scientifique avec un colloque organisé par l'historien, Jean-Louis Robert, en collaboration avec le villermiste Michel Cointepas.

² Voir V. Viet, « Les politiques de main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ? », in V. Viet et alii (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006)*, Rennes, PUR, 2006, p. 181-202 et V. Viet, I. Lespinet-Moret, Laure Machu (dir.), *1914-1918. Mains-d'œuvre en guerre*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 17-45.

³ *L'inspection du travail 'à la française' est à la croisée des chemins...*, Rapport Lenoir, décembre 2005.

⁴ C.-E. Triomphe, « Libres propos sur la transversalité », Note soumise au débat à la rencontre nationale des 2 et 3 février 1997.

⁵ M. Jegouzo, A. Solelhac, M. Vigier, « « Changer l'emploi », *Association Villermé*, mai 1993, n°53.

logiques d'intervention profondément différentes. D'un côté, le contrôle de l'application du droit du travail, caractéristique du métier d'IT, s'exerçait dans le cadre de la fonction régaliennne de l'État ; de l'autre, l'emploi et la formation professionnelle, dont les services étaient placés sous l'autorité du Préfet, requéraient des interventions pragmatiques et des décisions financières *via* des dispositifs et des structures créées et modifiables au fil de l'eau. Et ce, dans un contexte où les collectivités locales avaient désormais voix au chapitre. Autant dire que ces évolutions institutionnelles et économiques interpellaient directement la fonction généraliste de l'IT en lui assignant un rôle jugé incompatible avec sa vision *globale* du monde du travail : celui de défenseur des *insiders*¹.

Dès lors, comment restituer à l'IT sa fonction généraliste et son rôle pivot d'animateur, menacés par la spécialisation (dont procèdent les IT hors section, coordonnateurs Emploi-Formation) et « l'impérialisme » des services de l'emploi et de la formation professionnelle dans un champ institutionnel de plus en plus encombré ? Comment relier les champs d'intervention artificiellement séparés, regroupant d'une part « les tâches de contrôle, prévention, médiation ou d'information juridique à propos des risques (individuels ou collectifs) induits par le travail salarié » ; et, d'autre part, « la gestion d'aides, et, de plus en plus, l'ingénierie et l'animation de dispositifs partenariaux centrés sur les problématiques 'insertion par l'emploi', c'est-à-dire basées sur les ressources du travail en termes de développement individuel et de lien social ? »². Comment, enfin, impulser un mouvement de convergence – dont le principe sera récusé par l'association L.611-10 - des actions travail/emploi/formation professionnelle, seul à même d'éviter la marginalisation ou la vassalisation de l'IT ?

Le rapport collectif *Pour la cohérence de l'action des services extérieurs du travail et de l'emploi*, remis en janvier 1992 à Martine Aubry constitue la réponse officielle des villermistes à ces questions. Très influencé par la réflexion conjointe de Christian Lenoir, Michel Ricochon et Jacques Dughera³, ce document propose habilement « un concept

¹ Encore faut-il distinguer ces enjeux institutionnels du ressenti individuel des agents de l'IT ayant accepté (ce qui bien sûr crée un biais d'analyse) d'être affectés à l'emploi ou à la formation professionnelle. Tous les témoignages recueillis, à cet égard, font état d'une grande satisfaction liée au changement d'activité, les intéressés considérant que les fonctions étaient en fait complémentaires et que passer du travail à l'emploi permettait de diversifier et d'enrichir leur trajectoire professionnelle.

² *L'inspection du travail 'à la française' est à la croisée des chemins...*, Rapport Lenoir, décembre 2005.

³ M. Ricochon, C. Lenoir, J. Dughera, « En marge du centenaire de l'inspection du travail, regard sur l'évolution des services extérieurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle », *Droit social*, n°11, novembre 1992, p. 855-858.

fédérateur de l'action » en parfaite harmonie avec la culture et la rhétorique du corps d'inspection, « la mission de prévention globale »¹ :

« Introduite et reconnue dans le domaine des risques professionnels, cette logique [de prévention] a fait preuve de son efficacité dans l'amélioration des conditions de travail des salariés. Anticipation, action dès la conception des substances ou des machines, association et concertation dans son déroulement, responsabilisation de l'ensemble des acteurs tout au long de la chaîne des risques, telles sont les caractéristiques essentielles de cette démarche. Sous-jacente dans la prévention et le règlement des conflits collectifs, dans la promotion de la gestion prévisionnelle de l'emploi et dans les négociations de branches sur l'évolution des qualifications et des métiers. Elle a également acquis droit de cité dans la formation professionnelle, notamment pour les bas niveaux de qualification, et dans les actions de développement local. Ayant fait la preuve de sa pertinence et de sa transférabilité, la logique de prévention demande à être confortée et généralisée sur l'ensemble de nos champs d'intervention. Sa prise en compte devrait modifier la conception de la norme juridique (exprimée en termes d'exigences essentielles accessibles et comprises) et nos manières d'agir (partenariat et contractualisation) »².

Cette grille de lecture si familière à la culture des inspecteurs du travail permet dès lors d'envisager trois scénarios stratégiques faisant de l'IT l'acteur ou plutôt le préventeur principal au sein des SETE. Avec, comme il d'usage en rhétorique, une nette préférence pour le troisième, de loin le plus favorable... à l'ingénierie sociale dont les villermistes les plus imaginatifs se faisaient les hérauts. Le premier scénario est celui du recentrage sur le métier d'inspecteur du travail dans un seul champ d'intervention, l'entreprise. Le second se prononce pour une approche transversale emploi/formation/relations de travail, en direction des seules entreprises. Le troisième consacre une approche large et généraliste, tournée à la fois vers les entreprises, le marché du travail et l'environnement local, ce qui conférerait aux SETEFP (les deux dernières lettres ayant été rajoutées par les auteurs) une mission transversale aux domaines de l'insertion, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, en lien avec les anciens et nouveaux acteurs du champ élargi (missions locales pour l'insertion des jeunes, collectivités locales impliquées dans l'aide au développement économique, la formation professionnelle, la lutte contre l'exclusion, l'aide à la création d'infrastructures où à la création d'entreprises...). Soit, mais en résultait-il un enseignement quelconque sur le rôle que l'IT serait appelée à jouer au sein des SETEFP ? Rien n'est moins sûr... puisqu'on « doit simultanément réaffirmer l'exigence du respect

¹ *Ibid.*

² *Pour la cohérence de l'action des services extérieurs du travail et de l'emploi*, Rapport remis à Madame Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, janvier 1992, p. 20.

des compétences propres de l'inspection du travail, et la nécessité de ne pas développer le champ d'intervention des services au détriment de la fonction d'inspection, de telle manière qu'un objectif ne soit pas inféodé à un autre et que les actions conduites ne se neutralisent pas »¹ ! La fusion des DRTE et des DRFP par le décret du 28 décembre 1994 convenait certes à l'Association, puisqu'elle rejoignait son combat contre la « balkanisation » des services extérieurs. Mais sous réserve, à ses yeux, que le ministère du Travail rappelle et redéfinisse, tant en matière de travail et d'emploi que de formation professionnelle (droit important des salariés), la *mission régalienne de contrôle* de l'IT : contrôle des aides, de la qualité de la formation dispensée, etc.²

Le débat sur la transversalité était en réalité biaisé par le souci villermiste de conférer à l'IT un rôle d'animateur prééminent, justifié par la primauté historique (supposée légitime car viscérale dans la culture du corps) du référentiel travail (universel et structurel) sur son rival, l'emploi (référentiel discriminant et conjoncturel). Comme si tout pouvait se décliner et se comprendre à partir du premier. Pareil biais ne disposait guère à la recherche d'un équilibre des cultures et pouvoirs au sein des services extérieurs, qui d'ailleurs n'avait jamais eu droit de cité depuis la Première Guerre mondiale, l'autorité de l'Inspection sur les services emploi – même rendus autonomes - ayant toujours été consacrée par les textes réglementaires. Un tel équilibre était de toute façon compromis par le renforcement, depuis plusieurs années, du pôle emploi aux dépens du travail :

« En développant, il y a quelques années, l'idée de transversalité des services, l'association Villermé a cru qu'il était possible de concilier leur action, la composante emploi devant prendre en compte le droit du travail et la composante inspection, la dimension du chômage. Était-ce réaliste, alors qu'en 1986 on avait sciemment retiré le contrôle des mesures emploi dans l'entreprise à l'Inspection du Travail, que le seul contrôle véritable qui existe en matière d'emploi est celui des chômeurs, que les services emploi n'ont pas la marge de l'indépendance vis-à-vis de la politique qu'ils mettent en œuvre, que le poids politique des mesures emploi est devenu monstrueux, et que naissent aujourd'hui de nouveaux services emploi étrangers à la culture travail »³.

Toujours est-il qu'un vaste chantier, celui de la coordination opérationnelle de services extérieurs relevant de de plusieurs administrations amenées à travailler ensemble, s'ouvre alors, qui s'élargira après l'explosion d'AZF à Toulouse (2001) aux risques industriels et technologiques majeurs, dont les inévitables interactions avec les risques

¹ *L'inspection du travail 'à la française' est à la croisée des chemins...*, Rapport Lenoir, décembre 2005.

² « Fusion : des chances et des pièges », CA de Villermé, 22 octobre 1994.

³ Bernard Grassi, « Transversalité, pourquoi et laquelle ? », Note rédigée en vue de la rencontre nationale des 2 et 3 février 1997.

professionnels rendaient indispensable, aux yeux de Christian Lenoir, la mise en place d'équipes pluridisciplinaires aux méthodes à la fois différentes et complémentaires¹. Mais quel ciment utiliser, quand les cultures d'inspection des corps sollicités ne présentaient et ne présentent toujours aucune ressemblance : IT généraliste partant des constats de terrain (le réel) pour prescrire des mesures correctives *versus* Inspection des installations classées (ICC) confiée aux ingénieurs des Mines et relevant d'un prescrit très exigeant ? Ouvert dès 1917, en pleine guerre mondiale, ce débat dont on redécouvre aujourd'hui les implications historiques en termes de prévention des risques², resurgit avec force dans un contexte où les frontières entre santé publique, santé au travail/chômage et santé-environnement ne se satisfont plus du cloisonnement rigide des constructions institutionnelles, administratives et juridiques.

Parallèlement à cette réflexion et compte tenu des critiques au sein du CA, un débat s'amorce autour de la nécessité d'imprimer à l'Association de nouvelles orientations, quitte à radicalement la transformer. Mais à quoi bon « remuer le 'fumier', aller sur le terrain, échanger avec des gens de terrain, partir des doutes, des pratiques, des audaces pour fédérer (exemple du Syndicat de la Magistrature qui met en échec des volontés politiques) »³, si aucun nouveau projet fédérateur n'en ressort ? Le dénouement est venu cette fois de Claude-Emmanuel Triomphe, soucieux de libérer Villermé de ce qui ressemblait de plus en plus à un carcan : ses compromis originels. Sans aller pour autant, synthèse oblige, jusqu'à renier la logique du libre-échange qui avait nourri l'essor de l'Association ni céder le pas au syndicalisme :

« Le libre-service ou libre-échangisme n'est plus fédérateur comme en 1981. On pensait que grâce à Villermé, le Ministère évoluerait. L'Administration attend toujours sa modernisation ; le chômage a augmenté. Le créneau fondateur du libre-service ne suffit plus. S'en tenir à cela, c'est faire survivre l'ancienne structure. Puisqu'il y a constat d'impuissance, peut-on réinvestir dans un projet syndical ? La division du travail entre Villermé et les syndicats n'est pas productive. [Il faut donc s'orienter vers] un regroupement des énergies. Nous ne sommes pas nombreux en tant qu'agents et en tant que militants. Le renouveau du syndicalisme, c'est assez excitant. La logique 'coup de gueule' attire des adhérents. Villermé a un créneau : elle doit accoucher de l'inspection du travail de demain. Villermé doit être le

¹ Ce qui se pratiquait déjà sur le terrain de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles depuis 1946.

² V. Viet, « Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ? Chronique de deux domaines séparés en France (1810-1917) », *Travail et Emploi*, n°148, 2016/4, p. 81-101. et J.-P. Galland, « La prévention des risques technologiques et professionnels en France et en Grande-Bretagne, des années 1970 à nos jours », in *Santé et Travail. Connaissances et reconnaissance, Revue française des affaires sociales*, Dossier, n°2-3, avril-septembre 2008, p. 301-321.

³ Réunion du CA de Villermé, 28 novembre 1994, intervention de Bruno Escalère.

catalyseur de cette préoccupation. Villermé a de la logique ‘coup de gueule’ ; de la logique syndicale ; de la logique libre-échange. [Il faut fédérer] ces logiques. Je balance entre le projet syndical (les envies ne sont pas au rendez-vous) et le mien. Le pari syndical est trop risqué bien qu’il me séduise intellectuellement »¹.

L’idée est bien alors de « refonder Villermé »² autour d’un projet fédérateur, « IT 2000 », dont l’ambition déborde largement l’intitulé, puisqu’il s’agit de favoriser l’avènement d’une « administration cohérente du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle ». Et ce, en pariant sur cette épine dorsale « qui a donné et donne encore à nos services, par son action comme par sa diffusion, leur identité et leur crédibilité »³, l’IT. Sans doute faudra-t-il mettre fin, selon Jean Métais, à l’ostracisme dont l’Association a jusqu’alors fait preuve à l’égard du syndicalisme en détournant « nombre de militants actifs de l’action et de la réflexion au sein des syndicats des services... et par là même des confédérations » : « Et si le moment était venu d’un recentrage... d’un réinvestissement des membres de Villermé dans la réflexion et l’action collective des syndicats ? »⁴. La situation, veut ainsi croire Triomphe, convie à un diagnostic en cinq points incisifs : « Un droit du travail de plus en plus délégitimé »⁵, « le travail change, le non-travail aussi », l’affaiblissement syndical et un État qui doute », « des organisations archaïques qui ont vécu » et, malgré tout, « de solides acquis à préserver ». « Bref, un contexte qui nous contraint à la réflexion et à la reconstruction sans pour autant jeter le bébé avec l’eau du bain »⁶. Le projet IT 2000 porte assurément la marque d’un ex-président de l’Association, passeur de témoin, soucieux de conjuguer la logique fondatrice des échanges avec celle, motrice, des projets. Mais était-il vraiment novateur et mobilisateur ? La synthèse était brillante puisqu’elle faisait de *tous* les acquis de Villermé une rampe de lancement vers une comète présentée comme accessible, feignant d’ignorer que le Gouvernement et le Parlement avaient leur mot à dire sur la réforme de l’IT. Mais son substrat ne faisait en réalité que recycler des idées ou proposer des ouvertures déjà pratiquées, sans évoquer ce

¹ Intervention de C.-E. Triomphe, réunion du CA, 28 novembre 1994.

² C.-E. Triomphe, « Faut-il refonder Villermé ? Réflexions incontrôlées d’un ex-président quittant le CA après 10 ans de bons (c’est pas sûr) et loyaux (ça oui je le pense) services », 17 octobre 1994.

³ C.-E. Triomphe, « Faut-il refonder Villermé ? ... », note cit., 17 octobre 1994.

⁴ Jean Métais, « Villermé et les syndicats », 1994.

⁵ Sur ce point, le texte de Triomphe « Faut-il refonder Villermé » est nettement plus précis : « Retrouver des lignes-forces, une colonne vertébrale, c’est-à-dire un droit qui signifie des choses aux uns et aux autres, améliorer l’accès et la lisibilité des règles tout en ne perdant pas de vue son aspect ‘progressiste’ (au service des plus démunis dans le rapport de travail), voilà un chantier qui nous concerne. Et qui concerne l’ensemble des acteurs sociaux de ‘bonne volonté’. Mais le chantier du doit, c’est aussi le chantier quotidien de l’accommodation des règles, de l’innovation, de l’essai pour ne pas parler de la formulation de règles nouvelles, fonctions qui, je le rappelle, est expressément prévue par la convention 81 de l’OIT ».

⁶ C.-E. Triomphe, « IT 2000, un projet pour Villermé », 1995.

qui pouvait réellement fâcher : les modalités de participation « à la réflexion et à la mise en place d'une administration pertinente quant à la régulation du monde du travail de demain »¹. Comme si, compte tenu du refus historique des fondateurs et des adhérents de transformer l'Association en instituant organique au sein même de l'institué, seule comptait la certitude de « savoir » ce qu'il fallait faire.

Le dernier grand chantier que Villermé a entrepris (avec celui, inabouti, de l'évaluation des risques qui sera analysé dans le chapitre suivant) avant de connaître un inexorable déclin, est celui de la durée du travail (RTT et 35 heures), projet phare de la gauche revenue au pouvoir en juin 1997². Il intervient dans un contexte de relations sociales transformé par l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 sur la négociation collective, dont l'ancien directeur de la DRT, Jean Marimbert, mesure les implications :

Cet accord restructure la négociation collective en opérant « une répartition entre les niveaux de négociation qui se retrouvera ensuite dans les positions communes de 1998 et 2001 des partenaires sociaux, et même après, avec un subtil équilibre entre la branche et l'entreprise. Cet accord a été signé par trois organisations syndicales mais ni par FO, ni par la CGT. Le même jour, un accord sur la réduction du temps de travail a été signé par quatre organisations syndicales. Cette incursion des partenaires sociaux dans le champ de l'organisation du travail allait provoquer, dans les deux années qui ont suivi, une difficulté de relations entre les partenaires sociaux et l'État quand le Parlement a pris des initiatives sur le même thème : avec la loi Robien de juin 1996 et, un peu plus tard, la première loi RTT préparée fin 1997 et adoptée début 1998 au Parlement.

On a alors vu à l'œuvre une dialectique compliquée. L'accord de 1995 avait renvoyé la négociation sur la RTT au niveau des branches, avec des résultats prometteurs pendant quelques mois puis une stagnation dont Martine Aubry s'est emparée en disant : 'La négociation de branche ne marche pas, il faut une loi'. Elle n'excluait pas la branche mais encourageait la négociation en entreprise. Là, elle était dans la continuité de la filiation par rapport à 1982 avec les ordonnances Auroux et la création d'une négociation dérogatoire dans l'entreprise, avec la possibilité que les accords d'entreprise comportent des dispositions moins favorables aux salariés et gagées par des contreparties. Cela annonce la loi Fillon de 2004 et la loi de 2008 sur la réforme de la négociation collective »³.

L'Association se retrouve alors confrontée à une initiative gouvernementale, apparemment conforme à ses idées critiques sur l'insertion et la flexibilité. Ne s'agit-il pas en effet de « partager le travail » grâce à la réduction négociée du temps de travail (RTT)

¹ *Ibid.*

² Sous le gouvernement Jospin, ces idées politiques ont donné lieu à une *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail* (loi n° 98-461 du 13 juin 1998) ayant pour but de préparer le terrain et informer le patronat, puis à une *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail* (loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000) pour fixer les règles d'application du passage aux 35 heures.

³ Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

et de « porter un coup d'arrêt à la déréglementation, dont nous constatons les dégâts ? ». Mais au-delà du projet social du troisième gouvernement de cohabitation (Lionel Jospin), « va-t-on relativiser la vaine politique d'insertion fondée sur l'assistance et la distribution à fonds perdus qui est menée sans discontinuer depuis plus de vingt ans au profit d'une politique de création d'emplois fondée sur un véritable droit au travail ? Va-t-on enfin consacrer comme tels les droits fondamentaux du travailleur et délimiter clairement, au-delà, le champ du conventionnel ? Donnera-t-on enfin à l'Inspection du travail, les moyens humains, matériels, juridiques et statutaires de garantir effectivement ces droits fondamentaux ? »¹. Autant d'incertitudes pour une association échaudée par des réformes antérieures qu'elle n'avait pu ni su infléchir à sa guise : les lois Auroux, la modernisation négociée (J.-P. Soisson), changer le travail (Martine Aubry) ou encore la fusion des DRTE et des DRFP ; mais qui se refusait, au risque de paralyser son action, à segmenter les problèmes dont ses membres mesuraient toute l'intrication sur le terrain.

Désormais présidée par le « Pape de l'inspection »², Bernard Grassi, Villermé n'hésite pas à soumettre ses analyses et propositions au Cabinet de Martine Aubry³, le 3 septembre 1997. Sa position est alors très critique à l'égard d'une politique de l'emploi « essentiellement construite sur le concept d'insertion » qui ne lui paraît pas tournée vers « la création de véritables emplois » : « Les aides à l'emploi coûtent très cher et leur impact sur l'emploi n'est pas établi. Elles induisent des perversions économiques avec les « chasseurs de primes » (effet d'aubaine). Elles génèrent des perversions sociales. Ainsi de la paupérisation des salariés de certaines branches du fait des exonérations du temps partiel. Elles réduisent les demandeurs d'emploi, citoyens à part entière, en personnes assistées. Elles déstabilisent le droit du travail ».

Se prononçant pour le recentrage de la politique d'insertion sur les demandeurs d'emploi ayant besoin d'assistance, Villermé approuve la création de 700 000 emplois

¹ *Bulletin de liaison*, juin 1997.

² Entretien avec Bernard Laurençon, 5 février 2019 : « Quand je suis parti en 1989, Bernard Grassi était surnommé 'le pape de l'IT'. C'était un des collègues les mieux notés mais il refusait toute promotion hiérarchique et ce n'était pas toujours facile. Il voulait rester It, ce que j'ai respecté tout en souhaitant qu'il soit pleinement associé à mon équipe de direction. A un moment, il s'est senti un peu phagocyté par l'équipe de direction qui était menée par le DD. Je pouvais déjeuner avec les autres inspecteurs, mais lui ne voulait plus déjeuner avec moi pour que personne ne puisse dire qu'il était de connivence avec le « patron » que j'étais. Je souhaitais associer l'équipe de direction aussi bien aux choses positives qu'aux situations délicates et prendre des mesures adéquates même si elles pouvaient déplaire. Donc, je pense qu'il redoutait qu'on lui reproche d'avoir accepté telle ou telle décision et qu'il a voulu conserver son autonomie pleine et entière, d'autant qu'il était considéré comme le représentant de Villermé. C'était par rapport à Villermé qu'il tenait ce discours et par rapport à l'idée qu'il se faisait d'un It qui garde toute son autonomie par rapport à la hiérarchie ».

³ Dont, significativement, l'intitulé ministériel « Ministère de l'Emploi et de la Solidarité » ne comporte plus le mot « travail ».

subventionnés, « à condition qu'il s'agisse de véritables emplois ». Et de considérer la RTT comme « une mesure déterminante pour l'emploi », pourvu qu'elle soit « impérative, significative et rapide pour être efficace, et que l'État s'investisse « dans la définition des modalités de cette réduction, de son financement et de la garantie des bas salaires. Renvoyer ces questions aux seuls partenaires sociaux conduirait à l'échec d'une mesure incontournable et urgente ». Enfin, « l'utilité et l'opportunité des aides » doivent, à ses yeux, « être contrôlées avant comme après leur octroi » et liées d'une manière générale au respect du droit du travail »¹.

L'allusion aux partenaires sociaux est loin d'être fortuite : tous les signataires de l'accord de 1995 percevaient notamment la réticence de l'IT face au transfert du pouvoir normatif aux partenaires sociaux : « On se battait un peu froid. L'IT se plaignait souvent du manque de soutien de la part des partenaires sociaux qui, de leur côté, reprochaient à l'IT de ne pas prendre en compte le tournant du développement de la négociation collective, notamment décentralisée, de l'articulation entre la branche et l'entreprise, du fait qu'il y avait, de la part des partenaires sociaux, une vocation à négocier dans l'entreprise qui datait d'avant 1982 »².

Comme à chaque bifurcation thématique, une rencontre nationale, entièrement consacrée aux « enjeux du temps de travail »³, est organisée par Villermé, les 21 et 22 novembre 1997. Ouverte à des universitaires et à des acteurs sociaux, elle fait aussitôt ressortir que l'impact de la RTT sur l'emploi est totalement fonction des conditions de sa mise en œuvre. La possibilité est certes donnée à l'administration de refuser le conventionnement d'accords sur la RTT assortis d'une aide de l'État (pour compenser la baisse des salaires), s'ils ne respectent pas les exigences légales ou s'ils se font au détriment d'autres enjeux (équilibre de la négociation, égalité de traitement des différentes catégories de salariés, conditions de travail, etc.). Mais aucune garantie n'entoure l'exercice d'une telle prérogative qui impliquerait de toute façon des moyens de contrôle (IT) et de mise en œuvre (les services emploi) sans commune mesure avec l'ampleur de la tâche. De même, aucun cadre ne vient fixer les règles du contrôle de la durée du travail, notamment dans les petites et moyennes entreprises : sur quoi doit prioritairement porter le contrôle, compte tenu de l'éclatement des horaires de travail, du recul frappant des horaires collectifs et du défaut de transparence dans les entreprises ? Quelles sont les situations à risques et les

¹ *Interd'Its, Bulletin de liaison* n°5, septembre 1997.

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

³ Dont rend compte *Association Villermé*, n°61, mars 1998.

principales contraintes en termes d'horaires et de rythme de travail qui pèsent sur les salariés (y compris les cadres) concernés par un accord ? C'est bien en identifiant ces situations, en procédant à un état des lieux argumenté qu'il sera possible de définir des principes et des moyens d'action adaptés. La norme qui régit la RTT est en l'état inadaptée et incertaine¹.

Comme par le passé, les relations entre Villermé et la Ministre du travail « numéro 2 » du gouvernement Jospin, Martine Aubry, se font orageuses. Un premier nuage se forme en février 1998, lorsque la Ministre désavoue, devant les DR et DD convoqués à la Centrale, les procédures pénales engagées par certains inspecteurs en matière de temps de travail des cadres². La réponse ne se fait pas attendre, qui prend la forme d'une lettre ouverte publiée par la quasi-totalité de la presse écrite de *Libération* au *Figaro* en passant par *Liaisons sociales* et divers magazines :

« La presse s'est fait l'écho d'un désaveu que vous auriez porté sur l'action de l'inspection du Travail en matière de contrôle du temps de travail des cadres. Six de nos collègues auraient reçu une injonction de mettre un terme aux procédures engagées. Si de telles informations s'avéraient exactes, nous les considérerions comme particulièrement graves. Elles justifieraient le dépôt d'une plainte auprès de l'Organisation internationale du travail pour violation de la Convention n°81 signée par la France. Nous vous rappelons que celle-ci garantit aux inspecteurs du travail, l'indépendance politique et la libre décision du procès-verbal, sans lesquelles l'inspection et le droit du travail perdraient tout crédit. Il appartient au Ministre du Travail de faire obstacle aux pressions patronales.

Cette attitude serait en outre et surtout incompréhensible à un moment où les plaintes de cadres auprès de l'Inspection du Travail se multiplient, où les médecins du travail s'inquiètent et interpellent les inspecteurs sur les risques que représente le niveau de surcharge atteint par ces salariés, où la dissimulation du temps de travail atteint des sommets et constitue un gisement d'emplois significatif, où le gouvernement annonce son intention de favoriser l'emploi par la réduction du temps de travail, où enfin l'action de l'Inspection du Travail commence à porter

¹¹ *Interd'Its, Bulletin de liaison* n°8, novembre 1998, groupe de travail « Contrôle de la durée du travail ».

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018 : « Ces contrôles, lancés notamment dans un certain nombre de grandes entreprises, nationalisées ou pas, ont fait apparaître que les pratiques en matière de temps de travail, notamment des cadres, étaient en dehors des clous de la loi et de la jurisprudence. Cela a provoqué un très fort mécontentement au niveau de l'échelon politique qui voyait la relation avec les grandes entreprises compliquée, phagocytée par ce problème. J'ai donc beaucoup travaillé sur ce sujet avec Jean-Louis Fornaro sachant qu'il n'y a pas d'instructions à donner sur les actions individuelles mais qu'il y avait des It très focalisé(e)s là-dessus. Cela a provoqué des réactions assez importantes et c'est de là que date, à mon avis, l'origine sinon l'idée du forfait/jour. Quand on s'est aperçu que les cadres, non pas supérieurs mais intermédiaires, pouvaient parfois faire plus que la durée maximale, les gens ont commencé à s'interroger sur la façon de remettre dans les clous la durée du travail des cadres et sur la possibilité de le faire avec les cadres juridiques actuels. La réponse était non. C'est Martine Aubry qui, en 1997/1998, a ramené cette exception dans la légalité, quitte à faire bouger la légalité aussi. Même si, sur le coup, ça a fait beaucoup de bruit, l'IT a contribué à faire « murer » la solution d'un problème vraiment massif dans les entreprises ».

ses fruits en termes de négociation d'accords créateurs d'emplois de cadres » (...))¹.

Symétriquement, le même argument d'indépendance est invoqué dans une lettre ouverte adressée aux collègues de l'IT depuis Nantes où Bernard Grassi était en fonctions, qui se ressent vraisemblablement de l'influence de certains syndicats (dont l'Association cherchait alors à se rapprocher) prompts à dénoncer « l'instrumentation politique » de l'IT : « (...) Au-delà, cette affaire révèle la confusion entretenue sur les missions de l'Inspection du Travail, puisqu'on ne veut la voir que comme instrument d'une politique, alors qu'elle est, avant tout garante des droits fondamentaux des salariés. Clarifier le débat devient impératif »² (...).

L'affaire en cause est symptomatique du climat de défiance qui s'installait alors entre l'Association et le Cabinet de la Ministre, suspect de vouloir encourager une flexibilité supposée créatrice d'emplois, *via* une négociation d'entreprise³ que l'IT avait tendance à rattacher à sa mission régalienn⁴. A moins qu'il ne s'agisse de déception ou d'un « dépit amoureux » face à « un grand projet politique » que le chômage et l'exclusion paraissent amplement justifier. Ou encore d'un doute grandissant quant à la finalité d'une RTT qui ne s'accompagnait d'aucun cadre viable d'exécution ni d'augmentation corrélative des effectifs de l'IT :

« La réussite d'un tel projet ne peut être que la résultante d'un rigoureux compromis entre l'emploi, l'intérêt des entreprises et celui des salariés. Or, alors qu'on aurait pu attendre une définition légale claire du cadre de ce compromis, pour garantir l'équilibre entre les intérêts en présence, celui-ci est renvoyé à la négociation d'entreprise. Mais quelle garantie représente en France pour les salariés, la négociation sociale, lorsque au moins quatre entreprises sur cinq ignorent tout dialogue social et que la représentation du personnel lorsqu'elle existe est souvent tenue à bout de bras par l'Inspection du Travail ? Et que dire de la formule du mandatement syndical dans les entreprises qui ne disposent pas de délégation syndicale, sinon que le remède à cette carence risque fort de s'avérer pire que le mal auquel on veut remédier en raison des rivalités syndicales et de la possibilité de manipulations patronales.

Certes, on peut imaginer que la question des salaires fera de toutes façons, l'objet de sérieuses discussions, mais avec quelles contreparties ? Les conditions de travail

¹ Lettre ouverte à Martine Aubry, 26 février 1998.

² Lettre ouverte aux collègues de l'IT, Nantes, 3 avril 1998.

³ Qui avait les faveurs du CNPF et de l'opposition de la droite, très hostiles au recours à la loi.

⁴ Entretien avec Jean Marimbert 13 juillet 2018 : « L'avènement très fort de la négociation collective sur l'organisation du travail percute une certaine conception plus régalienn^e. Cela nourrit, au sein de l'IT, une forte crainte de voir absorbé par la négociation collective – notamment d'entreprise dont certains It estimaient qu'elle ne pouvait être équilibrée compte-tenu des rapports de force effectifs dans l'entreprise – un espace qu'ils pouvaient occuper. Ils n'avaient pas totalement tort, compte tenu de l'état de la représentation du personnel dans les PME et même les TPE, surtout pour la représentation syndicale ».

ne vont-elles pas faire les frais de cette négociation ? Or les inspecteurs du travail connaissent bien les effets désastreux qu'une flexibilité mal maîtrisée peut générer en termes de durées à la durée du travail, d'incidences graves sur la santé (troubles musculo-squelettiques, stress, psychopathologies du travail), d'atteintes à la liberté de disposer de son temps libre. »¹ (...)

Un deuxième nuage est venu assombrir les relations entre Villermé et la Centrale : la circulaire Bonnet-Galzy² du 5 janvier 1999, relative « aux droits et obligations des fonctionnaires et agents publics de l'administration du travail de l'emploi et de la formation professionnelle dans leurs relations avec les médias »³. Ce document de liaison administrative, adressé non pas directement à la hiérarchie de l'IT mais aux préfets de région (DRTEFP) et aux préfets de département (DDTEFP), n'est évidemment pas étranger aux critiques et prises de position du CA de Villermé dans les organes de presse grand public ou spécialisés à l'égard de la RTT⁴. Sa rédactrice ne le dit pas autrement : « Je souhaite, compte tenu d'incidents intervenus au sein de notre administration, rappeler les dispositions de la circulaire n°477 (B.O. Travail n°79-1 du 27 janvier 1979, p. 6204), relative aux règles de conduite vis-à-vis de la presse, en y apportant les adaptations et les compléments nécessaires ». Après avoir rappelé les principes de « liberté d'opinion ou de conscience », de « liberté d'expression », dont les limitations dans la fonction publique sont « le secret professionnel », « la discrétion professionnelle » et « le devoir de réserve », la circulaire examine les conditions d'application de ces principes, en précisant que les obligations des fonctionnaires et agents publics de « notre administration », même investis d'un mandat syndical, « sont renforcées du fait des sujétions particulières de leurs fonctions et du retentissement que leurs interventions peuvent susciter dans l'opinion publique ». Non seulement les fonctionnaires en cause sont rappelés à plus de discrétion professionnelle⁵, mais leurs interventions *ès qualités* dans les médias ou la publication, au titre de leurs fonctions, d'articles ou d'ouvrages doivent être subordonnée à l'autorisation expresse de leur hiérarchie. Ce dont les villermistes isolés ou même réunis en CA, celui-ci ayant publié de nombreuses tribunes dans *Le Monde* ou *Libération*, s'étaient toujours abstenus.

¹ Juliette Chelle, Bernard Grassi, « Les doutes de l'Inspection du travail sur la réduction du temps de travail », 13 juin 1998 (texte envoyé à la presse).

² Caroline Bonnet-Galzy était alors directrice de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo).

³ Circulaire DAGEMO/BCG n°99-01 du 5 janvier 1999.

⁴ Par exemple, Bernard Grassi, « 35 heures : au travail », *Libération*, 29 janvier 1998.

⁵ A la différence du secret professionnel, destiné à protéger les secrets des particuliers, l'obligation de discrétion professionnelle s'inscrit dans l'intérêt du service et destinée à protéger les secrets administratifs dont la divulgation pourrait nuire à l'accomplissement normal des tâches ou à la réputation de l'administration.

Entre ce rappel à la déontologie de la fonction publique (qui n'émanait pas de la DRT mais de la DAGEMO) et la très grande tolérance dont le ministère du Travail avait fait preuve depuis Mai 1968 à l'égard de ses agents en dépit de « leurs sujétions particulières », le contraste (ou hiatus) était si grand qu'il ne pouvait que susciter une levée de protestations, toutes tendances confondues¹. En réalité, chacune des parties en présence se retrouvait en porte-à-faux : le ministère pour ne pas avoir bronché jusqu'alors, et l'IT (Villermé comprise) qui ne pouvait ignorer, même parée du bouclier de la convention 81 de l'OIT, que les règles de déontologie de la fonction publique s'appliquaient *aussi* à elle. Le témoignage de Jean Marimbert, alors directeur de la DRT, le confirme :

« Il y avait une très grande réticence des ministres. Jacques Barrot et Martine Aubry, auprès desquels j'ai servi, se rejoignaient dans une grande prudence qui les portait à ne pas toucher au sujet IT au motif que ce serait davantage une source de problèmes que d'avancées. Il n'y avait donc ni parole gouvernementale ou ministérielle globale audible sur ce sujet, ni autorité centrale réelle parce que c'était l'époque où les rapports remis au BIT étaient faits par la MICAPCOR qui s'est ensuite trouvée intégrée à la DAGEMO et non pas à la DRT. On peut donc dire que personne n'exerçait vraiment l'autorité centrale sinon, implicitement, le ministre »².

Si le « resserrement » des vis s'était déroulé par étapes, sans doute l'incongruité d'une intervention perçue comme disciplinaire n'aurait-elle pas été aussi frappante. Celle-ci apparaissait d'autant plus disruptive et décalée qu'elle remettait en cause, *sans le dire*, une symétrie des responsabilités établie de longue date : transgressions opérées en connaissance de cause (Villermé et l'IT) *versus* absence traditionnelle de réaction (DRT). Ce qui, bien sûr, rendait pour lors tout apaisement impossible. Que cette circulaire ait été qualifiée d'inique par Villermé au point de motiver une pétition pour son abrogation³ n'est donc pas surprenant :

¹ Entretien avec Martine Millot (L.611-10), 30 janvier 2018 : « Avec d'autres, on a mené une petite bagarre au moment de la circulaire vite baptisée circulaire 'Ferme ta gueule' de Martine Aubry qui rappelait les It à leur devoir de neutralité stricte. Par ce biais, elle réglait ses comptes avec Gérard Filoche pour ses positions critiques sur les 35 h. Là, tous les syndicats ont fait cause commune, y compris le SNIT. On a fait une réunion ensemble et pris une position commune pour soutenir Gérard Filoche (Plus tard Aubry et Filoche, tous deux membres de PS, devaient se réconcilier ouvertement) ». Lettre de L.611-10 à la Ministre, 23 février 1999 : (...) « Il est vrai que Gérard Filoche a sans doute commis le crime de lèse-majesté en écrivant à son tour ce que beaucoup d'observateurs de la chose sociale disent de plus en plus nombreux, à savoir que l'opération 35 heures n'est peut-être pas aussi bien engagée que cela et qu'à ce rythme les centaines de milliers d'emplois espérés risquent de ne pas être au rendez-vous ».

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

³ « (...) S'il n'est pas contesté qu'ils doivent s'abstenir de révéler le contenu des affaires qu'ils traitent personnellement et qu'ils doivent respecter une certaine réserve sur la politique du gouvernement comme tout fonctionnaire, l'interdiction de toute expression libre tant sur les faits sociaux que sur le droit constitue une atteinte non justifiée et disproportionnée au droit d'expression du citoyen. Compte tenu des enjeux de société

« Dès la connaissance de la circulaire, l'Association a vigoureusement réagi à son contenu. Nous avons immédiatement pris contact avec le cabinet pour dénoncer l'atteinte au droit d'expression des agents et au droit à l'information du public. Dans un premier temps, celui-ci a cherché à minimiser : nous avons mal lu ! Puis, devant le développement de la contestation et la campagne de presse qui s'engageait, on nous a expliqué qu'il y avait peut-être quelques maladresses de rédaction. Nous avons alors proposé de suspendre l'application de la circulaire et de réunir tous les acteurs, syndicats et associations, pour retrouver un consensus, qui nous paraissait possible à trouver, sur une obligation de réserve modernisée et conforme aux mœurs politiques actuelles. Le cabinet a retenu la deuxième proposition, en refusant la première. Nous avons rejeté, quant à nous, cette offre de concertation tant que la circulaire ne serait pas suspendue. Il n'était pas acceptable d'envisager de discuter d'un texte que nous considérons comme inique »¹.

Plus fondamentalement, l'incident exprimerait une sorte d'incompréhension confinant au psychodrame entre une ministre du Travail, dont la politique impliquait, en raison du caractère aléatoire de la négociation dans les entreprises, une certaine souplesse, et une IT déroutée par les effets négatifs de la RTT sur les autres aspects de la relation de travail et tout particulièrement sur les conditions de travail, notamment dans les PME. Comme par le passé, les politiques publiques mises en œuvre par le ministère, aux principes desquelles l'Association avait pourtant souscrit, produisaient des effets pervers en introduisant davantage de flexibilité aux dépens du droit du travail, sans qu'il en résulte un réel bénéfice pour l'emploi² : « Comme l'emploi escompté devait l'être moins par la RTT que par la « dynamisation » des entreprises résultant de l'ATT, devant l'embellie des statistiques du chômage, il n'était plus nécessaire de fixer une contrepartie d'embauche même symbolique. Le résultat évident qui se profile devant nous est une flexibilité débridée conséquence d'une négociation factice, une fraude à grande échelle rendue possible par la complexité de la loi, et une intensification du travail résultant d'une RTT sans contrepartie d'embauche »³.

Si l'« affaire » de la circulaire Bonnet-Galzy a marqué les esprits, c'est aussi parce qu'elle remettait en cause le *modus vivendi* en vigueur, depuis l'arrivée de la Gauche au pouvoir en 1981, entre l'Association et le Ministère. C'est-à-dire un mode de relations très particulier entre deux entités condamnées à faire route ensemble en tirant mutuellement parti des failles, des carences, mais aussi des forces et atouts de l'autre.

que constituent les réalités qu'ils ont à connaître aujourd'hui, cette interdiction est une atteinte inacceptable au droit à l'information de l'ensemble des citoyens ».

¹ *Interd'Its, Bulletin de liaison* n°10, juillet-août 1999.

² Notamment dans les PME où les salariés acceptaient n'importe quelle flexibilité contre le maintien de leur salaire.

³ *Interd'Its, Bulletin de liaison* n°12, avril 2000.

L'instituant et l'institué malgré eux : un modèle relationnel paradoxal

Le débouché pratique des chantiers thématiques évoqués plus haut dépendait à l'évidence des relations que Villermé entretenait avec la Centrale, assurément plus compliquées sous un gouvernement de gauche¹ que sous une formation de droite. Cependant, la situation pouvait varier en fonction des problématiques abordées, selon qu'elles étaient portées par l'Association en dehors de toute injonction de politique publique (par exemple, sa réflexion sur l'organisation de l'IT, sur les procédures contradictoires ou la transparence, ou encore sur l'Europe sociale), ou qu'elles étaient au contraire soufflées par l'agenda gouvernemental.

Dans le premier cas, qui renvoie au « trépid fructueux » analysé plus haut, le choix des armes et la force de frappe dépassaient clairement les limites d'une association somme toute modeste, dont les préconisations n'avaient de chance d'aboutir que si la Centrale consentait à les suivre. Condition qui n'allait guère de soi puisque Villermé était loin d'incarner l'IT dans sa totalité, même si son influence dépassait largement le cercle de ses adhérents ; en outre, la DRT n'avait alors pas reçu mandat d'engager une réforme systémique. Mais l'Association n'en conservait pas moins alors son pouvoir d'initiative et sa force de proposition, tirés de l'observation du monde du travail par ses membres, qui faisaient précisément son originalité.

Dans le second cas, évoquant les « chantiers de déconstruction ou de reconstruction », elle était contrainte de se déterminer par rapport à des politiques publiques (lois Auroux, modernisation négociée, changer le travail, réforme des services extérieurs, RTT) et des plans-emploi annuels dont les finalités marquées du sceau de la flexibilité lui paraissaient saper l'effectivité et la nature même du droit du travail. Comme s'il existait une antinomie insoluble entre le caractère généraliste de l'IT, garant institué de la relation de travail dans sa globalité et défenseur/régulateur de l'ordre public social, et les priorités forcément ciblées de l'action publique. Villermé se retrouvait alors à la remorque de réformes dont elle ne maîtrisait guère le cours, reléguée dans une critique certes constructive mais stérile.

¹ *Interd'Its*, n°13, décembre 2000, éditorial : « Après une série de ministres qui se tenaient à distance par peur ou méfiance de l'Inspection, Martine Aubry restera celle qui a délibérément refusé le dialogue et pris le contrepied des attentes de l'Inspection ».

Caution villermiste ou carence des politiques publiques ?

Cette analyse repose toutefois sur un présupposé contestable : Villermé aurait eu la prétention de peser sur la décision publique. Soit en co-construisant avec la Centrale des réformes qui lui paraissaient aller dans l'intérêt général de l'IT, soit en amenant la DRT à infléchir *a posteriori* l'action publique dans un sens plus conforme à ses vues. En réalité, tout porte à croire que l'Association est restée, dans son discours, fidèle à son dogme originel : « Ni empiètement, ni suppléance » (Jean-Jacques Guéant)¹, sans bien toujours l'être dans sa pratique. La majorité des adhérents, dont dépendait la survie de l'Association était en fait farouchement hostile au principe d'une intelligence fonctionnelle (organique ou non) avec la Centrale. Les fondateurs ne s'y étaient pas trompés qui avaient, au-delà de leurs convictions personnelles, construit leur rhétorique autour de ce thème. Mais certains ex-membres du CA ayant gravi les échelons de la hiérarchie, comme Christian Lenoir, Lionel de Taillac, Michel Ricochon, Claude-Emmanuel Triomphe, Marianne Richard-Molard, Annaïck Laurent, Hubert Bouchet..., étaient disposés, sans doute depuis un certain temps², à franchir le Rubicon, estimant non sans raison que l'Association (l'instituant) n'avait pas la force de frappe suffisante (d'autant qu'elle était privée de l'appui des centrales syndicales dont elle cherchait à se démarquer) pour faire prévaloir ses vues ou peser sur l'action publique. Sans doute faut-il voir dans ce renoncement au dogme fondateur l'effet longtemps refoulé d'un « tropisme institutionnel », induit par le statut si particulier d'une association endogène à un corps de l'État :

« Vis-à-vis de l'administration centrale, petit à petit, on a été reconnu comme des interlocuteurs intéressants car dans une ouverture plus importante et on a été régulièrement reçu par le cabinet, par le DGT de l'époque parce qu'on apportait des réponses à des interrogations et une qualité de regard sur le terrain qu'ils n'avaient pas forcément, y compris par les remontées hiérarchiques. Et comme nous n'étions pas très contestataires, c'était plutôt intéressant pour eux.

¹ « Le rôle de l'inspection du travail dans l'application du nouveau droit », Rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1983, Association Villermé, n°6 spécial *Interd'Its*, janvier 1983, p. 4.

² A mesure que les propositions de réorganisation de l'IT se sont faites plus précises, le besoin de se rapprocher de la Centrale, ne serait-ce que pour court-circuiter une hiérarchie départementale suspectée de freiner le développement de l'action, a grandi. En témoigne la rencontre nationale du 25 octobre 1986, consacrée « au devenir de l'Inspection du Travail » : « La discussion [au sein de la première commission : « L'IT : pour qui ? »] a été centrée sur les relations SETE/Centrale. Il faudrait dépasser la dichotomie entre les deux, par exemple en investissant (It, Ct) la Centrale, où 'le corps' devrait avoir plus d'importance, pour infléchir les choix avant qu'ils ne soient faits. Actuellement, on intervient après coup, et les arbitrages entre plusieurs administrations sont le plus souvent au détriment de notre ministère. (...) En sens inverse, certains estiment que la relative incompétence de la Centrale laisse aux fiefs des services extérieurs une certaine indépendance... » (*Interd'Its*, n°25, janvier 1987).

L'administration aime bien qu'on lui mâche le travail. Quand j'ai pris la présidence, les relations commençaient à être institutionnelles tout en étant dans une posture à la fois un peu critique et contributrice pour essayer de faire avancer les choses »¹.

Si elle n'était plus taboue, la coopération avec la Centrale (l'institué), dont dépendait l'équilibre financier de l'Association à travers la subvention du ministère, n'en restait pas moins une pratique « honteuse » qu'il fallait, pour se dédouaner tout en l'entretenant, abreuver de critiques, sauf à être désavoué par la base des adhérents. En bref, la fonction instituante de Villermé ne pouvait s'exprimer au grand jour sans s'exposer, en interne, à l'accusation de compromission. C'est là tout le paradoxe tensionnel de Villermé : une base critique en porte-à-faux avec des animateurs bien conscients de la stérilité d'une action purement revendicative qu'ils contribuaient pourtant à nourrir.

Encore faut-il compléter ce modèle par l'analyse du comportement de la Centrale, soumise aux injonctions de l'action gouvernementale et confrontée à la grogne d'une IT, fort loin de se reconnaître totalement dans Villermé. Le *modus vivendi* qui s'était installé entre cette association et la DRT depuis 1981 reposait en fait sur une partition des rôles, dont la rigidité s'est accentuée, dans les années 1990, à mesure que s'effaçait la politique du travail (réactivée un temps par les lois Auroux qui se proposaient de réconcilier les fonctions économique et sociale de l'entreprise) devant une politique de l'emploi, devenue l'alpha et l'oméga du ministère. D'un côté, l'Association occupait le champ du travail qu'elle jugeait à juste titre délaissé par l'autorité tutélaire de l'IT, sans lui abandonner pour autant le champ de l'emploi et de l'insertion ; de l'autre, la DRT, dont les moyens sont restés quasiment constants entre 1981 et 2006², laissait Villermé remplir une fonction tribunicienne dans le champ du travail, préférant se concentrer sur sa mission normative et, après 1995, sur la négociation collective en matière de durée du travail (rôle de la sous-

¹ Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018.

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018 : « La DRT avait une mission très noble mais était extrêmement sous-dotée en termes de personnel. Alors que dans ces années-là et au début des années 2000, un certain nombre d'administrations centrales du secteur comme la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), la DGOS (direction générale de l'Offre de soins), la DGS (direction générale de la Santé) vont largement dépasser les 300 personnes, je trouve en juin 1995 une DRT avec 185 personnes en poste et moins de 200 postes. Donc, au regard de ses missions, c'est une administration centrale assez légère. Pour prendre un exemple frappant, quand je suis arrivé, le bureau CT4 au sein de la sous-direction des conditions de travail, avait en charge, avec quatre personnes hors secrétariat, l'ensemble des risques du type chimique, bactériologique, rayonnements ionisants. Quand le dossier de l'amiante est venu se greffer là-dessus en 1995-1996, il m'a fallu plus d'un an de demandes appuyées pour obtenir la création de trois postes dans le champ sécurité/santé au travail afin que la DRT ait un peu plus de capacités de conception et d'intervention ! La faiblesse des effectifs par rapport à d'autres directions du champ social témoignait de façon implicite du manque de perception qu'il y avait un enjeu politique du travail au long cours. Cela traversait, à mon avis, les clivages politiques. »

direction de la négociation collective plongée dans le sujet : « organisation du temps de travail »). Que l'Association ait également rempli une fonction « tampon » entre la DRT et les organisations syndicales ou qu'elle ait joué le rôle de dérivatif aux oppositions corporatives n'est pas non plus exclu : « Le fait que c'était un lieu d'expression des conflits internes, des clivages entre différentes logiques, des conceptions différentes du métier en restant respectueux de la diversité des pratiques a permis de canaliser certaines évolutions, certains comportements »¹. Plus généralement, l'Association servait d'alibi ou de caution à la DRT (et au pouvoir politique qui n'osait pas toucher à l'IT de peur d'ouvrir la boîte de Pandore) en dispensant celle-ci d'intervenir dans un domaine opposable aux politiques de l'emploi², service bien compris qui se monnayait par une subvention annuelle et par une très grande liberté d'expression laissée à l'Association. Réciproquement, celle-ci tirait parti des carences de la politique du travail pour raffermir ses liens avec une base, convaincue des effets « délétères » des politiques de flexibilité.

Mais, dans le contexte du milieu des années 1990, marqué par le développement d'une négociation collective déséquilibrée qui avait tendance à évincer ou à décentrer l'IT des relations du travail, ce *modus vivendi* devenait intenable. L'Association se retrouvait, une nouvelle fois, à la croisée des chemins mais lestée par sa propre histoire :

« Villermé s'est créée sur le fondement de quelques principes simples dont la philosophie se trouvait largement partagée au sein de l'Inspection du travail. Bien que les statuts n'aient pas été modifiés, l'action s'est projetée bien au-delà sous la pression des faits. L'évolution s'est faite naturellement sans réflexion globale sur sa légitimité et sur la finalité de l'association. C'est sans doute à cet endroit et au manque de clarté qui a pu en résulter qu'il faut attribuer la montée des réticences qui ont pu s'exprimer dans le service. Or, aujourd'hui, nous sommes confrontés à une situation politique, économique et sociale, qui non seulement n'a plus rien à voir avec celle qui prévalait aux origines de l'association, mais percute les principes initiaux auxquels nous restons fondamentalement attachés. L'existence du droit du travail se trouve menacée, le droit à l'emploi risque de devenir une fiction. Doit-on se résoudre à une évolution qui à terme nous conduit à disparaître faute d'objet, ou doit-on faire face au nom même de ce qui a justifié la création de l'association ? Dans ce dernier cas, le changement paraît considérable »³.

A la recherche de convergences

¹ Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

² Et qui n'avait pas reçu le mandat d'entreprendre une réforme de structure (entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018).

³ AG du 1^{er} juin 1996.

Il est cependant un point essentiel sur lequel Villermé et la DRT avaient un intérêt commun à conjuguer leurs efforts : l'action collective que l'Association avait expérimentée sans recevoir l'appui de la hiérarchie, mais que la DRT, faute de structure d'animation territoriale *ad hoc* et compte tenu de ses priorités routinières, était incapable d'assumer à elle seule. Or sur ce point, des convergences étaient enfin possibles. D'une part, la place et la technicité grandissantes des questions de santé et de sécurité au travail, dossier amiante au premier chef, justifiaient toujours davantage un appui technique aux services déconcentrés mais aussi des actions collectives, concertées et ciblées par secteur. D'autre part, personne n'ignorait à la Centrale que Villermé avait accumulé un savoir-faire en matière d'animation des services et de pilotage de groupes de travail, dont l'extension à l'échelle nationale et au sein même des services de la DRT était envisageable, sans qu'il fût apparemment nécessaire d'engager une réforme systémique. Les quelques rapports que l'Association avait remis (voir supra) mettaient toujours en avant cette fameuse action collective dont tout le monde claironnait la nécessité, sans parvenir, pour des raisons diverses dont une certaine méfiance des agents de l'Inspection à l'égard des consignes venues « d'en haut », à lui prêter une forme organisationnelle. Enfin, le successeur d'Olivier Dutheillet de Lamothe, Jean Marimbert, était bien décidé à développer, au niveau territorial, « des approches collectives *dépassant le sujet santé/sécurité*¹ pour décloisonner en interne² sans toucher aux attributions de qui ce soit », « cette valeur ajoutée collective étant une condition indispensable pour être efficace, peser et jouer un rôle dans l'entreprise » :

« (...) Je sentais qu'il fallait faire quelque chose tout en n'ayant pas le mandat de type 'réforme de structure' pour la raison que j'ai indiquée plus haut : une très grande prudence par rapport au sujet de l'IT. J'ai été aidé de façon très précieuse par Jean-Louis Fornaro, ancien It devenu directeur adjoint du travail et responsable auprès du DRT de la relation avec les services déconcentrés en général. Il m'accompagnait dans toutes ces visites et m'assistait dans la conception de projets. En fait, mon souhait aurait été de transférer les missions de la MICAPCOR à une cellule de quelques personnes pour faire, auprès du DRT, de l'animation des services déconcentrés en matière de travail. Je voulais éviter toute réforme dans ce

¹ Ce qui était inédit. Depuis 1993, les actions prioritaires visaient la santé/sécurité, domaine réputé consensuel au sein de l'IT.

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018 : Ce qui m'avait beaucoup frappé lors de mes visites mensuelles pendant la première année de mes fonctions, c'est cette partition presque universelle au sein de l'IT entre les It couvrant les grandes et moyennes entreprises et les Ct couvrant les petites et très petites entreprises. Dans bien des cas, voire dans la majorité des cas, on sentait qu'il n'y avait pas une action collective de la section mais des actions parallèles juxtaposées de l'It et des Ct ».

domaine. Cependant, les contraintes financières liées à la politique d'Alain Juppé en 1995, et qui ne se sont pas vraiment desserrées ensuite, ne m'ont pas permis de le faire. J'ai donc fait des choses à plus petite échelle que je ne le souhaitais. Depuis quelques années, la DRT avait réussi à mener des actions collectives dans le champ de la sécurité au travail, assez largement considéré par l'IT comme un champ d'intervention légitime. Avec Jean-Louis Fornaro, nous sommes arrivés à la conclusion que ce que nous pouvions tenter, c'était d'essayer de faire éclore un *message national* sur le travail de l'IT qui ne se limiterait pas aux actions collectives mais afficherait des orientations au-delà du couple sécurité/santé »¹.

Ce « message national » a pris la forme d'une note d'orientation dans le domaine des relations du travail², conjointement élaborée par la DRT (Jean-Louis Fornaro) et Villermé³, qui constitue une inflexion majeure dans la stratégie de l'Association. Le *modus vivendi* que cette dernière avait, en raison même du repliement de la Centrale sur sa mission normative, unilatéralement imposé, cédait en effet le pas à la *codétermination* d'objectifs nationaux déclinables au niveau déconcentré, complétant les « actions coordonnées » en matière de prévention des risques professionnels⁴. Soit un mode de gouvernance de l'IT totalement inédit depuis 1981, qui reposait, en l'absence d'une réforme systémique dont la DRT n'avait pas reçu l'aval, sur le pari d'une adhésion des It, adhérents ou non de Villermé, à des formes d'action collective⁵. Tout se passait au fond comme si l'instituant (Villermé) confiait à l'institué (la DRT), le soin de mettre en musique, sur un mode essentiellement incitatif mais dans un cadre général, ses conceptions en matière d'organisation et d'animation de l'IT. Aveu d'une certaine impuissance à agir seule, mais aussi volonté nouvelle d'instiller l'esprit et les méthodes de l'Association au sein même d'une DRT, convertie à la nécessité de renforcer l'animation territoriale. Comment ne pas y voir une « institutionnalisation » de Villermé ?

¹ *Ibid.*

² Circulaire DRT n°96/1, 30 janvier 1996.

³ Comme l'attestent, dans les archives de Villermé, les traces d'un projet de version daté du 30 novembre 1995, envoyé par fax depuis la DRT (J.-L. Fornaro).

⁴ Voir les circulaires DRT n°95/1 du 2 janvier 1995, DRT 96/2 du 25 janvier 1996, DRT 97/1 du 23 janvier 1997, n°99/1 du 10 février 1999, n°2 du 23 février 2000, n°01 du 22 janvier 2001 relatives au programme d'actions coordonnées de l'inspection du travail pour la prévention des risques professionnels. Le lien avec la circulaire du 30 janvier 1996 est clairement établi par celle du 23 janvier 1997 : « Les missions exercées dans le domaine de la prévention des risques professionnels inscrites dans la politique globale développée dans le champ des relations du travail reposent sur les principes qui visent à la protection de la dignité de l'homme au travail, de sa santé et de son intégrité physique et relèvent de l'ordre public social. Elles concourent ainsi à la cohésion sociale, en complémentarité avec les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, dans l'esprit de la circulaire DRT n°96/1 du 30 janvier 1996 portant orientations d'action dans le domaine des relations du travail ».

⁵ Entretien avec Vincent Tiano, 18 juillet 2018 : « Villermé défendait, au début des années 1990, les actions collectives, les syndicats majoritaires de l'IT les dénonçaient. Individuellement, les It sont favorables aux actions collectives mais dès lors qu'ils les ont conçues. Quand elles arrivent d'en haut, elles sont le plus souvent suspectes, malvenues, considérées comme inadaptées ».

Ainsi que le souligne Jean Marimbert, l'action collective était au cœur de ce document de synthèse, comme elle le sera dans sa contribution¹ à l'ouvrage qui aurait dû paraître après la disparition de l'Association : « Il y a très fortement, dans ma note d'orientation de 1996 – qui a été, à ma demande signée par la ministre Jacques Barrot pour qu'elle ne soit pas perçue comme une émanation purement technique de la DRT – l'idée d'action collective ; l'idée que face aux complexités du réel, aux changements énormes à l'œuvre dans les entreprises, on ne pouvait avoir un impact sur les comportements qu'en jouant collectif. C'était un enjeu de débat majeur »². Cette note d'orientation proposait ainsi « de construire un cadre de référence cohérent qui aide à conduire une démarche globale sur le champ des relations du travail. Les services pourront d'autant mieux mobiliser leurs capacités qu'ils pourront constamment situer le sens de leur action quotidienne dans la continuité des principes qui fondent l'action du ministère et des principes qui régissent les fonctions d'inspection du travail (convention n°81) ».

Le fondement de cette note était bien « la reconnaissance d'un contexte culturel de déstabilisation du droit du travail sous l'empire d'une double contestation », dont l'Association avait pris acte :

« Le droit du travail est présenté parfois comme un obstacle majeur à l'embauche et à l'emploi. Mais il serait aussi dangereux qu'illusoire de croire qu'une politique ambitieuse de l'emploi ne peut se développer qu'au détriment de la protection des salariés : elle postule au contraire aujourd'hui une attention nouvelle à la qualité des relations du travail en même temps que l'ouverture de ce droit à des problématiques nouvelles ou émergentes ». Le droit du travail est aussi critiqué au nom d'une complexité qui, pour réelle qu'elle soit sur certains points, peut aussi être l'alibi de l'incivisme ou du refus de l'engagement ».

D'autres arguments de Villermé s'y retrouvaient pour contextualiser et surtout motiver une stratégie d'action globale³, orientée au niveau national mais déclinée au niveau

¹ Jean Marimbert, « Article pour le numéro spécial à l'occasion de la dissolution de l'association Villermé », 1^{er} juillet 2003 : « Le premier message est celui de l'absolue nécessité, je dirais même du primat, de l'action collective. Si j'ai si souvent déjà tenu ce langage, durant les presque six années passées à la DRT, c'est par conviction que la complexité et la force des phénomènes auxquels l'inspection est confrontée sont à l'épreuve des initiatives isolées et requièrent des approches collectives. Mais c'est aussi parce que je savais que la tentation du 'franc-tireur' pouvait facilement se nourrir de l'histoire et de la culture de l'inspection, de la réalité du métier où il faut savoir affronter et traiter seul certaines situations, et aussi de la tentation illusoire de compenser le sentiment d'impuissance face aux évolutions à l'œuvre en cultivant le sentiment d'indépendance bien au-delà de la signification que ce mot prend dans les textes internationaux ».

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

³ Jean Marimbert, « Article pour le numéro spécial à l'occasion de la dissolution de l'association Villermé », 1^{er} juillet 2003 : « Le second message est celui de la nécessité d'une stratégie d'action, sans laquelle les efforts de chacun, même frappés au coin de l'esprit collectif, se diluent et se dissipent en pure perte. La définition de cette stratégie implique que l'autorité centrale désigne des champs d'interventions prioritaires comme elle l'a fait annuellement depuis 1993 en matière de santé/sécurité au travail et de façon beaucoup plus espacée et

déconcentré : l'affaiblissement généralisé des médiations sociales « par le recul tendanciel des effectifs, voire de l'audience des organisations syndicales et la régression des champs d'implantation des institutions représentatives du personnel » ; la confrontation croissante de l'IT à la demande sociale qui « la conduit à gérer des carences et des dysfonctionnements ne relevant pas de ses missions premières », « d'où un arbitrage par l'urgence tendant à éclipser la nécessité de conduire des actions par objectifs » ; les transformations des services déconcentrés sous l'effet des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle qui ont pour conséquence que « l'IT n'est plus l'interlocuteur unique des entreprises »¹.

Il en résultait trois actions prioritaires susceptibles, d'une part, de restaurer l'IT dans son rôle de plus en plus disputé de régulateur central des relations sociales² et, d'autre part, de concilier, dans le cadre d'une politique des relations du travail (qui se prêtait précisément à une telle synthèse), les pôles opposables l'un à l'autre du travail et de l'emploi :

1°) « Faciliter le développement de la concertation, de la négociation collective et du dialogue social ». Il est en effet nécessaire que la puissance publique contribue « à la nouvelle impulsion du dialogue social » parce qu'une politique ambitieuse des relations du travail, tournée vers la recherche de la qualité et de l'équilibre, est aujourd'hui une composante essentielle de l'action pour l'emploi ». Il s'agissait donc bien d'aider l'IT à reconquérir sa place aujourd'hui contestée, en lui permettant d'exercer « un rôle de conseil et de conciliation », de « développer et de conforter le réseau des institutions représentatives du personnel, d'accompagner et d'encourager la négociation collective. Soit un retour à la culture plurielle de l'IT, rétablie dans ses prérogatives traditionnelles, dans laquelle se retrouvait moyennant des nuances Villermé.

2°) « Agir sur le terrain de la durée du travail et de l'organisation du temps de travail » en veillant au respect du noyau dur de la réglementation ; en détectant, rectifiant et, le cas échéant, sanctionnant les abus manifestes, les situations d'illégalité imposées aux

épisodique sur l'ensemble du champ d'intervention de l'inspection. Ces orientations de l'échelon central, totalement compatibles avec l'exercice de la fonction d'inspection tel que conçu par la convention 81 de l'OIT, sont aussi et d'abord totalement légitimes et nécessaires dans une démocratie politique qui se veut aussi une démocratie sociale. Car il s'agit de faire identifier par les organes démocratiquement désignés de l'État les objectifs de politique publique – on dirait aujourd'hui de 'politique du travail' – vers lesquels l'action des services doit tendre. Leur énonciation par l'autorité ministérielle doit être recherchée car elle contribue à valoriser le travail en tant qu'objet d'une politique publique et à légitimer les initiatives que peuvent prendre les services dans ce cadre ».

¹ Circulaire DRT n°96/1, 30 janvier 1996.

² Vincent Viet, « Cent ans de relations sociales : un fil d'Ariane pour une histoire du ministère du Travail ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001/2, p. 105-119.

salariés contre leur gré, les violations caractérisées qui engendrent des risques pour la santé et la sécurité des salariés.

3°) « Amplifier la politique de prévention des risques professionnels » en accompagnant la mise en œuvre effective des réglementations nouvelles issues de la transposition des directives européennes ; en favorisant, notamment dans les PME, les démarches de programmation maîtrisée et de remise en conformité dans le cadre d'une démarche concertée associant les employeurs, les IRP (surtout les CHSCT) ; et en les aidant à l'évaluation des risques professionnels et à l'expertise des solutions appropriées, sans préjudice des actions de lutte immédiate contre les dangers graves et imminents. Enfin, en réinvestissant le champ des risques professionnels, notamment par la lutte contre les risques issus de l'utilisation de l'amiante ou des manutentions manuelles.

La note d'orientation comportait enfin un volet dédié à sa mise en œuvre, dont la teneur reproduisait fidèlement les idées et les expérimentations locales de Villermé. D'abord en termes d'organisation, puisqu'il revenait aux échelons régionaux de jouer leur rôle d'adaptation des orientations nationales aux conditions locales, en mobilisant leurs capacités d'analyse, en définissant de façon concertée les stratégies d'action et en accompagnant la fixation des objectifs à retenir moyennant concertation avec les services départementaux. Il incombait à ces derniers de « porter une attention particulière aux modalités de coordination interne entre les différents services qui appellent des solutions pratiques diversifiées (fiches de liaison, équipe de direction...) propres à garantir la cohérence des interventions en direction des entreprises. Ensuite, en termes d'animation des services, puisque les moyens imaginés s'inspiraient étroitement des pratiques de l'Association, comme la diffusion à tous les niveaux des éléments d'information techniques et méthodologiques nécessaires à la conduite quotidienne de l'action, l'identification et la diffusion des pratiques professionnelles innovantes, le développement de groupes de travail communs portant soit sur des chantiers structurants, soit sur des démarches fondamentales, telle que la politique pénale du travail. Enfin, « pour s'inscrire dans la durée et l'efficacité, la conduite de cette politique doit être accompagnée, comme toute politique d'action publique [depuis la création par Michel Rocard du revenu minimum d'insertion] d'une démarche d'évaluation, distincte d'une politique d'évaluation des agents et reposant sur la définition d'indicateurs de mesure de son efficacité »¹.

¹ Circulaire DRT n°96/1, 30 janvier 1996.

Rien n'est en définitive plus paradoxal que ce rapprochement survenu après toute une série de vaines tentatives. L'association était parvenue au but qu'elle s'était juré, devant ses adhérents, de ne jamais poursuivre : *empiéter* sur les attributions de la Centrale jusqu'à la *suppléer* dans sa réflexion autour de l'animation territoriale ! Comment ? En opérant une synthèse délicate entre les pôles travail et emploi, pensés mais non voulus comme antinomiques. Mais, restriction d'une grande importance pour les années à venir, sans régler l'épineuse question de l'adhésion de ses membres en particulier et des It en général à des objectifs nationaux de politique publique requérant des actions collectives. C'est en fait dans le cadre d'une réforme systémique (voir le chapitre V) que l'institué DGT (2006) successeur de la DRT, s'efforcera de résoudre cette question, au prix d'un certain nombre de déconvenues.

Cette jonction est aussi riche d'enseignements sur la volonté de la DRT d'élargir son périmètre d'intervention et d'animation en l'absence de réponse systémique ; elle montre que les directions centrales des ministères sociaux peuvent faire contrepoids aux injonctions parfois musclées des ministres mais aussi diversifier à peu de frais leurs modes d'action, sans que des politiques publiques d'origine gouvernementale ne les y obligent. Pourvu qu'elles sachent identifier les « bonnes » pratiques professionnelles sur le terrain, les rattacher à un répertoire commun d'action appropriable mais modulable par les agents, et les subordonner à des objectifs nationaux qui donnent du sens à l'action individuelle et collective de l'Inspection. Tout ce à quoi s'était employée Villermé, dont la qualité d'instituant *malgré elle* n'avait aucune chance d'être reconnue sans la transgression du tabou (« ni empiètement, ni suppléance ») qui avait paradoxalement favorisé son essor. C'est grâce à cette déviance, souhaitée au sommet de l'Association mais rejetée par la base, que les choses ont pu commencer de bouger du côté du ministère – Villermé bénéficiant d'un capital de sympathie auprès de Jean Marimbert¹ -, alors même que des couacs retentissants, comme la RTT des cadres ou la circulaire Bonnet-Galzy, révélaient la rétivité toujours très forte d'une bonne partie du corps des It aux injonctions « venues d'en haut ».

L'instituant s'effacerait-il devant l'institué ?

Comme le note Marianne Richard-Molard, « Villermé stagne [alors] mais le ministère, lui, commence à bouger », car un certain nombre d'initiatives venant de la DRT

¹ Comme l'atteste le texte qu'il a écrit en 2003, à l'occasion de la disparition de l'Association (voir infra).

sont prises, à partir de 1998-1999, qui empruntent assez largement aux terrains défrichés par l'Association », au point de soulever une question légitime : « Le relais serait-il pris sur le terrain du collectif par l'institution ? L'association Villermé serait-elle déstabilisée par un projet enfin « abouti » et dans l'incapacité d'identifier d'autres besoins ? »¹.

A l'appui de cette interrogation, bien des frémissements indiquent qu'une incorporation des idées et des méthodes de travail de l'Association dans l'institué était à l'œuvre, sans que ce dernier prenne encore le relais de l'instituant. A commencer par les groupes de travail dont l'Association avait initié et développé la pratique, qui se constituent autour de thèmes très divers : les référentiels de métiers ; la section d'inspection du travail et l'animation des services ; le toilettage de la circulaire pénale ; les enjeux de l'évaluation des risques professionnels... En outre, plusieurs villermistes sollicités par la DRT obtiennent que l'initiative, prise depuis 1993 par le département des Bouches-du-Rhône de créer des postes d'inspecteurs chargés de fonctions Appui Ressource Méthode (ARM), soit étendue à la France entière, au sein des DDTEFP. Ajoutons à cela le projet d'intranet d'échanges, devenu avec toutes ses imperfections SITERE en juillet 2002, qui comportera, outre la base « juris-travail », une rubrique « pratiques professionnelles », dont s'acquittait de manière artisanale et irrégulière le bulletin de l'Association. Enfin, signe que les leviers d'action de l'Association, prenaient désormais une dimension nationale, l'INT propose, pour la première fois, des journées d'étude consacrées aux actions collectives des sections d'IT qui, deux années plus tard, seront élargies à la présentation par les services départementaux se portant volontaires, de leurs actions collectives, outils informatiques et documents pédagogiques.

Si elle se persuade enfin du bien-fondé de l'animation collective, la DRT n'en est pas moins confrontée à de fortes résistances de la part des agents de l'inspection, qui tiennent à la fois au refus de « se laisser instrumentaliser » et à de vives controverses dont témoigne notamment l'âpre débat autour de l'évaluation *a priori* des risques entre Villermé et la jeune association L.611-10 (voir chapitre suivant). Comment dès lors redonner de la cohérence à l'action de l'IT, quand même le domaine naguère consensuel de la prévention des risques professionnels devient une pomme de discorde au sein des services ? Le forum régional de Nantes du 12 décembre 1998, dont les débats ont été publiés en avril 2000 a soulevé la question d'une *autorité centrale* « faisant le lien avec l'autorité politique et capable de faire obstacle aux excès d'interventionnisme »², de protéger en somme l'IT à

¹ M. Richard-Molard, *Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre...*, septembre 2003.

² Intervention de A. Leduc, Nantes, 12 décembre 1998.

condition que celle-ci accepte de se plier à des orientations générales destinées précisément à renforcer la cohérence de son action¹. « Il faut réfléchir à une organisation qui retrouve une homogénéité suffisante. Cela passe sans doute par une autorité centrale [dont il serait, pour certains, illusoire de croire qu'elle pourrait être indépendante du politique²], mais aussi par une identification et une autonomie du service IT vis-à-vis du DD. Cette autonomie est indispensable au bon fonctionnement de l'IT »³.

La deuxième mort sans ordonnance du docteur

Reste que Villermé traverse une crise majeure d'inspiration et de mobilisation dans un contexte radicalement transformé. L'Association ne parvient pas, sous les présidences de Bernard Grassi puis d'Anouk Demey à partir de 2001, et face à l'émergence d'associations concurrentes dont bien sûr L.611-10, à surmonter « le sentiment d'atonie que l'Inspection a rarement connu à un tel degré : manque de moyens, ce qui est de plus en plus difficile à supporter face à la complexité croissante du métier et à la dérégulation, l'explosion de la charge de travail, la contradiction entre les besoins observés sur le terrain et le développement de la dérèglementation, le manque de reconnaissance, voire le mépris ressenti dans l'attitude de la Ministre, le sentiment d'impuissance : une véritable souffrance se développe »⁴. Sans doute le constat n'est-il pas nouveau puisqu'il avait été dressé dès 1981 ! Mais il est présentement formulé par une association donnant désormais d'elle-même une image brouillée, comme tiraillée entre le souci, bien présent à sa tête, de cogérer la gouvernance de l'IT avec la Centrale, et sa volonté congénitale et contractuelle d'observer une vigilance critique à l'égard de la hiérarchie dont dépend le soutien de ses adhérents.

Or cette ambiguïté est d'autant plus mal ressentie par sa base qu'elle intervient dans un contexte de « *big-bang* social », marqué par l'offensive tous azimuts du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) dont le projet de « constitution ou de refondation sociale » remet alors radicalement en cause le système de protection et de relations sociales issu,

¹ Association Villermé, « Animation de l'activité de l'IT », octobre 1997 : « L'enjeu est non seulement d'apporter une cohérence opérationnelle à l'ensemble des questions du ressort de l'IT, mais surtout de marquer la volonté de traiter au plus haut niveau des orientations de l'action des services. Ou bien notre administration se reconnaît cette mission, ou bien l'IT française et généraliste ne passera pas son deuxième centenaire parce que ses missions seront éclatées, dévalorisées et finalement se dilueront sur d'autres ministères ou instances 'techniques' ».

² Intervention de P. Lapersonne, Nantes, 12 décembre 1998.

³ Intervention de J.-P. Agaesse, Nantes, 12 décembre 1998.

⁴ Synthèse des débats, AG du 4 décembre 1999.

pour partie, des réflexions du Conseil national de la Résistance. Vingt-sept mois après sa création, le MEDEF, qui donnait l'impression de s'enfermer dans une position purement défensive sur le dossier des 35 heures, reprend en effet la main en appelant de ses vœux un nouvel ordre social libéral, dont l'avènement lui semble impérieusement commandé et justifié par la mondialisation et le développement concomitant d'un capitalisme de plus en plus financier - monde totalement étranger aux It. Sous la houlette de son dirigeant Ernest-Antoine Seillière et de son bras droit, Denis Kessler, venu précisément du capitalisme financier (Fédération française des sociétés d'assurances), l'organisation patronale s'offre le luxe d'imposer aux cinq grandes centrales syndicales¹ médusées un programme de négociation et un calendrier pour « régler » quelque trente questions qui sont autant de coins enfoncés dans le système social français. Sans rien laisser au hasard : la loi, le contrat collectif et individuel de travail, la négociation d'entreprise que l'organisation souhaite encore davantage développer, le partage des responsabilités entre la loi et l'accord collectif, les systèmes de solidarité et d'assurance, la place de l'État et le rôle des partenaires sociaux, tout y passe².

Cette offensive patronale accentuée d'autant plus l'isolement de Villermé qu'on assiste à un éclatement sans précédent des forces syndicales d'opposition. Depuis les réformes Juppé de 1995, les confédérations syndicales classiques (CGT, CFDT) sont en effet débordées par une partie de leur base au profit de nouveaux syndicats (SUD puis Union syndicale Solidaires, FSU, UNSA, CNT...), prêts à jouer des coudes pour accroître leur influence. Et, pourquoi pas, nonobstant la question de leur représentativité, sur un corps d'inspection que sa proximité avec le monde du travail rend particulièrement stratégique... Leur émancipation, opérée parfois au violent forceps de la scission (notamment d'avec la CFDT), fragilise du même coup la partition des rôles qui s'était tacitement installée entre Villermé née du souci d'échanger autour des pratiques professionnelles des inspecteurs, et des confédérations exclusivement attachées à la défense des intérêts catégoriels du personnel de l'IT. A quoi bon rester, pour un adhérent lambda, dans le giron de l'Association si de nouveaux syndicats, sachant flatter la fibre de

¹ CGT, CFDT, FO, CFE-CGC, CFTC.

² Par exemple : « Comment rééquilibrer le partage de responsabilités entre la loi et l'accord collectif ? » ; « Comment développer la négociation d'entreprise ? » ; « Quelle sécurité de la norme contractuelle vis-à-vis du contrôleur ou du pouvoir judiciaire ? » ; « Comment rendre compatibles droit du travail et nouvelles technologies ? » ; « Comment simplifier et moderniser le financement social ? » ; « Quels risques couvrir ? » ; « Quels nouveaux systèmes pour maîtriser les coûts de l'assurance maladie ? » ; « Quels types de fonds de pension ? » ; « Comment mieux inciter à la recherche d'un emploi ? » ; « Comment développer l'association des salariés aux risques et bénéfices des entreprises ? » ; « Quels nouveaux types de contrat de travail développer ? » .

l'indépendance des inspecteurs, endossent une fonction tribunicienne plus incisive et plus directe sans s'encombrer de compromis jugés obsolètes et stériles ? Si, de surcroît, le rapprochement avec la Centrale sonne le glas de la capacité revendicative de Villermé ? Le front n'est-il pas en train de se déplacer, laissant l'Association sur la touche ? Le symptôme le plus manifeste de la crise qui se noue alors est assurément la perte de la moitié de ses adhérents¹, comme si, littéralement, le but fondateur de Villermé devenait sans objet, ses membres ne pouvant plus l'atteindre collectivement. Comme si, en définitive, l'Association se dissociait.

Changement de statuts ou changement de grammaire ?

Au cours de l'assemblée générale du 4 décembre 1999, Villermé décide de modifier ses statuts et notamment son objet, se justifiant ainsi :

« L'assemblée générale a adopté de profondes modifications des statuts qui dataient de la création de l'association, pour les mettre en accord avec l'évolution de son action, de la transformation du travail et du contexte politique. Le débat aura fait ressortir la perte d'illusion dans la vision d'un droit conçu comme droit de défense des travailleurs et une réserve sur la capacité, dans l'état actuel des relations sociales, de faire de la négociation collective la méthode de définition du socle minimum des garanties, ce, malgré ou à cause de l'offensive du MEDEF de 'nouvelle constitution sociale'. La déstabilisation politique du droit du travail oblige à préciser les références de l'action de l'association en termes de principes fondamentaux des droits de l'Homme au travail »².

Dans ce constat sans appel, tout est dit ! Le droit du travail français n'est plus cette grammaire des droits des travailleurs, actualisée en permanence, qui permettait à l'Association de déchiffrer l'évolution du monde du travail en y puisant ses repères et sa doctrine, fût-ce dans la critique des conditions de son application. Son socle de dispositions protectrices qu'il formait naguère, le plus souvent grâce à la loi, est fragilisé par une négociation dérogatoire dans l'entreprise depuis 1982 qui, du fait même du déséquilibre des relations sociales, lui fait perdre son rôle de référent ou de fil d'Ariane. Il n'est plus possible d'y voir un répertoire d'action « conçu comme un droit de défense des travailleurs »³, puisqu'il est devenu un objet de politique publique certes négociable mais dont les usages dévoyés (par exemple au service de l'emploi) disqualifient tout espoir de

¹ Selon sa présidente A. Demey, l'Association était « bel et bien morte ». Elle ne comptait plus qu'une centaine d'adhérents : 1/3 d'institutionnels et anciens IT ayant quitté le ministère ; 1/3 de DA et DD, pas tous d'ailleurs sur le pôle travail et 1/3 d'IT dont 50% hors section (A. Demey à J.-J. Guéant, 14 janvier 2002).

² Association Villermé, *Interd'Its*, n°11, janvier 2000.

³ Article 2 des anciens statuts de l'association.

protection uniforme des travailleurs salariés¹. Il faut par conséquent invoquer des principes supérieurs qui, à défaut d'être pleinement appliqués, seront inattaquables, c'est-à-dire à l'abri des interférences du politique et des politiques conjoncturelles. D'où le recours à des principes fondamentaux ou imprescriptibles, comme ceux adoptés par l'OIT dans sa déclaration de 1998 ou par l'Union européenne, que l'État doit faire observer et traduire dans les textes et que le dialogue social se doit d'enrichir. Le droit du travail n'est plus celui des travailleurs ou le fruit d'une alchimie entre les droits individuels et les droits collectifs dans un espace national, mais désormais celui de l'*homme au travail*, comme il existe des droits de l'homme, de la femme ou de l'enfance.

L'article 2 des nouveaux statuts donne la mesure de cette élévation vers un droit du travail universel, si caractéristique de l'OIT depuis sa naissance en 1919 :

« L'association a pour objectif la défense et la promotion du droit de tout travailleur à disposer individuellement et collectivement de conditions de travail respectant sa dignité et du droit de toute personne en mesure de travailler à bénéficier d'un emploi véritable.

Elle considère que ces droits constituent des droits fondamentaux de la personne humaine qu'il appartient à l'État, à l'Union européenne et à l'Organisation internationale du Travail de garantir, et au dialogue social d'enrichir.

Elle considère également que la garantie de ces droits, comme celle du dialogue social, passe par l'existence d'une inspection du Travail forte et indépendante.

Elle se donne pour objet de défendre et promouvoir ces principes, ainsi que de contribuer à leur application effective. A cet effet, elle organise et favorise l'échange, l'étude et la réflexion entre ses membres, et avec d'autres praticiens, d'autres acteurs sociaux et chercheurs, elle collabore avec les associations d'inspecteurs du travail d'autres pays en particulier d'Europe, elle fait connaître publiquement ses analyses et propositions »².

Le nouvel objet prend également acte de vingt années d'expériences accumulées : l'échange, l'ouverture et l'aventure européenne, ce trièdre qui avait fait la fortune de l'Association. Comme si, fidèle à sa trajectoire passée, celle-ci ne pouvait avancer sans se ressourcer.

¹ Association Villermé, note non datée : « Le pouvoir d'accorder des dérogations à des règles issues du besoin de régulation sociale. Il s'agit de dérogations possibles aux règles d'aménagement du temps de travail destinées à prendre en compte des particularités les justifiant. Mais elles se sont développées en concurrence avec le pouvoir donné aux partenaires sociaux de déroger à ces mêmes règles par accord, ce qui constitue une incohérence dans le dispositif qui met l'Inspection en porte-à-faux avec sa fonction protectrice. En effet, si la dérogation conventionnelle a pour propos de permettre aux partenaires sociaux de prendre en main leur destin par la négociation, il devient anormal que l'Inspection puisse substituer aux organisations syndicales pour accorder à l'employeur ce que la négociation ne lui a pas permis d'obtenir ».

² Art. 2 des statuts de Villermé, 1999.

Un sabordage collectif sans épave

Il n'empêche ! L'adoption de ces nouveaux statuts, bien qu'elle s'accompagne de résolutions inédites¹, n'enraye pas l'inexorable déclin d'une association en mal d'adhérents et à court de souffle : « Inspection du travail cherche repères désespérément ! »². L'assemblée générale du 19 avril 2001 ne réunit qu'une quinzaine de participants et, comme l'écrit Marianne Richard-Molard, l'Association allait mettre douze mois à tirer le trait et douze de plus à mettre le point final à son histoire somme toute assez brève mais parcourue de moments denses »³. Les raisons de cette longue agonie, conclue par un suicide collectivement assumé, ont bien sûr été inventoriées par les témoins de cette histoire ; mais sans qu'il soit possible de les hiérarchiser, tant l'osmose entre Villermé et son environnement syndical, juridique, administratif, politique et sociétal était forte. Faut-il ainsi, comme y sacrifie le dernier bulletin de liaison de l'Association (novembre 2001), invoquer « le déclin du militantisme dans la société qui rejaillirait aussi sur Villermé ? La perte d'intérêt dans les nouvelles générations d'agents de contrôle pour une réflexion de fond sur les problématiques du travail et du métier ? L'inadaptation des thèmes de travail retenus par l'association ? La satisfaction par d'autres canaux des besoins couverts par l'association ? L'essoufflement de l'association elle-même « qui n'a pas su s'adapter au nouveau contexte, attirer les jeunes générations et mixer celles-ci avec les anciennes autour d'un projet de l'inspection »⁴, ni fédérer tous les agents de contrôle inspectants et non-inspectants ? Il n'est pas exclu de penser que l'Association a aussi été victime de son succès (d'instituant à distance) en incorporant, comme il a été dit, ses propres méthodes de travail dans la technostructure : « Dans les différentes opinions émises, une voix se fait entendre pour considérer que l'association a connu son succès en comblant une carence de réflexions et d'échanges qui n'existe peut-être plus du fait de la pratique des groupes de travail internes au service »⁵.

Une chose est sûre, l'horizon de l'Association se rétrécissait comme une peau de chagrin à mesure que les adhérents se tournaient vers d'autres formations, syndicales ou

¹ « Organiser un grand débat sur l'évaluation des risques professionnels ; poursuivre les forums régionaux engagés depuis 1998 sur le devenir de l'inspection du travail ; poursuivre l'action avec les membres du CPE.

² *Interd'Its*, n°12, avril 2000.

³ M. Richard-Molard, « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003.

⁴ Observations de Lionel de Taillac, mai 2020.

⁵ AG du 19 avril 2001.

partisanes, et que la génération Villermé se clairsemait. Ses animateurs de la deuxième heure nageaient désormais à contre-courant et sans doute à contrecœur : « L'équilibre entre ce que l'on était prêt à donner en contrepartie de ce que l'on pouvait espérer recevoir, était définitivement rompu. Le collectif 'ressources' ne jouait plus son rôle et était désormais vécu exclusivement en termes de 'dépense' »¹. A commencer par sa présidente Anouk Demey atterrée par l'hémorragie des adhérents et la dérobade d'un CA discordant, à qui le président fondateur, Jean-Jacques Guéant, crut bon de prodiguer son réconfort :

« J'ai ressenti vivement tes interrogations et surtout ton découragement. Présider une assos, c'est pas du gâteau. Dans toutes les assos il y a une partie importante des membres actifs qui n'ont rien d'actif, mais plutôt des membres 'consommateurs'. Ce n'est pas extraordinaire puisque tout passe par le crible de l'individualisme : tout porte à 'un accomplissement individuel' et par suite à 'un accomplissement professionnel'. Nos collègues 'fonctionnaires' sont comme les autres : ils aspirent à une reconnaissance et une carrière correctes. Ils 'cotisent' mais ne s'impliquent pas forcément : idem pour les syndicats où le "pluralisme négatif" (plus il y a de syndicats et moins il y a de syndiqués) conduit à une balkanisation et un déclin importants.

Pour Villermé : une présidente sans CA vivant et porteur, c'est casse-gueule. Le CA, c'est la minorité active, le levier indispensable pour démultiplier actions/réflexions et les confronter à la réalité. La structure pour la structure ne peut que conduire à l'ossification. Mieux vaut un constat lucide et dissoudre (collectivement) la structure qui a peut-être fait son temps : pendant vingt ans elle a reflété l'attente d'une génération. Maintenant autre génération : autre type de structure, surtout avec les NTIC »².

Les quelques témoignages sur la fin de l'association convergent pour établir que le sabordage de l'Association fut consensuel, autrement dit décidé par ceux, restés compagnons de route, qui avaient fait partie du CA de Villermé :

« C'était un consensus. Nous avons recontacté tous ceux qui étaient ou n'étaient plus à Villermé et on s'est dit qu'il fallait terminer *collectivement* cette aventure collective. Le message a tout de suite été compris et on a organisé la sortie. Ça a été très important. On a voulu faire correctement les choses en invitant tous ceux qui nous avaient accompagnés, des gens comme les profs de droit, la magistrate Agnès Zissmann, Nicolas Dodier ou encore Jean Marimbert qui a rédigé un texte très fort. Bernard Grassi et moi pensions qu'il était dommage que ça n'ait pas donné lieu à une publication. Quand Bernard a centralisé tous les textes, je suis entré en contact avec l'Association pour l'histoire des entreprises qui se trouve dans l'Essonne. Ils m'ont relancé à plusieurs reprises pour publier. Bernard Grassi et moi avons eu deux réunions avec eux, à la gare de Lyon mais il y avait le problème du financement et nous n'étions pas prêts. C'était assez bien avancé tout de même

¹ M. Richard-Molard, « Repères sur 21 ans d'un parcours qui a pu croiser le vôtre... », septembre 2003.

² Lettre de J.-J. Guéant à Anouk Demey, 29 janvier 2002.

puisqu'on s'apprêtait à lancer un appel à souscription à tous les villermistes. A un moment, Bernard Grassi m'avait dit que, déçu par la CFDT, il était passé à l'UNSA. A ce stade, on avait tous les matériaux pour le livre dont il ne restait que le titre à trouver. Lionel de Taillac a réuni à Paris les anciens de Villermé pour manger ensemble et discuter mais Bernard Grassi venait de perdre sa femme et donc tout s'est arrêté ; ça a tout bloqué »¹.

Le sabordage fut en réalité l'affaire des fondateurs qui ne souhaitaient pas que leur œuvre fût dévoyée ou confisquée, c'est-à-dire accaparée à d'autres fins par une nouvelle organisation aux allures de cheval de Troie. L'œuvre devait perdurer parce qu'elle était faite d'idées virales, appelées à durer, infuser et influencer : le naufrage se ferait sans épave, les eaux tumultueuses charriant à bon port les idées dont la soute du navire était encore remplie.

« Le regret qu'on a tous, c'est qu'il ait fallu, dans des conditions extrêmement difficiles, arrêter l'association parce qu'elle commençait à fortement dériver et qu'on courait le risque qu'un syndicat y prenne le pouvoir. Il y a eu, en effet, une forte dérive à un moment.

(...) Au-delà, je crois que nous sommes tous dans un questionnement sans réponse sur le fait de ne pas avoir réussi, au-delà des cinq ou six générations successives qui se sont impliquées, que l'association perdure et continue son travail. Le point de vue extérieur, c'est que toutes les thématiques développées par Villermé ont été reprises dans l'institutionnel – ce qui n'est pas faux – et qu'il n'y avait donc pas de raison pour que l'association perdure. C'est triste parce que les syndicats actuels ne se sont pas substitués au rôle de Villermé, et on a quand même toujours des agents de contrôle en position de solitude, d'interrogations sur le champ professionnel et qui ne trouvent pas de structuration collective »².

Peut-on en définitive esquisser une périodisation qui tienne compte à la fois des débats intellectuels au sein de Villermé, de son histoire interne au rythme syncopé (fait d'atonies et de rebondissements), des politiques publiques qui ont déterminé nombre de ses prises de position ou propositions, de l'évolution du droit du travail, de ses relations avec l'administration centrale et enfin des pulsations du monde du travail ? Cette question, que l'on aurait pu croire du domaine de l'historien, l'Association sur le point de disparaître se l'est posée, y répondant sans fard. Trois étapes fondamentales ont retenu son attention, auxquelles force est de souscrire :

- A l'origine, « l'objectif est tout entier contenu dans la recherche de l'application effective du droit du travail. L'action est orientée sur les pratiques professionnelles et les personnes concernées et exclusivement les agents de l'IT. Le contexte est

¹ Entretien avec Jean-Jacques Guéant, 6 novembre 2018.

² Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018.

simple : nul ne met en cause le bien-fondé d'un droit du travail protecteur. Il s'agit de le faire appliquer.

- Une deuxième étape élargit cet objectif à la défense et à la promotion du droit du travail. L'action déborde des pratiques vers la participation au débat public pour influencer les évolutions en cours. L'association s'ouvre alors à d'autres praticiens, syndicalistes et universitaires. Le contexte a déjà changé : sous prétexte de modernisation du droit du travail et d'adaptation aux besoins de compétitivité des entreprises, on introduit une flexibilité, une variabilité des règles dont nous savons qu'elles sont préjudiciables au droit lui-même. Il s'agit alors aussi de défendre ce qui fait l'essence du droit du travail.
- La troisième étape ouvre encore notre horizon, cette fois vers la mise en œuvre de la politique de l'emploi, à la recherche d'une cohérence entre les pratiques des différents services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'association s'ouvre aux agents de l'emploi et de la formation professionnelle. Le contexte est en train de basculer. Au nom de l'emploi, la flexibilité s'installe et précarise les situations, la pression du chômage ronge l'effectivité du droit du travail, elle génère une politique de l'emploi tous azimuts qui s'affirme respectueuse du droit dans le principe et contribue à le déstabiliser dans la mise en œuvre. Au-delà de la défense du droit du travail dans la mise en œuvre et dans le débat public, il s'agit alors de tenter d'assurer par la « transversalité », la cohérence des pratiques professionnelles entre Travail et Emploi-Formation professionnelle, afin de limiter les effets négatifs sur le statut du travailleur et de prévenir l'exclusion »¹.

Si lucide soit-elle, cette périodisation ne saurait, à elle seule, délivrer le sens historique de Villermé. L'aventure dont cette association fut l'acteur et le témoin pendant une vingtaine d'années a signifié ce que Michel Ricochon appelait une embellie dans l'histoire plus que centenaire de l'Inspection du travail². Car, pour la première fois depuis 1892, des inspecteurs - issus du tourbillon intellectuel, social et sociétal de la fin des années 60 - ont collectivement résolu de briser les chaînes de leur solitude professionnelle en prenant en main le destin de leur corps. Comment ? En échangeant leurs expériences entre eux, en se confrontant à d'autres pratiques professionnelles que les leurs, en expérimentant de nouvelles pratiques et en observant leur environnement pour déchiffrer l'énigme jamais résolue de leur équation professionnelle dans un monde du travail en perpétuel mouvement. Ils ont, ce faisant, « acquis un sens collectif que ni l'administration ni leurs syndicats ni aucun autre lieu n'étaient capables de leur apporter. Ils ont entrevu la possibilité de devenir un acteur collectif qui compte dans le monde du travail. L'outil leur permettait d'avoir un temps d'avance et de mieux maîtriser leur destin collectif, en l'absence d'autres voies »³. Ils ont aussi réfléchi à la meilleure façon d'adapter leur corps aux défis économiques et

¹ AG du 1^{er} juin 1996.

² Entretien avec Michel Ricochon, 10 janvier 2018.

³ Observations transmises par Lionel de Taillac, mai 2020.

sociaux pour qu'il puisse continuer de remplir sa mission historique : veiller à l'application du droit du travail.

Cet *aggiornamento* d'une partie seulement du corps doit beaucoup à leur curiosité d'esprit mais aussi aux conditions qui l'ont favorisé, à savoir l'étonnante absence de management ou d'animation des services qui caractérisait le fonctionnement de la Centrale (qui s'adjoindra plus tard le substantif « autorité »). Il n'aurait assurément pas pu se produire si l'IT avait fonctionné dans un système hiérarchisé, selon des règles de fonctionnement strictement administratives. Ce sont précisément l'autonomie et la liberté d'expression et d'expérimentation, dont l'Association a largement bénéficié et usé, qui ont permis de faire comprendre à la Centrale tout l'intérêt d'une organisation collective de l'IT.

L'embellie est-elle cependant parvenue à tirer l'ensemble du corps de l'ornière individualiste à laquelle le ramenaient insidieusement les conditions d'exercice du métier d'inspecteur ou de contrôleur du travail ? A-t-elle réussi à faire prévaloir la supériorité de l'action collective sur l'action individuelle des agents ? A capitaliser, au profit de tous, les compétences individuelles remarquables que leur corps recélait et recèle toujours ? La fonction de courroie de transmission que Villermé croyait remplir entre n'importe quel agent, fût-il ou non adhérent, et le corps qu'elle prétendait incarner ne s'est-elle pas, au fil du temps, grippée au point de faire émerger, au sein même de la Centrale, la nécessité de systématiser, selon les règles administratives, une expérience fondée jusque-là sur la libre adhésion des sympathisants ? Autant d'interrogations qui renvoient, nous semble-t-il, à la fonction quasi métabolique d'un corps de l'État¹ investi d'une mission de service public : synthétiser et mutualiser à son échelle les savoir-dire et savoir-faire de ses membres, aux fins de les seconder, de les protéger et de prolonger leur action sur le terrain. Mais selon quelle organisation et à quelles conditions ?

¹ Voir, sur ce point, les réflexions très stimulantes de Pierre Legendre, in *Histoire de l'Administration, de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, nouvelle édition augmentée : *Trésor historique de l'État en France. L'Administration classique*, Fayard, 1992.

Chapitre 4

L.611-10 ou l'invention d'un collectif personnalisé

Voici qu'émerge, en 1997, une nouvelle association : L.611-10¹, dont le nom évoque un moyen d'action répressif de l'IT, le PV². Que celle-ci soit née en réaction à (plutôt que contre) Villermé et s'en soit démarquée par son discours et ses prises de position ne fait aucun doute. Faut-il en inférer qu'elle fut sans point commun avec son aînée ? Méfions-nous des apparences ! N'est-elle pas issue d'un même corps, capable d'engendrer des référentiels différents qui varient en fonction des réalités du terrain et d'un répertoire d'actions composite ? Si elle était, à ses débuts, perçue par Villermé « comme le chantre d'une inspection du travail, exclusivement gendarme, dont la fonction se limiterait au contrôle répressif de conformité »³, rien ne permet d'affirmer que ses membres avaient une pratique d'inspection singulière ou utilisaient *sélectivement* les multiples leviers d'action reconnus à leur corps⁴. Une chose est sûre : les deux groupements issus d'une même

¹ Selon Vincent Tiano, « Une troisième association, l'Association de défense et de promotion de l'inspection du travail (ADPIT), connue par près d'un tiers des inspecteurs, est implantée dans le nord de la France. Créée en 1995, elle se situe à mi-chemin de Villermé pour son investissement dans la pratique professionnelle et de L.611-10 pour sa conception des missions. Cette association ne s'est pas exprimée sur l'évaluation des risques » (*Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques. Une profession sous tension*, Thèse de sociologie (dir. E. Verdier), Université d'Aix-Marseille – LEST, 2003, p.10). Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018 : « Une année, une promotion d'IET a demandé à rencontrer les représentants des associations de l'IT et, tout un après-midi, l'INT a réuni des représentants de Villermé, de l'ADPIT et de L.611-10. Cela m'a beaucoup amusée parce que L.611-10 étant très francilienne et l'ADPIT très nordique, les IET ont demandé pourquoi on ne fusionnait pas ».

² Forum de Nantes, 12 décembre 1998, intervention de Jean-Pierre Agaesse : « Cette association commet une erreur dans sa dénomination même. La mission de l'IT n'est pas définie à l'article L.611-10, mais à l'article L611-1 et la distinction est de taille. L.611-10 ne fait que définir en effet le moyen du PV. On ne peut définir la finalité d'une institution par un moyen d'action, d'autant plus que ce moyen n'est pas unique, puisque, le code nous attribue également un pouvoir de décision et d'action en référé et la convention 81 nous reconnaît un pouvoir de conseil et d'avertissement. Cette façon de penser notre action est réductrice tant en droit que dans la réalité historique de notre institution » (Association Villermé, *Interd'Its* n°12, avril 2000)

³ Association Villermé, *Interd'Its*, n°12, avril 2000, « Le forum de Nantes, 12 décembre 1998.

⁴ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « Le sujet n'était pas de verbaliser à tout va mais pour les choses importantes – qui ne sont pas légion dans le code du travail : il y a la santé-sécurité au travail, le respect d'un ordre public de base (payer le SMIC, ne pas dépasser 48h/semaine, ne pas dépasser 10h/jour, la protection des représentants du personnel) – on applique. C'est simple. Donc, quand je faisais une inspection, je n'arrivais pas tout de suite avec le PV, *je faisais comme tout le monde* : je constatais les différentes choses et je demandais que le problème soit réglé. Je revenais parce qu'il ne sert à rien de ne pas revenir et, si ce n'était pas réglé, je dressais un PV. Il y en avait qui étaient classés mais à l'époque, pour les procédures pénales, il y avait une

matrice se sentaient chacun jalousement dépositaires d'un savoir-inspecter et d'un savoir-dire sur l'IT. Mais tandis que Villermé, confrontée à son pluralisme interne, procédait par compromis itératifs, pensant s'exprimer au nom des contradictions du corps tout entier, L.611-10, dont les effectifs n'ont guère dépassé la vingtaine d'adhérents, défendait sans retenue ses idées qu'elle savait à coup sûr hérétiques mais non dépourvues d'écho.

C'est assurément ce décalage entre un discours résolu, axé défensivement et offensivement sur le contrôle, et une pratique individuelle beaucoup plus diverse¹ qu'il convient d'interroger. A quelle représentation de l'IT ce discours renvoie-t-il ? Que signifie l'apparition d'un collectif se reconnaissant dans une lecture rigoriste du droit du travail, au moment même où Villermé, l'éclectique, entamait son irréversible déclin ? Que nous enseigne la mise en miroir des deux associations ? Que nous apprend l'histoire de L.611-10 sur le rapport tourmenté de l'IT à la Centrale ; sur l'état, le fonctionnement et l'évolution d'un corps pluriculturel ?

Se ressourcer dans le contrôle ?

Comme Villermé, L.611-10 est née de la rencontre entre des individualités, marquées par leur cheminement antérieur (et intérieur), et du besoin partagé de se réassurer sur la pratique du métier d'agent de contrôle. « Réagir pour agir » mais, cette fois, en fondant ce qui ressemble fort à un nouvel ordre monastique en quête d'une pureté originelle que les confréries passées (en l'occurrence Villermé) auraient dévoyée. Un retour à la règle fondamentale s'impose : protéger les droits (et l'intégrité physique et psychique des travailleurs), dont l'application ne peut que reposer sur le contrôle, prévu par les textes depuis la naissance de l'IT. Comme si cette fonction, avait précédé les autres registres

enquête préliminaire. Donc la personne mise en cause dans ma procédure était convoquée par les services de police ».

¹ Un exemple parmi d'autres, le témoignage de Catherine Fombelle, 3 décembre 2018 : « Je me trompe peut-être mais j'ai le sentiment que, quelle que soit l'activité de l'entreprise, je suis perçue comme une menace ambulante, détestable par de nombreux employeurs. Il ne faut pas perdre de vue que nous avons une image de 'bouffeurs de patrons'. Du coup, je pense que c'est ma façon d'être qui a évolué plutôt que ma façon de contrôler. Le résultat est plutôt positif puisque des patrons que j'avais contrôlés autrefois m'appellent quand ils ont besoin d'un renseignement alors qu'ils ne sont plus sur mon secteur. Je pense que ma façon d'être en contrôle les a mis suffisamment en confiance. Il m'est arrivé de m'adapter comme avec les boulangers. Quand je suis en contrôle, je discute. Je ne suis pas juste là pour regarder si le registre est complet et si les affichages sont là. On est dans une dimension humaine. Beaucoup de boulangers m'avaient expliqué qu'avec l'augmentation du prix de la farine ils commençaient à travailler à perte. A partir de là, l'objectif a été de trouver des solutions pour que l'entreprise ait les moyens de se mettre en conformité. Je pense que c'était la distinction qui pouvait être faite entre les It des grosses entreprises qui avaient les moyens et les Ct qui visitaient les toutes petites entreprises où il fallait moduler, hiérarchiser nos demandes en fonction des priorités pour permettre à l'entreprise de se construire dans la mise en conformité sans mettre la clé sous la porte ».

d'action, *également congénitaux*, de cette institution : le conseil, la conciliation, la médiation. Qu'importent à cet égard la véracité historique¹, la diversité des procédures prévues par les textes² ou encore la réalité statistique des effectifs de l'IT affectés au contrôle proprement dit, pourvu que le discours révèle au corps sa véritable *identité fonctionnelle*, fondée sur la prééminence du contrôle. On aurait bien tort de s'en moquer, puisque celui-ci fait assurément partie de l'univers symbolique de l'IT.

La mystique du contrôle, que les « shérifs en 2CV »³ avaient un temps incarnée après Mai 68 – au plus fort de la répression patronale contre les représentants du personnel⁴ - et dont Villermé avait ultérieurement voulu souligner les limites⁵, a valeur de récit fondateur ou plutôt refondateur : elle « communique », dans une sorte de renaissance attendue, les adeptes de L.611-10 autour d'une relecture univoque du droit du travail, conforme à *leur* représentation d'un corps de contrôle au bénéfice exclusif des salariés. Comment ne pas reconnaître que l'IT en *est* objectivement un, qui veille à l'application du droit du travail décidé par le législateur ? Si elle est « en crise » (identitaire), c'est parce qu'elle n'assume pas sa véritable nature et n'utilise pas tous les leviers de contrôle que les textes ont généreusement mis à sa disposition. Elle est en somme tétanisée par ce compromis paradoxal à la française, fondé sur une désarticulation entre un droit du travail très détaillé et théoriquement contraignant, et une application légère, périphérique et sélective (les observations), soucieuse avant tout de ménager l'activité des entreprises⁶. N'est-il pas temps qu'elle se comporte et s'arbore enfin comme un corps de contrôle en harmonie avec sa vocation, fût-ce au prix de nombreux arrangements individuels sur le terrain ; qu'elle exprime, autrement dit, sa véritable identité et n'ait plus peur de ce qu'elle

¹ Comme le note Claude Chetcuti, « dès la création du service de l'inspection du travail, inspecteurs divisionnaires et inspecteurs (et inspectrices) départementaux, pour reprendre les termes de l'article 18 de la loi du 2 novembre 1892, jouissent d'une grande liberté dans l'appréciation qu'ils doivent porter sur le comportement de l'entreprise et les suites qu'ils doivent donner à leurs constatations » (Cl. Chetcuti, « Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 1984, p.464-472).

² Même lorsque les infractions constituent des délits, les It ne sont pas tenus par les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

³ Voir chapitre premier.

⁴ Entretien avec Geneviève Rendu, 22 février 2019 : « Ce qu'il faut bien comprendre c'est que, dans cette période et jusqu'au milieu des années 1970, on était dans la suite de mai 1968, ce qui se traduisait par une ébullition sociale, des grèves, des implantations de sections syndicales et une répression féroce. Le volcan n'était pas éteint. Je suis passée de Lens à Rouen et, jusqu'en 1975, j'ai connu des grèves, des conflits collectifs, des implantations syndicales durement réprimées par les patrons. Tout ceci indépendamment du travail 'courant', c'est-à-dire des visites d'entreprises et surtout des enquêtes d'accidents mortels ou non car l'accidentologie surtout dans le bâtiment était très importante ».

⁵ S'agissant notamment du contrôle de conformité.

⁶ L'IT n'a-t-elle pas dépendu jusqu'en 1906 du ministère du Commerce qui avait vocation à encourager l'activité économique ? Mais ne l'en a-t-on pas ensuite détachée pour la rattacher au ministère du Travail, censé protéger les salariés et défendre, chose souvent ignorée, les intérêts des non-salariés prévoyants ?

est (organe de contrôle) et de ce qu'elle doit faire (contrôler) ? Le discours « collectivisé », c'est-à-dire adressé par une poignée d'agents à un corps au fait du contenu de l'article L.611-10, est, on le voit, beaucoup plus impérieux que la diversité des pratiques individuelles dont il s'accommode bien volontiers. Il s'agit en fait d'un *credo*, ciment d'un collectif balbutiant, qui se propose d'exorciser les fonctions ayant perverti l'*identité* même de l'Inspection, ce graal perdu dont la reconquête s'impose. Mais ce discours-façade d'une grande limpidité, qui tranche avec les sinuosités intellectuelles de Villermé (mais pas forcément avec l'attitude des villermistes sur le terrain¹) a-t-il eu un impact sur la Centrale ?

Les raisons d'une posture défensive

A l'origine de L.611-10, un entrelacs de trajectoires personnelles et de connivences construites qui vont s'associer et s'ordonner en attitude collective. D'où viennent donc ses membres, pourquoi se sont-ils rangés sous la bannière de sa principale animatrice, Sylvie Catala, qui, du temps où elle était villermiste, avait versé sa contribution au fameux *Tableaux* de Villermé ? Sont-ils si différents des fondateurs de son aînée ? Les deux distinguos opérés précédemment pour Villermé, d'une part entre les fondateurs et les adhérents, d'autre part entre le CA et ces derniers, n'ont en tout cas plus lieu d'être s'agissant d'une très petite structure collégiale comme L.611-10, où l'on entrait par cooptation et où les adhérents avaient le statut de membres décisionnaires à part entière². Au moins la taille de cette association se prête-t-elle à une démarche que Villermé, par le nombre de ses adhérents, rendait difficilement praticable : partir des itinéraires individuels, retracés par les témoins interrogés (plus du tiers de l'effectif), pour tenter de reconstituer un portrait de groupe, recouvrant des attitudes communes au moment crucial de la fondation. Cette approche psychologisante paraît d'autant plus fondée que L.611-10 a eu, pour des raisons analysées plus loin, plus de force cohésive sur ses membres que Villermé sur les siens : aucune attrition, aucun envol vers des horizons très éloignés du berceau

¹ Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018 : « Je faisais quatre ou cinq PV par mois, donc je pulvérisais les records. C'était l'époque de la théorie « PV = constat d'échec ». La pensée dominante était que si on faisait son boulot, le PV n'avait pas lieu d'être ; par conséquent, verbaliser serait une facilité *versus* action de persuasion par l'IT. C'était le droit à la médiation, le souci d'accommoder, et la hiérarchie était empreinte de cette doctrine. Le directeur, que j'agaçais prodigieusement, m'avait fait reformuler de nombreuses phrases faute de quoi il ne transmettait pas mes PV. J'avais donc toujours, dans mon cartable, un tableau des PV, les dates de transmission et le récapitulatif de toutes les étapes, le suivi administratif. Avec ce tableau, j'allais voir la secrétaire pour savoir où en était tel PV, s'il avait été transmis ou pas. Voilà ce qu'était l'ambiance à cette époque ».

² Selon Vincent Tirilly (entretien, 20 juin 2019) : L.611-10 aurait compté une dizaine de fondateurs.

d'origine, une fidélité sans faille aux principes fondateurs et, pour tout dire, à l'image qu'elle se faisait de l'IT.

Itinéraires individuels en quête de convergences

Les origines socioculturelles des témoins questionnés rappellent significativement celles des fondateurs de Villermé. L'amplitude des origines sociales y est en effet très forte, qui confirme, bien que l'échantillon retenu interdise toute généralisation, que le concours d'It – pourtant réputé difficile - n'était pas un obstacle aux candidats issus de milieux modestes. Les jurys de concours ont toujours été, depuis le début du XXe siècle au temps de la République radicale, c'est-à-dire depuis que l'entrée des ouvriers dans les cadres de l'IT fut officiellement encouragée, très attentifs aux origines sociales des candidats, tout en étant acquis à cette mixité socioculturelle qu'ils incarnaient eux-mêmes. Si les diplômes constituaient et constituent encore des repères précieux pour favoriser cette mixité, les motivations du candidat, c'est-à-dire essentiellement le besoin d'être socialement utile et le désir de justice, pouvaient et peuvent encore faire la différence à l'oral. Elle semblent même avoir été un facteur de *convergence sociale* (sans doute comparable à l'effet NCMS¹, bien présent chez les villermistes), capable d'araser la barrière de l'écrit dont notamment l'épreuve de culture générale, mais aussi de compenser les inégalités de capital culturel. Impossible en tout cas, comme chez Villermé, de dissocier les motivations individuelles des parcours antérieurs, façonnés par les interactions familiales, l'univers étudiantin, les premières expériences professionnelles ou militantes et une appréhension sociale du monde (*Weltanschauung* commune des It et Ct).

Elevée dans une famille de syndicalistes CGT, Sylvie Catala avait « besoin d'être utile à quelque chose, d'avoir une utilité sociale » : « J'ai pensé au métier d'assistante sociale et quand j'ai vu ce qu'elles faisaient, je me suis dit que c'était intéressant mais qu'elles n'avaient pas de pouvoir ». Titulaire, à 22 ans, d'une licence d'AES (Administration Economique et Sociale), elle passe le concours d'inspecteur du travail, en 1982 : « J'étais beaucoup trop jeune mais j'ai été reçue. J'étais vraiment une gamine ». Bien qu'elle ne soit « pas allergique à la technique », elle obtient la note de 6,25 aux épreuves techniques. « A 6, c'était éliminatoire ! Ils m'ont donné ¼ de point pour me permettre d'aller à l'oral ! ». Son succès à l'oral est d'autant plus méritoire qu'elle faisait partie de la dernière promotion discriminée en faveur des candidats du sexe masculin : « Je

¹ Nouvelles couches moyennes salariées.

crois que j'ai été dans la dernière promo avec une discrimination liée au sexe. Aux résultats de l'écrit, on était moitié hommes-moitié femmes et, au final, on était 9 femmes et 31 hommes ». « Je pense que c'était encore considéré comme un métier d'homme. On considérait que les It devaient avoir une autorité naturelle et que les femmes n'ont pas d'autorité naturelle. C'était assez marquant et révélateur de l'époque. Il fallait donc s'imposer à l'oral »¹.

L'itinéraire de Nathalie Meyer apparaît, lui aussi, mû par une soif de justice, doublée d'un « besoin d'ordre public social », antidote contre les angoisses de son enfance. Fille d'intellectuels trop tôt séparés, elle ressent, dans sa prime jeunesse, les affres de sa mère qui cherche « à nous arracher d'une terrible précarité économique ».

« Et puis vint le grand chambardement de mai 1968, ma grande enfance et mon adolescence en communauté avec des éducateurs, des psychologues, des médecins, des adultes et des enfants psychotiques, dans le grand remue-ménage des années 68. Je pense que c'est de là que vient mon besoin de lois, d'ordre public social. Peut-être ordonner le fouillis et rechercher la justice ? La règle reconforte. Je pense que si je n'avais pas fait cela, je serais peut-être facilement devenue une grande délinquante, à toujours chercher la limite entre le normal et ce qui ne l'est pas ».

Le métier d'It était-il une sorte de garde-fou ?

« Quand je l'ai fait, je n'y réfléchissais pas. C'était pour moi une évidence. J'ai obtenu une licence de droit social avec, comme professeur Gérard Lyon-Caen² qui, de temps en temps, parlait de l'inspecteur du travail (It). Après cela, j'étais absolument déterminée à être It. J'avais les idées un peu sottes d'une jeune fille de vingt-deux ans qui a un grand besoin de justice et qui pense que les pauvres doivent être défendus, qu'il y a des droits, une justice ; que quand on travaille, on doit être payé, qu'on ne doit pas passer sa vie à redouter le chômage. C'était une sorte d'évidence sociale. J'avais tellement vu ma mère angoissée que j'avais compris que, pour aller bien, il fallait aller bien socialement. Et puis, au début des années 1980, tout le monde était très angoissé par la rapide progression du chômage.

Après la licence, pour des raisons un peu personnelles, je suis partie deux ans en Afrique, à Abidjan, où j'ai passé une maîtrise de droit sur les institutions traditionnelles. La deuxième année, j'ai préparé par correspondance le concours d'IT que j'ai passé en rentrant, en 1983, et que j'ai eu la chance de réussir tout de suite »³.

Le parcours de Sabrina Rousselle, plus jeune et donc entrée plus tard à l'IT, est emblématique d'une ascension sociale sur deux générations, faite de sacrifices et de renoncements, que le concours de l'Inspection a en quelque sorte parachèvement. Petite fille d'un mineur de fond du Nord de la France affecté dans les services administratifs pour le

¹ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017.

² Où l'on retrouve le rôle clef des professeurs de droit charismatiques qui ont aiguillé plus d'un étudiant vers le concours de l'IT. Vincent Tirilly a suivi l'enseignement de Jean-Emmanuel Ray, Martine Millot, celui de Michèle Bonnechère.

³ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

préserver de la silicose¹, elle est la fille cadette d'un enseignant en lycée technique et d'un(e) agent des impôts catégorie B ayant arrêté de travailler à la naissance de sa quatrième fille. Sa famille qui vivait encore dans les corons semble avoir tout misé sur son goût pour les études afin d'*assurer* son avenir.

« Après un bac économique et social, j'ai fait une prépa pour intégrer Sciences-po, ce qui n'était pas fréquent dans une famille ouvrière et faisait la fierté de mes parents. J'ai été admise à l'IEP de Toulouse où j'ai passé trois ans en option droit administratif. En parallèle, à partir de la deuxième année, j'ai suivi des cours de droit du travail. A l'issue des trois années de Sciences-po, j'aurais aimé continuer vers un doctorat ou une thèse mais, financièrement, c'était difficile. J'étais boursière, mais c'était un peu juste et je travaillais le week-end pour financer mes études. Finalement, j'ai dû faire un emprunt parce que je voulais me consacrer à mes études. En 2002, j'ai donc passé les concours de Ct et d'It. J'ai également passé celui des d'IRA (Instituts régionaux d'administration) mais ça m'intéressait moins, c'était moins précis. Je savais que je voulais entrer dans la fonction publique, particulièrement dans tout ce qui concernait les conditions de travail ».

Le métier d'It ne lui était pas totalement inconnu. Si son cursus universitaire lui a permis de s'en rapprocher : « Je l'ai découvert à Sciences-po lors d'échanges avec la fac de droit sur les métiers autour du droit du travail », elle en avait déjà « entendu parler par [son] grand-père mais plutôt par le biais des délégués mineurs et ce n'était pas très clair. Je n'avais pas perçu l'aspect d'autorité de contrôle parce que les délégués mineurs² subissaient l'influence de la direction. Je n'avais pas compris qu'il pouvait y avoir une autorité autre, j'étais restée sur le modèle biaisé des ouvriers des mines de l'époque »³.

De la même génération, Aline Du Crest est issue d'un tout autre monde. Son père était cadre supérieur parisien dans le milieu banque/assurances, tandis que sa mère était enseignante dans un lycée public. Après une maîtrise de science-éco, elle fait Sciences-po, filière service public dont le tronc de base était droit administratif/économie, et bénéficie, comme Vincent Tirilly, de l'enseignement du juriste en droit du travail de Jean-Emanuel Ray, fort apprécié de ses étudiants. « Sur l'ensemble de cet enseignement, ce qui me plaisait surtout, c'était le droit administratif et une conférence que j'ai suivie sur les questions sociales ». Contrairement à Sabrina Rousselle, elle ne savait pas du tout quoi faire à la fin de ses études. Etant intéressée par la question sociale, elle s'oriente sans conviction vers les ressources humaines :

¹ Donnée bien mise en évidence par les travaux de Paul-André Rosental sur la silicose.

² Institués en 1890.

³ Entretien avec Sabrina Rousselle, 14 juin 2019.

« J'ai trouvé un emploi d'un an en contrat aidé dans une boîte privée où je faisais un peu de formation, un peu de RH et cela ne m'a pas passionnée. Au terme du contrat, on ne m'a pas gardée et je me suis retrouvée, en 1992, bien diplômée, avec une toute petite expérience mais sans emploi. Et je ne trouvais rien. J'ai alors pensé à la fonction publique et c'est vraiment *par hasard*, parce que le concours était proche dans le temps, que j'ai retenu, entre autres l'inspection du travail dont je ne savais pas ce que cela recouvrait. Pour me renseigner, j'ai lu un certain nombre d'articles et j'ai été tentée. J'ai découvert qu'il existait une préparation par le CNED. Pour l'épreuve technique, j'ai choisi la comptabilité parce que j'en avais fait en économie, et j'ai eu le concours. Je suis donc entrée à l'INT en janvier 1993 sans vraiment savoir ce qui m'attendait. Les brochures que j'ai lues insistaient beaucoup sur le fait que les It s'occupaient également beaucoup d'emploi et j'ai pensé que c'était bien parce qu'on ne ferait pas toujours la même chose. J'avais une connaissance très limitée du droit du travail ; jamais je n'avais ouvert le code du travail ».

Catherine Fombelle est, elle aussi, issue d'une famille socialement favorisée : « Mon père était un ingénieur très carré, très cartésien, et ma mère une graphiste plutôt farfelue, bohème, artiste, en région parisienne. Cela faisait un mélange assez détonant et je suis moi-même à moitié cartésienne, à moitié bohème. Ma mère a longtemps travaillé dans de grosses agences de publicité puis, pour avoir plus de temps pour s'occuper de ses filles, elle a contracté avec un patron qui s'est avéré pourri et qui l'a rendue malade. Avant d'aller aux prud'hommes, elle a rencontré l'inspection du travail avec laquelle cela s'est mal passé. A partir de là, j'ai toujours eu tendance à être le défenseur de la veuve et de l'orphelin et je me suis dit que l'IT ne pouvait pas être cela. J'étais lycéenne et j'ai commencé à m'intéresser à ce que c'était réellement. Après mon bac je suis allée en fac où j'ai décroché une licence de droit social mais je me suis arrêtée là parce des événements familiaux m'y ont obligée. J'ai donc passé un unique concours, celui de Ct plutôt que de tenter celui d'It »¹.

L'itinéraire de Martine Millot est, comme celui de Jean-Louis Osvath, beaucoup plus tourmenté. Fille d'instituteurs d'origine rurale paysanne, Martine voulait faire des études de philosophie. Sur les conseils de ses professeurs du lycée de Meaux, elle s'oriente vers hypokhâgne et khâgne : « J'ai fait mon année d'hypokhâgne à Paris. Pour khâgne, je suis allée à Versailles où il y avait un internat car avec quelques copines d'hypokhâgne, nous avons décidé de rester ensemble. Le concours d'entrée à l'ENS devait avoir lieu le 15 mai 1968 ». Prise dans la tourmente de Mai 68, elle échoue au concours reporté en

¹ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018.

septembre de l'ENS, qu'elle rate à nouveau l'année suivante. Elle s'éloigne alors progressivement de l'Université pour « s'établir » dans le monde du travail :

« En fait, j'avais commencé à me détacher de l'Université. J'ai tout de même fait quelques études de philo à la Sorbonne, j'ai préparé une maîtrise, j'ai fait semblant de passer le Capes pour donner le change à mes parents, et j'avais commencé à fréquenter une officine d'extrême gauche, marxiste-léniniste. Je voulais surtout m'immerger dans le monde du travail et j'ai décidé de travailler. J'ai commencé assez tard, en 1973, date à laquelle je me suis « établie » - pour reprendre l'expression en vogue à l'époque, puis consacrée par Robert Linhart et son ouvrage « L'établi » -. J'ai commencé par travailler aux entrepôts de Bercy où se faisait l'embouteillage des vins car on ne vous demandait rien à l'embauche. Puis, comme j'avais envie de travailler dans la métallurgie qui était pour moi le lieu de la classe ouvrière par excellence, je suis entrée comme OS chez Cebal, une filiale de Pechiney, à Courbevoie. Là, je n'ai pas du tout fait état de mes options politiques. Cela ne m'intéressait pas du tout, je trouvais les discours de l'extrême gauche terriblement stéréotypés, inintéressants et en complet décalage avec l'état d'esprit des gens qui travaillaient. Par contre, j'ai fait du syndicalisme et j'ai appris énormément de choses. Quand je suis arrivée à Bercy, j'étais attirée par la CFDT et ses positions de l'époque (1973, LIP, les travailleurs immigrés) mais, dans la boîte où j'étais, il n'y avait que la CGT. Je n'ai pas vu l'intérêt de créer une section syndicale concurrente ».

Comme Jean-Louis Osvath, Martine Millot s'engage dans le syndicalisme, assumant plusieurs mandats successifs : CHS, DP surtout, s'intéressant dès avant son entrée à l'IT aux questions de santé au travail, et contribuant, dans son usine « à la prise de parole des femmes » que L.611-10, association très féminisée, allait favoriser :

« Quand j'étais de l'équipe du soir, j'avais remarqué qu'à l'heure du repas les chefs avaient relâché leur attention et ne voulaient pas d'histoires donc ils nous laissaient tranquilles. J'en profitais, en utilisant une heure de délégation, pour faire le tour des ateliers et discuter avec les filles, notamment celles qui étaient à la chaîne et qui ne pouvaient pas quitter leur poste. A l'époque, on n'avait pas le droit de prendre des contacts au poste de travail. Ça ne se faisait pas. Mais comme les chefs voulaient la paix, ça se passait très bien. J'avais appris des choses très intéressantes, notamment sur les questions de santé. Des anciennes me disaient que maintenant ça allait mieux mais qu'au début, à cause des vernis et des peintures avec lesquels on travaillait, elles avaient une crise de foie tous les week-ends. L'affiche sur le benzolisme avec le décret de 1939 était affichée dans l'atelier mais il n'était pas question pour elles de le signaler au médecin du travail. Personne ne s'en préoccupait, personne n'avait fait remonter les questions de santé au travail. Avant 1977 (date de notre grève), on ne parlait pas encore de problèmes d'emploi mais les gens commençaient à en avoir marre de beaucoup de choses, notamment à propos des salaires, des conditions de travail. A ce moment-là les filles faisaient part de leur 'ras -le-bol' ».

Martine Millot parvient même à entraîner dans le mouvement de grève, décidé au printemps 1977 par les mécaniciens, réglers et personnel de l'entretien, des ouvrières traditionnellement rétives à ce genre d'action :

« Ce qui était étonnant dans cette grève, c'est qu'un groupe de femmes et notamment celles qui étaient d'origine portugaise et qui traditionnellement, ne participaient jamais aux mouvements revendicatifs s'était scindé : là, une moitié d'entre elles nous a rejoints tout de suite. Nous avons d'abord fait un cahier de revendications, quelques AG, des réunions en parlant des salissures, des conditions de travail et on a commencé à obtenir des petites choses concernant les conditions de travail et notamment le remplacement ponctuel des ouvrières aux chaînes ainsi que des primes. A la veille de Pâques, le mouvement commençait à s'essouffler et le week-end de Pâques (3 jours) allait marquer un tournant difficile pour la poursuite de la grève. J'ai posé le problème en AG en évoquant deux solutions : soit la grève s'effiloche et pendant des semaines ou des mois, on va se regarder en chiens de faïence parce que l'un ou l'autre aura repris avant et se verra reprocher d'avoir cassé le mouvement ; soit on prévoit de recommencer tous ensemble sur la base de nos acquis. Finalement, une grande majorité a voté la reprise ensemble. Nous avons le sentiment d'avoir fait collectivement quelque chose dont nous étions fiers. Moi, j'avais beaucoup écouté les gens, et beaucoup discuté ».

Son engagement dans le conflit social lui vaut d'être remarquée par le Secrétaire de l'Union Locale en relation avec la Fédération des métaux. Maurice Lamoot, responsable de la métallurgie-CGT, lui propose alors de mettre sur pied une coordination CGT entre les quatorze usines de Cebal. « Il trouvait bien que ce soit confié à une fille et je pense qu'il partageait mes points de vue sur l'écoute et sur le maintien de l'unité, par exemple ».

« Etablie », Martine Millot a croisé l'IT à plusieurs reprises : « Nous avons rencontré deux It d'âge et de style très différents. Les meilleurs contacts ont été établis avec l'inspectrice en poste lorsqu'on a commencé à avoir des soucis sur l'emploi et qu'elle a traité nos licenciements économiques. Cette It était d'une génération d'inspectrices « battantes » d'après 1968¹. J'ai reçu, en tout, deux leçons incontournables sur les licenciements économiques ; la première venait d'elle, quand elle nous a expliqué très clairement ce qu'elle pouvait ou ne pouvait pas faire. Elle nous a dit qu'elle allait refuser les licenciements mais que sa décision serait remise en cause. La deuxième venait du directeur de l'usine qui nous a dit : 'Arrêtez de dire que je vous licencie ! ; le dossier est

¹ Voir *Les inspectrices du travail, 1878-1974. Le Genre de la fonction publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

sur le bureau de l'It et c'est elle qui prend la décision'. Quand je suis rentrée à l'IT, j'avais appris déjà tout ça et ça m'a beaucoup aidée ».

Faisant partie des ouvrières les moins anciennes après six années d'activité, Martine Millot est licenciée par l'entreprise Cebal, en 1980. Elle songe alors, sur les conseils d'un ami Ct, à préparer le concours d'It. « Du coup, je me suis inscrite à la Sorbonne aux cours de droit du travail de Michèle Bonnechère qui préparait aux concours administratifs. Cela faisait un bon complément à mon expérience récente qui m'a énormément servi ». Son passé de militante syndicaliste l'a-t-elle desservie à l'oral du concours ? « Non, on ne m'a pas posé la question de mon engagement ni celle de la neutralité. Un membre du jury m'a juste demandé : 'à quoi sert la philosophie ?' Ce qui était très différent. Et quand je lui ai répondu qu'apparemment ça menait à tout, les autres membres du jury ont rigolé et j'ai été sauvée par la sonnerie qui marquait la fin de l'entretien. A cette époque Jack Forest, un vieux syndicaliste CGT du ministère, assistait chaque année à tous les oraux. C'était une sorte de vigie qui n'intervenait pas, bien sûr, mais sa présence empêchait que le jury soit tenté de poser des questions orientées sur les options personnelles des candidats ».

Reçue au concours d'IT en 1982, année à deux promotions, Martine Millot avait parfaitement intégré, sans nul besoin d'un rappel à l'ordre de sa hiérarchie ni d'un quelconque code de déontologie, « la différence entre un engagement syndical dans une entreprise et la fonction d'It dont [elle voyait] les contours sans l'avoir encore exercée ». Bien plus, son expérience de syndicaliste semble lui avoir été très précieuse pour se protéger d'éventuelles manipulations et tisser des alliances objectives sans qu'il en résulte un mélange des genres :

« Les syndicalistes les plus malins et les plus expérimentés, dans le Val-d'Oise, et surtout les responsables départementaux, ont fini par savoir que j'étais à la CGT. C'était devenu très intéressant, pour eux, d'avoir une 'copine' (comme ils disaient) dans l'IT et ils ne voulaient surtout pas me griller les ailes. Ils apprenaient souvent par moi ce qui se passait dans les boîtes et ce que leurs élus dans les boîtes ne leur racontaient pas. C'était un regard à la fois intérieur et extérieur. (...) Il y avait donc des alliances objectives avec des syndicalistes cégétistes mais il était indispensable que chacun se positionne. Avec les responsables de l'USTM et, de l'UD, ou de l'UL, on se gardait bien de laisser entendre que j'étais à la CGT devant les salariés qu'ils accompagnaient lors de R.V.

Cela faisait tout de même un pont très intéressant pour les deux. Pour moi, il était important de faire savoir que mon action était strictement juridique et administrative. J'ai toujours été très claire sur ce point, je prévenais que je ne faisais pas de syndicalisme dans les boîtes mais que je jouais mon rôle. Eux me disaient : 'Quand tu dis ce que tu fais en droit, que tu prends une décision, ça nous suffit

largement'. Je ne me suis jamais considérée comme l'animatrice du syndicat dans la boîte, c'est aux syndicalistes de le faire. Et cela ne m'empêchait surtout pas de discuter avec d'autres syndicats. (...) J'aimais beaucoup ces relations triangulaires parce que j'avais des contacts directs avec les victimes et les instances syndicales et ce avec une très claire répartition des rôles. En face d'un salarié ou d'un syndicaliste, je disais toujours ce que je pouvais ou ne pouvais pas faire, ce qui leur revenait et ce qui me revenait. Cela sécurise tout le monde. Le patronat d'Argenteuil savait certainement que j'étais à la CGT – ils savent beaucoup de choses – mais il ne pouvait rien faire contre moi. J'ai toujours respecté les formes de la neutralité la plus stricte : position uniquement juridique, équilibre avec tous les autres syndicats »¹.

La trajectoire de Jean-Louis Osvath présente au moins trois similitudes avec celle de Martine Millot : un parcours antérieur tourmenté, une attention précoce portée à la santé au travail, et une conversion à l'It après un engagement syndical plus accompli puisqu'il fut permanent. Elle est cependant plus chaotique que celle qui vient d'être évoquée, car son « errance » professionnelle s'est prolongée jusqu'à son entrée à l'Inspection, à l'âge de 48 ans, par la troisième voie du concours (dont le principe remonte au début du XXe siècle), réservée aux candidat(e)s ayant au moins vingt années d'expérience professionnelle. Aucun capital culturel initial ne lui a offert le luxe - bien paradoxal - d'être « établi » et encore moins de « s'établir » ; il lui fallait au plus vite gagner sa vie. On peut séquencer son parcours en trois phases distinctes, lesquelles finissent par se compléter dans un récit réflexif. La première recouvre une forte instabilité professionnelle, au cours de laquelle le futur spécialiste des risques psychosociaux cherche ses marques sans espoir de les trouver. Ses origines ouvrières, son manque de diplômes et de formation le condamnent à passer d'un petit boulot souvent pénible à l'autre, sans renoncer fort heureusement aux aspirations des jeunes de sa génération :

« Je suis issu d'un milieu populaire grenoblois. Je suis né en 1951. Au départ, ma mère travaillait à la chaîne en usine, ou faisait de la couture ou des ménages. Mon père a été garçon de café puis magasinier. Plus tard, ils ont pris un petit bistrot qui est devenu un restaurant. Enfant un peu agité, j'ai eu un parcours scolaire assez chaotique. Je n'ai même pas eu le BEPC parce que, pour partir en vacances au bord de la mer, à la plage, en Italie, j'ai caché à ma mère que j'étais convoqué à l'oral. A la rentrée, n'ayant été retenu dans aucun lycée, j'ai suivi un parcours professionnel d'ajusteur-tourneur-fraiseur que je détestais. J'ai arrêté au bout de la première année. En 1968, je n'ai pas participé aux événements de mai. J'avais dix-sept ans et je n'étais pas du tout militant. Je suivais les choses de loin, comme un jeu, sans prendre conscience de ce qui se passait. Ce furent surtout le besoin de liberté et la longueur des cheveux qui étaient importants. Puis aussi le fait qu'on ne trouvait plus rien dans les magasins, plus de tabac, plus d'essence. Pendant l'été

¹ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

1968, j'ai été serveur à la piscine de Villard-de-Lans. En septembre, mon père m'a donné le choix entre la mécanique générale ou l'école hôtelière. J'ai eu le concours de l'école hôtelière et j'y suis entré en septembre mais j'étais un peu décalé au milieu de tous ces fils et filles de patrons de grands hôtels. Au bout d'un an j'ai laissé tomber et j'ai trouvé du travail au buffet de la gare de Grenoble. Comme il fallait travailler le week-end, je ne suis resté que quelques mois et, à 18 ans, je suis parti faire le hippie. J'ai un peu travaillé pour partir à Katmandou mais je me suis arrêté au milieu de l'Italie ! Je suis quand même allé aussi à l'île de Wight époque des grands concerts comme Woodstock. Ensuite j'ai fait beaucoup d'intérim dans le BTP où c'était très dur. Certes, j'avais mes week-ends mais j'étais toujours dehors et il faisait très chaud l'été et très froid l'hiver. Je n'étais pas capable de faire le quart de ce que faisaient les travailleurs immigrés qui étaient avec moi. Ce sont eux qui m'ont poussé à travailler dans un endroit où il y avait un toit, au moins à l'usine puisque je savais parler et écrire. J'ai fait l'armée en Allemagne en 1972-73 puis, en attendant d'obtenir une formation professionnelle de tôlier-chaudronnier à l'AFPA, j'ai passé quelques mois dans la fabrication de peinture. Là, à cause de mauvaises manipulations, j'ai connu les vapeurs toxiques, les aspersions de diluant sur le corps et dans les yeux. Après l'AFPA j'avais un métier, un diplôme. Au début j'avais bien conscience de n'être pas encore très adroit professionnellement.

Une deuxième phase s'ouvre alors, marquée par son engagement syndical. Après deux ans d'intérim, il est embauché, en CDI dans une usine fabriquant des armoires électriques pour le compte d'un grand groupe. C'est là qu'il rencontre des syndicats. Très vite, il adhère à la CGT comme ouvrier métallurgiste et prend rapidement des responsabilités syndicales : DP, membre du CE, qui l'obligent « à parler en public ». Formé à l'école du syndicalisme, il devient, à près de 30 ans, secrétaire général du syndicat des métallurgistes de Grenoble. En 1983, on lui propose d'être collaborateur à la fédération de la métallurgie CGT à Montreuil, soit un poste de permanent syndical qui l'oblige à déménager pour la région parisienne¹. Jean-Louis est alors « à l'organisation », c'est-à-dire à la comptabilité des cartes, du nombre d'adhérents, des nouvelles adhésions, les résultats aux élections professionnelles. Mais il est amené à se rendre sur le terrain pour discuter avec les syndicats et surtout les structures « Unions syndicales » dans les départements. « Au début j'allais dans l'Eure où il y avait de petites structures mais, progressivement, je suis allé dans des départements à plus forte concentration de métallurgistes comme la Seine-Maritime par exemple. Un jour, on m'a proposé de devenir secrétaire à

¹ Entretien avec Jean-Louis Osvath, 12 juin 2019 : « Je suis arrivé en pleine grève de Citroën à Aulnay-sous-Bois, avec tous les aspects révolte et revendications des OS et aussi la connotation religieuse avec la revendication des salles de prière. Chez Citroën, la CGT a eu la majorité à partir de 1983, avant c'était la CSL (Confédération des syndicats libres), un syndicat verrouillé par la direction. Dans la métallurgie il y avait aussi Renault-Billancourt, figure de proue de toutes les luttes ouvrières. Mais c'est vrai aussi que cela pouvait avoir son revers car cette prééminence pouvait parfois exaspérer d'autres syndicats CGT qui voulaient exister aussi ».

l'organisation, à l'Union Syndicale des Travailleurs de la Métallurgie des Hauts-de-Seine. Secrétaire général et secrétaire à l'organisation étaient les deux postes principaux de l'organisation. En même temps, j'ai eu des responsabilités à la commission exécutive de la Fédération de la métallurgie. J'étais donc membre de la direction nationale de la métallurgie de la CGT ».

Comme Martine Millot, Jean-Louis Osvath a eu l'occasion de croiser des It. Mais ces rencontres furtives ont été pour le moins agitées :

« Il m'est arrivé de me trouver dans des manifs où il y a eu des réactions assez violentes. Par exemple au tribunal de commerce de Nanterre, juste à côté de l'inspection du travail, les vitres sont tombées ! Puis, il y a eu les gaz lacrymogènes dans la foulée. Une autre fois, avec plusieurs cars de manifestants, salariés d'une entreprise de l'aéronautique, nous avons envahi des locaux de l'IT notamment à Nanterre dans les Hauts-de-Seine et demandé à être reçus par le directeur parce qu'ils voulaient fermer une usine et délocaliser. Je faisais partie de ceux qui étaient reçus avec les dirigeants syndicaux de l'entreprise. Cette expérience syndicale a incontestablement participé à mieux faire face aux employeurs en devenant It. Ça permet d'être plus vigilant ».

Troisième étape, sa conversion à l'IT. Sans doute aurait-il prolongé sa carrière de syndicaliste si l'érosion des effectifs syndiqués n'avait pas conduit les instances nationales de la CGT à envisager de réduire le nombre de ses permanents. Jean-Louis Osvath profite alors de l'ouverture des universités pour suivre une formation diplômante dans le cadre de la validation des acquis professionnels, au grand soulagement de son syndicat. Il se retrouve, à 48 ans, en licence en droit à l'université de Sceaux, « buvant du petit lait et heureux de savoir [qu'il] allait être diplômé » :

« Et, en plus, j'étais payé pour le faire parce que j'étais en formation continue. Parmi les 13 matières de droit, le droit du travail occupait une place importante mais la plus importante des matières était le droit des obligations. Bien qu'ayant terminé premier ou second de cette petite promo avec une assez bonne note, paradoxalement, ce n'est pas en droit du travail que j'ai eu les meilleures notes. Dans mon parcours, j'avais vite compris la nécessité des luttes mais aussi celle de connaître le droit pour faire avancer plus de choses ; que derrière les luttes, il y avait nécessité d'obtenir des concrétisations dans la durée et dans le droit. *Il fallait un rapport de force car le droit sans rapport de force, c'est difficile* : on se retrouve vite à négocier les reculs. Il peut arriver, par exemple, que dans des situations où s'est produit du harcèlement sexuel cela se termine par un protocole signé par les victimes disant qu'elles ne se retourneront pas ni ne témoigneront contre qui que ce soit de l'entreprise. C'est ce que peut donner le droit sans rapport de force ».

A la différence des villermistes pour qui le droit était un instrument sans être forcément un levier de contrôle, son application pouvant être obtenue par bien d'autres

stratagèmes (effets de substitution ou moyens plus souples fournis par l'ingénierie sociale), les membres de L.611-10 ont toujours considéré qu'il recélait des ressources insuffisamment exploitées pour conférer à l'agent de contrôle¹ une sorte de magistère sur les employeurs (le fameux rapport de force évoquée par Osvath), pourvu qu'il soit appliqué à bon escient, avec discernement et fermeté². « L'expérience prouve en effet que la discussion avec un employeur n'est jamais aussi riche que lorsqu'il sait que de toute manière il devra rendre compte de ses actes devant la justice. La légitimité dont dispose un inspecteur du travail face à un employeur ne réside, ni dans ses compétences techniques (fort heureusement !) ni dans une soi-disant capacité de persuasion ou « d'orchestration », mais bien dans le pouvoir qui lui a été confié de dresser procès-verbal, s'il ne s'en sert jamais il est certain qu'il perd singulièrement de son efficacité »³.

Reçu au concours de troisième voie de l'IT (15 retenus sur les 150 postulants), Osvath attribue son succès à sa formation à l'Université qui lui avait appris « à structurer et présenter un travail » et à son expérience de syndicaliste qui l'a conduit à participer aux commissions avec la DRTEFP pour le dépôt des accords sur les 35h. « A l'oral, on m'a demandé ce que cela me faisait de postuler à l'IT avec mon passé qui m'avait amené à envahir des locaux et je me suis demandé comment ils savaient »⁴.

Le dernier témoin interrogé est Vincent Tirilly. Son père, issu d'un milieu « ouvrier/agriculteurs » et fils d'un officier de la gendarmerie, a commencé comme apprenti typographe, sésame de l'aristocratie ouvrière du Livre, fédération CGT très proche du ministère du Travail à sa création⁵ ; autodidacte, « il a ensuite bénéficié des Trente Glorieuses et de ses capacités personnelles pour finir cadre supérieur dans l'édition, chez Hachette ». Sa mère, « plutôt bourgeoise, était infirmière avec un niveau licence. Elle n'a pas ou guère travaillé. Globalement, ils étaient tous deux plutôt intellectuels ». Après des études d'économie et de gestion à la Sorbonne, Vincent se découvre une véritable passion pour le droit du travail à travers l'enseignement de Jean-Emmanuel Ray qui lui indique les deux débouchés les plus réalistes : les Ressources humaines et l'IT. Vincent choisit la première voie (DESS de gestion financière), mais il se ravise rapidement et s'inscrit,

¹ L'acception étant proche du sens du verbe anglais *to control* : « exercer puissance ou autorité sur ».

² *Ibid.* : « Je trouvais qu'à l'IT, on avait des pouvoirs – je le confirme encore aujourd'hui – et on pouvait faire aboutir, avancer des choses ».

³ Sylvie Catala à H. Avignon, 19 juin 2000.

⁴ Entretien avec Jean-Louis Osvath, 12 juin 2019.

⁵ Le fondateur de la Fédération CGT du Livre, Auguste Keufer était considéré comme un « prolétaire officiel », par ce qu'il siégeait dans les organismes consultatifs du ministère du Commerce, puis du Travail.

comme Sabrina Rousselle et Nathalie Meyer, au CNED pour préparer les concours des ministères sociaux ; il entre en 1994 à l'IT.

Peut-on tirer de ces fragments épars un portrait de groupe ? Si les parcours individuels sont à l'évidence différents, plusieurs traits communs se dégagent. Les membres-fondateurs de L.611-10 (une dizaine selon Vincent Tirilly) sont, génération plus récente oblige, moins idéologisés que leurs aînés de Villermé (dût leur discours être souvent perçu comme idéologique car hétérodoxe et péremptoire), lesquels l'étaient déjà moins que leurs prédécesseurs d'après Mai 68 (les shérifs en 2CV qui voulaient « bouffer du patron ») ou collègues de l'IT passés par le trotskisme ou le maoïsme¹. Leurs motivations sont aussi plus individuelles que celles des villermistes en quête d'une réflexion et d'une action collectives, comme si elles étaient davantage marquées du sceau de leur parcours personnel. Si la fibre sociale et la volonté de réparer les injustices criantes sont bien prégnantes, le souci réflexif de se définir par rapport à son milieu familial et de se lancer des défis personnels est patent : pour s'élever socialement et culturellement, pour apaiser des blessures contractées dans l'enfance, pour ordonner une vie qui a connu jusqu'à l'entrée dans l'Inspection de multiples tâtonnements, faute d'opportunités, de certitudes ou de choix raisonnés. Il y a certainement de tout cela dans L.611-10 où vécu personnel, vécu professionnel et vécu collectif s'entrelacent. Cette association n'était pas comme Villermé un *collectif pluraliste* mais un *collectif personnalisé*, dont les caractères les plus frappants sont la faiblesse numérique des adhérents jointe à l'absence surprenante de tout prosélytisme² (ce qui préservait l'unité du discours dont elle était le vecteur) et la confiance placée dans les fortes personnalités de ses membres-fondateurs, douées d'une parole incisive et d'une aptitude à épinglez les inévitables contradictions des politiques publiques.

¹ Entretien avec Vincent Tiano, 18 juillet 2018 (complété par le témoin en mars 2020) : « Depuis deux ou trois ans déjà, plusieurs étudiants militants ou sympathisants de la Ligue communiste révolutionnaire de Grenoble et de sa région [Jean-Louis Borel, Serge Leroy, Ghislaine Masson, Françoise Papa, Yasmina Taieb] avaient réussi le concours de contrôleur ou d'inspecteur du travail. Ils donnaient ainsi une visibilité à un métier dont j'ignorais tout et un horizon matérialiste à mon romantisme révolutionnaire. La représentation que j'ai en 1981 du métier d'inspecteur du travail oscille entre le serviteur des syndicalistes, le justicier-vengeur qui « bouffe du patron » et l'agent de la paix sociale imposée par l'État bourgeois. (...) La consigne donnée par la LCR aux candidats ayant réussi le concours était d'adhérer au syndicat majoritaire du lieu de travail, en l'occurrence la CGT.

² Nous n'avons trouvé qu'un seul tract de propagande, « A TOUS LES AGENTS DE CONTROLE », daté de janvier 1997, ainsi libellé : « Si vous pensez que le monde du travail a bien besoin d'un corps d'inspection du travail qui ne transige pas sur le respect de l'ordre public social, qui exerce sans état d'âme sa fonction de contrôle et qui ne cède pas au chantage à l'emploi ; si, au-delà de réactions d'humeur, vous avez envie de défendre en toute occasion la mission traditionnelle de l'inspection du travail, contactez l'un d'entre nous » (signé : S. Catala, A Du Crest, F. Guyot, N. Fanic, M. Millot, F. Rambaud, Y. Sinigaglia).

La relativité des orientations idéologiques, bien dans l'air du temps depuis les « désillusions » de la nouvelle gauche, rejoint celle de l'appartenance syndicale, attribut courant dans les rangs de l'IT¹. Comme chez Villermé, pourtant majoritairement cédétiste, cette adhésion est à la fois *relative* : Martine Millot aurait très bien pu être, comme elle le reconnaît elle-même, cédétiste ; *personnelle*, selon un principe proche de la laïcité qui renvoie à la liberté de conscience ou à l'exercice privé de sa religion, l'espace public étant ici l'association ; et surtout *secondaire* par rapport à l'aspect « missions » du corps, aucune organisation syndicale n'étant réputée capable de répondre aux multiples interrogations suscitées par le métier d'agent de contrôle². L'affiliation, voire l'engagement syndical, est d'autant moins créditée d'un supplément de discernement ou d'expertise au sein des deux associations que les inspecteurs travaillent ou devraient travailler – depuis les circulaires Millerand de 1899 - sur le terrain en relation avec les OS. Contrainte chez Villermé qui s'est définie par rapport aux syndicats ou assumée dans l'indifférence ou le relativisme³ chez L.611-10, la tenue à distance du syndicalisme dans le pluralisme des appartenances syndicales avait cette vertu - introuvable dans l'Inspection d'aujourd'hui où les syndicats semblent avoir pris le pouvoir en ordre très dispersé - qu'elle régulait, au sein même du corps, les orientations idéologiques potentiellement centrifuges d'un corps en mal de certitudes.

Se démarquer collectivement de Villermé : réagir pour agir

Mais ce portrait de groupe resterait éclaté sans ciment collectif ou projet fondateur à même de cristalliser une structure associative. Comme chez Villermé, le lien collectif s'est construit positivement à travers le besoin, commun aux adhérents des deux

¹ Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019. « Le fait de se syndiquer est très répandu dans l'IT. Je pense que les gens qui viennent là ont une histoire, des orientations dans la société qui font que le syndicalisme leur parle. Ce sont souvent des gens qui ont été adhérents d'associations, de syndicats, de choses collectives. Je pense que ça fait partie de la personnalité des It. Malgré tout, dans les faits, ce n'est pas un corps si revendicatif ni si mobilisé. Il arrive que le corps prenne des coups sans qu'il y ait une réaction très forte. »

² Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « Au début, je m'étais vaguement syndiquée à la CFDT. Je ne suis pas une grande militante. J'avais aussi adhéré à Villermé à l'époque, mais je me suis vite lassée car je trouvais qu'ils ne faisaient que poser des questions auxquelles ils n'apportaient jamais de réponse ; or, à un moment donné, un corps de contrôle, ça contrôle ! J'ai quitté la CFDT au début des années 1990. A l'époque, je n'étais pas satisfaite des syndicats de l'IT sur l'aspect missions. J'estimais qu'en raison des contradictions avec les services de l'emploi, ils arrivaient à tout mélanger et que l'aspect de la défense, non pas du corps de l'IT mais de sa mission de contrôle – ce qui est très différent – n'était pas pris en charge ».

³ Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019 : « Avant la formation je ne l'étais pas. J'ai adhéré à la CFDT quand je suis entré à l'INT. J'y suis resté quelques années jusqu'à l'époque de Nicole Notat parce que ça s'éloignait de mes convictions. Les liens que j'ai gardés de ma promotion m'ont amené à m'orienter vers L.611-10 et, syndicalement, vers SUD. On a constitué ce syndicat tout nouveau et ça a été une belle aventure humaine ».

associations, d'échanger autour des pratiques professionnelles de l'IT¹. Tous les témoignages des ex-membres de L.611-10 concordent à cet égard. Celui de Catherine Fombelle est d'autant plus intéressant qu'il révèle une appétence pour la « dispute professionnelle », dont on aurait bien tort de penser qu'elle était l'apanage de Villermé ou bien même qu'elle est aujourd'hui révolue au sein du corps² :

« Dans les années 1990, nous avions des locaux luxueux avec une salle de repos. On mangeait ensemble à la cantine puis, en arrivant dans cette salle, on avait ce qu'on appelait la 'dispute professionnelle', un moment d'échanges très enrichissants sur les pratiques professionnelles. Par ailleurs, notre DR, Monsieur Tribot, organisait chaque année, sous l'égide de Jean-Pierre Lafontaine, des journées de circonscription où toute l'IT francilienne étaient invitée et où des sujets parfois polémiques étaient débattus. Je me rappelle l'une de ces journées sur la responsabilité pénale des agents de l'IT. Ces échanges nous permettaient d'éviter de nous embrigader dans notre petite pensée unique et de voir, comprendre et construire différemment notre action. Personnellement, je ressentais ce besoin d'échanger ; je le ressens toujours et ça me manque ».

C'est du reste, à l'occasion d'une telle journée que cette Ct se laisse convaincre d'adhérer à L.611-10 : « Nous avons une journée de circonscription où j'étais arrivée trop tôt. J'ai pris un café avec Sylvie Catala dont j'appréciais beaucoup les fréquentes prises de parole dans ces journées. Elle m'a proposé de rejoindre L.611-10 mais, pensant que c'était une association d'It, je lui ai dit que je ne pouvais pas car j'étais Ct. Elle m'a alors dit que L.611-10 s'adressait à tous les agents de contrôle. Je suis allée voir une fois comment cela se passait et j'ai intégré l'association environ un an après sa constitution. Il y avait dans les débats une vraie dispute professionnelle très constructive avec un objectif pour l'IT que je partageais totalement. C'était merveilleux ! Il y avait cette forte envie de faire avancer les choses, tant à travers nos petits contrôles qu'à travers une forme de veille sociale ; de faire remonter à la DRT des sujets qui nous semblaient poser problème, l'interpeller sur un travers qui ne nous semblait pas correspondre à ce que nous pensions, à l'identité de l'IT ».

¹ Ce besoin se faisant particulièrement sentir après le choc toujours traumatique d'un accident du travail ou du suicide d'un salarié ou d'un employeur (voir entretiens avec Nathalie Meyer, Jean-Louis Osvath). Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019 : « Faire une enquête sur un accident mortel avec quasiment la victime sur les pieds, c'est très marquant et, pourtant, il n'y a pas tellement de prévention pour ça. Je pense que ce sont des moments où il faudrait pouvoir échanger, où il faudrait ne pas y aller seul. Avoir des moments pour échanger entre pairs. Mais les choses sont sous pression et ce sont des métiers assez solitaires. Je pense qu'on aurait pu faciliter l'évacuation de certaines émotions par l'échange. Je pense qu'il y a eu un peu de progrès mais je ne suis pas sûr que ça ait été bien corrigé. Le collectif de travail est essentiel pour tenir ».

² Comme nous avons pu le constater sur le terrain, en Essonne (Entretien collectif 12 juillet 2018, entretien avec C. Bonneton, 12 juillet 2018, entretien avec Didier Caroff, 7 juin 2018).

Comme chez les villermistes, le besoin d'échanger s'accompagnait du plaisir de se retrouver entre collègues (la différence de corps entre It/Ct étant sans doute moins ressentie qu'à Villermé¹) et de « s'élever » ensemble dans un lieu de confrontation confraternelle, où les interrogations encore confuses de chacun trouvaient enfin un répondant collectif : « C'est fondamental d'échanger avec les autres pour entendre autre chose que ce que l'on a dans sa propre tête et d'avoir le sentiment de ne pas se tromper complètement. Et puis, on a besoin d'amitié professionnelle, de se retrouver avec des compagnons de réflexion »². On en sortait grandi-e, ennobli-e, plus intelligent-e, rassuré-e ou réassuré-e sur sa pratique professionnelle : « Cette association m'a permis de m'exprimer différemment de ce que je pouvais faire avec mes collègues pendant la pause-café. J'avais l'impression de prendre de la hauteur en regardant le problème différemment, de manière plus intelligente, en essayant de construire quelque chose et pas simplement de refaire le monde pour refaire le monde. C'était vraiment bien et, maintenant que l'association a disparu, ça me manque »³. Nathalie Meyer ne dit pas autre chose : « C'était une chance merveilleuse d'avoir ce lieu qui nous permettait de réfléchir entre nous, agents de contrôle. L'idée était de réfléchir sur le contrôle, sur ce que nous faisons de nos prérogatives, sur les dispositions du CT et sur les projets. C'était un endroit où nous pouvions mettre nos idées à l'épreuve de celle des autres »⁴. Jean-Louis Osvath y ajoute, avec le recul du temps, une double distinction critique entre le collectif auto-institué (l'association) et le collectif ressenti comme « plaqué » par l'institué d'une part, entre l'association et le syndicat d'autre part :

« Pour la hiérarchie, notamment avec le PMDIT⁵ et le plan Sapin, l'UC (unité de contrôle) c'est le collectif. C'est faux, nous ne sommes pas un collectif mais une addition d'individus dans une structure totalement artificielle. Le meilleur collectif que l'on trouve, c'est lors d'échanges avec des pairs. C'est là qu'on trouve des ressources pour se confronter au réel et faire les choses. C'est ce qui m'intéressait à L 611-10. On parlait de l'exercice du métier, des textes. Ces échanges, on ne les a pas dans le syndicat où toutes les catégories sont confondues, où on est aussi bien avec des secrétaires qu'avec des gens qui sont à l'emploi, et où on ne trouvera pas de soutien social »⁶.

¹ Entretien avec Odile Pegon, 1^{er} avril 2019 : « Les Ct avaient leur autonomie et un It ne pouvait pas se permettre de dire qu'il n'était pas d'accord avec le courrier d'un Ct. Cependant, au sein de Villermé, les Ct avaient un peu peur parce que les It étaient les chefs et il y en avait beaucoup. Pour ma part, je trouvais les débats de fond intéressants et j'étais convaincue, en tant que Ct, d'avoir une particularité que les It n'avaient pas et dont ils estimaient qu'elle avait de la valeur. Je n'ai jamais ressenti de mépris. C'était un endroit où on pouvait discuter du métier en dehors de tout lien hiérarchique ».

² Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2019.

³ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018.

⁴ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

⁵ Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail.

⁶ Entretien avec Jean-Louis Osvath, 12 juin 2019.

Mais L.611-10 s'est aussi définie négativement. D'abord, en réaction à Villermé dont sa première présidente est issue. Le déclin de cette association donnait prise, il est vrai, à de nombreuses critiques, dont certaines ont pu friser la caricature en raison d'une connaissance sommaire de ses idées et de son histoire¹ (la réciproque se vérifiant également chez Villermé). Les critiques à l'encontre de Villermé tiennent d'abord à son institutionnalisation qui la rapprochait de la DRT jusqu'à donner l'impression de se couler dans le moule de l'institué : Vincent Tirilly, qui avait suivi à l'INT les cours de Claude-Emmanuel Triomphe et de Bernard Grassi, l'exprime à sa façon : « C'étaient des gens qui parlaient beaucoup d'inspection du travail, mais qui avaient pris une distance avec le métier déjà. Je ne me souviens pas de prosélytisme à propos de Villermé de leur part. Ce n'était pas nécessaire, les positions de Villermé n'étaient pas à l'époque si éloignées de celles de la hiérarchie de la DRT ». Et de confier qu'il aurait très bien pu adhérer à Villermé, si cette association n'avait pas dévié de ses objectifs originels ni ne s'était fourvoyée dans la politique de l'emploi :

« Au départ c'était génial puis, dans le temps, des choses se sont érodées, modifiées, bureaucratisées comme dans toute structure humaine. En 1982, c'étaient des échanges sur les pratiques professionnelles. Je pense qu'il y avait réellement l'idée d'un forum, un réseau d'échanges. C'était très riche et très intéressant. J'aurais pu être à Villermé à cette époque mais ensuite l'IT a été emmenée sur les questions d'emploi ; on était sur autre chose que la santé-sécurité au travail et on se demandait qui ferait le contrôle si ce n'était pas l'IT. Il y avait donc, chez L.611-10, une volonté de maintenir le cap et rappeler que l'IT était là pour faire du contrôle et pas seulement du conseil, du rapprochement entre partenaires sociaux »².

Comme si l'institutionnalisation de Villermé avait, par une sorte d'ironie de l'histoire, rétabli l'image qui collait autrefois à l'IT : celle d'une institution exerçant une magistrature sociale, qui n'aurait guère besoin de recourir à ses pouvoirs coercitifs pour faire appliquer la réglementation. Non que Villermé en fût directement responsable mais elle aurait laissé faire, accompagnant de ses atermoiements une dérive que les lois Auroux auraient initiée dès le début des années 1980. Le ministre du Travail, Jean Auroux, n'en

¹ Entretien avec Sabrina Rousselle, 14 juin 2019 : « Je ne la connaissais que de nom. Personne dans mon entourage ne s'en réclamait. J'avais vu quelques-unes de leurs productions qui circulaient à l'INT mais ça ne m'avait pas marquée. C'était pour moi une association poussiéreuse, de compromis, réunissant de vieux IT « juges de la paix. C'était juste un ressenti et c'est probablement complètement faux ». Entretien avec Aline Du Crest, 13 novembre 2018 : **Vous aviez déjà entendu parler de Villermé ?** « Oui, cependant, sans bien connaître cette association. Ce que je comprenais c'était que ces gens avaient envie ou besoin de réfléchir à leur métier mais je n'en comprenais pas la finalité. Je trouvais important d'avoir des lieux d'échanges mais je n'en percevais pas les messages ».

² Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019.

avait-il pas appelé, en 1983, à un « dépassement du rôle de contrôle de l'inspection du travail, afin que l'inspecteur s'emploie à être principalement conseiller et informateur »¹ ? Les DRT successifs n'auraient fait qu'amplifier la tendance, cantonnant l'IT dans une prudente fonction de régulation sociale sans concéder que la sanction pouvait, elle aussi, y contribuer.

Le collectif pré-fondateur de L.611-10 reprochait enfin à Villermé son monopole de la parole sur l'IT et son inclination pessimiste à présenter celle-ci comme un « corps empêché », voué par là même à l'impuissance :

« L'association Villermé entretenait le malaise en passant son temps à dire que les gens étaient en malaise. Comment peut-on faire du contrôle en étant tout le temps en malaise ? (...) Je me rappelle un grand article qui s'appelait quelque chose comme 'L'IT un fonctionnaire impuissant'. Nous, on disait qu'on n'était pas du tout impuissant, qu'on avait des tas de moyens qui marchaient ou ne marchaient pas mais qu'il fallait essayer. Si on n'essaye pas, on ne peut pas aboutir ! Nous, on voulait réhabiliter la mission de contrôle de l'IT en disant que développer l'idée que cette mission était impuissante ne servait à rien mais que sa réhabilitation passait par le contrôle qui, lui-même, passe par la sanction ou, en tout cas, la mise en œuvre des moyens coercitifs qui ne sont pas que des sanctions (cela peut être la mise en demeure, le référé ou les arrêts de travaux).

(...) Villermé était une impasse. Moi j'ai été à Villermé en 82-83² mais ils n'avaient que des questionnements, jamais de proposition d'action. Ils se posaient des questions avec des tas de gens très intéressants, des chercheurs, des universitaires, mais sur l'identité de leur fonction – un It a une identité définie par des textes, il y a peu de professions aussi cadrées – rien qu'en se référant au cadre qui est défini, on peut faire plein de choses »³.

Encore fallait-il, pour contrebattre ce monopole, une parole audible émanant d'un collectif suffisamment organisé pour protéger celles et ceux qui s'exposaient en première ligne. Bien comprise de Villermé qui la pratiquait depuis longtemps, cette tactique ne semble pas avoir affecté les « bonnes relations » que les L.611-10 entretenaient à titre *individuel*, c'est-à-dire en dehors de l'affrontement discursif des deux associations, avec les ténors de Villermé :

« On entretenait de bonnes relations sur le plan individuel avec les collègues de Villermé et d'ailleurs, il y avait encore parmi eux des gens qui étaient restés proches d'une tradition de l'IT. C'était assez mélangé chez eux mais, à la tête de Villermé, plusieurs étaient devenus directeurs adjoints ou directeurs ; donc ils avaient une vision plus intelligente, plus ouverte (rire), plus surplombante. On avait

¹ *Rapport du Conseil économique et social sur l'inspection du travail*, p.180, janvier 1996.

² Sans doute davantage, puisque Sylvie Catala a participé à la rédaction du *Tableau*, paru en 1986.

³ Entretien avec Sylvie Catala, 27 novembre 2017.

de très bons copains à Villermé. A l'époque, ils étaient à peu près les seuls à prendre la parole, à amener des débats et des savoirs. C'étaient des gens qu'on respectait »¹.

Dans la mesure où les deux associations se sont quasiment ignorées jusqu'à la disparition de Villermé, les relations relevaient surtout d'une communauté de métier pourvu, paradoxalement, qu'elles fussent interindividuelles : « On était content de se voir [entre villermistes et membres de L.611-10] et de se faire la bise mais il n'y avait pas de polémique [sauf s'agissant de l'évaluation *a priori* des risques : voir infra]. Villermé nous considérait comme des ayatollahs et, nous, nous les trouvions trop consensuels. Il est vrai que nous étions nous aussi consensuels sur une certaine ligne »².

Haro sur le « mélange des genres »

Si Villermé a donc servi à la fois de modèle (quant à l'expression d'une parole affranchie de la hiérarchie) et de repoussoir à la future L.611-10 (association devenue « sclérosée »), les raisons de se construire par différenciation³ ne demandaient qu'à s'exprimer. La réaction à cette association était un prétexte pour réagir *contre* certaines orientations de politique publique que Martine Millot qualifie rétrospectivement de « mélange des genres ». Tout aurait commencé avec le *Rapport pour la cohérence de l'action des services extérieurs du travail et de l'emploi*, remis par Villermé à la ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Martine Aubry, en 1992.

« Les auteurs étaient alors soit DA, soit It. Des remerciements sont adressés au directeur de l'INTEFP et aux conseillers techniques du ministre pour leur avoir facilité la tâche. Ils avaient également pris un consultant. En fait, ils faisaient des propositions parce qu'à l'époque, il me semble que Villermé voulait être reconnue comme des interlocuteurs 'sérieux'. Le titre de ce *Rapport pour la cohérence de l'action des services extérieurs du travail et de l'emploi* nous a fait bondir, parce que c'était tout à fait la vision soutenue par Martine Aubry 'Travail, emploi, même combat' et cela nous paraissait de nature à édulcorer les missions de l'IT et à les faire disparaître dans une espèce de tout-est-dans-tout-et-réciproquement. (...) En fait, ils défendaient l'idée d'une cohérence entre l'IT – le contrôle – et l'emploi qui est une politique d'aide à l'emploi, et surtout d'aide aux entreprises. Ce qui nous paraissait relever de deux logiques différentes »⁴.

¹ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

² Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018.

³ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018 : « L.611-10 s'est largement construite au début par différence avec Villermé dont nous ne partageons pas les orientations ».

⁴ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

N'était-on pas confronté à une perte de substance de l'IT, aggravée par la création de postes d'It non-inspectants, affectés à l'emploi¹, dont on a vu qu'elle avait confronté Villermé à des problèmes de cohésion interne en la mettant en porte-à-faux avec ses statuts originels ? Cette même association n'avait pas voulu, depuis la suppression de l'autorisation administrative de licenciement (1986), abandonner le champ de l'emploi, prenant du même coup le risque de s'éloigner du répertoire d'action des It inspectants². Elle s'était depuis lors investie dans ce domaine sans se rendre compte que ses prises de position institutionnelles relatives à l'emploi ne faisaient « qu'éloigner toujours davantage l'inspection des fondamentaux posés par la Convention 81 de l'OIT », tout en la rapprochant de la technostructure : « Villermé nous paraissait, à l'époque, dans la connivence ». « On le sait, depuis de nombreuses années, l'inspection du travail a été 'mangée' à la sauce de l'emploi. Ses missions traditionnelles (Convention 81 de l'OIT) nous semblaient politiquement dévalorisées »³.

Que cette prise de conscience, fondée ou non, soit survenue au moment symbolique du centenaire de l'IT (1992) laisse à penser que l'enjeu de la création de L.611-10 était d'abord et avant tout d'ordre identitaire. Portée en scène par cette commémoration, la « dispute » se jouait *déjà* autour de la définition même de l'identité du corps, c'est-à-dire autour des missions de l'IT. Cette question avait du reste été soulevée au colloque universitaire organisé par l'historien Jean-Louis Robert (Paris I) au centre Malher⁴, un an avant la commémoration officielle tardive de janvier 1993 qui avait eu lieu, en présence de François Mitterrand⁵, à la Grande Arche de la Défense⁶. Cette manifestation scientifique⁷

¹ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « Pendant toute une période la hiérarchie de l'IT ne s'occupait pas d'inspection du travail mais d'emploi. Ça a été une catastrophe pour l'IT. Les politiques de l'emploi étaient au centre des préoccupations du ministère du Travail et non seulement elles orientaient le travail mais les gens qui étaient dans la hiérarchie de l'IT (DD, DA, etc.) avaient finalement fait très peu d'inspections. Moi, la première fois qu'on m'a proposé de passer directeur adjoint, je n'avais que 5 ans d'inspection ! J'ai répondu que ça ne m'intéressait pas. Donc, on a des gens qui sont passés très vite dans les échelons hiérarchiques. En fait, au bout de 5 ans d'inspection, on commence à apprécier son métier d'inspecteur. Pour faire carrière, il fallait bouger. On avait donc cette hiérarchie composée de DD de l'emploi, que le travail n'intéressait pas. Il fallait bien voir qu'un DD n'était pas noté par son préfet sur le nombre de PV mis par les inspecteurs ni sur le signalement fait sur tel risque particulier mais sur le nombre d'emplois aidés (contrats de qualification, d'adaptation, etc.) ; sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi. C'est ça qui faisait que le directeur départemental était bien vu. Du fait de ce désintérêt, pendant des années, l'IT a vécu comme ça, dans son coin ».

² Voir chapitre deuxième.

³ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

⁴ Voir : *L'Inspection du travail a cent ans, Travail*, n°25, été 92 ; Jean-Louis Robert (dir.), *Inspecteurs et Inspection du travail sous la IIIe et la IVe Républiques*, MES, La Documentation française, 1998.

⁵ Et avec la participation de Jacques Delors et Martine Aubry.

⁶ Chatefp, *Journée nationale du Centenaire de l'Inspection du travail*. 19 janvier 1993. La Grande Arche - La Défense. Cahier n° 11, octobre 2009.

⁷ Auquel ont participé certains villermistes, comme Michel Cointepas ayant reçu une formation d'historien, qui fera ensuite une thèse d'histoire consacrée à Arthur Fontaine (Michel Cointepas, *Arthur Fontaine, 1860-1931*

avait « passionné » les futurs fondateurs de L.611-10, très « étonnés » que des universitaires et des chercheurs, notamment des historiens, pussent s'intéresser à l'histoire de leur corps : « Il [le colloque] faisait partie des choses qu'on avait engrangées »¹. La coïncidence chronologique est ici frappante entre le mouvement de bascule de Villermé en direction des autorités de tutelle au nom d'une « politique pour l'IT » intégrant les questions d'emploi², et la prise de conscience des futurs fondateurs de L.611-10 soucieux de rompre une fois pour toutes avec « le mélange des genres ». Si le passage à l'acte fondateur s'est opéré plus tardivement, à la fin de l'année 1996, c'est parce que les trajectoires de Villermé (déclinante) et du collectif préfiguré de L.611-10 (ascendante) se sont prolongées de manière synchrone pour enfin se croiser, provoquant du même coup la cristallisation de cette association. Tandis que Villermé négociait avec la DRT les conditions d'une codétermination cohérente d'objectifs nationaux dont le résultat fut la fameuse note d'orientation de 1996, le collectif majoritairement féminin de la future L.611-10 accumulait les preuves « objectives » de la « dérive » des missions de l'IT, affûtant son discours qui lui sera acquis à sa naissance. C'est là une très grande différence d'avec Villermé : la nouvelle association sera, à sa création, dotée d'un discours rodé et achevé confinant à un *récit* mythique³ qui justifie son existence ; alors que son aînée, en voulant aller bien au-delà de l'échange des pratiques professionnelles, a construit le sien sur une succession de compromis instables qui l'ont rendu constamment fluctuant ou pragmatique : son récit, comme le prouve cette étude, ne pouvait être que rétrospectif.

« Plus tard, ce qui nous a décidés à sortir du bois, c'est le jour où le DRT, Jean Marimbert, nous a 'déclaré la guerre' - c'est ainsi que nous l'avons ressenti. Le 18 décembre 1996. Il y avait ce jour-là une réunion de service régionale qui clôturait un forum *Médecine et santé au travail*. Les organisateurs de la réunion avaient choisi, comme colonne vertébrale, le thème de l'évaluation des risques (issue de la Directive cadre de 1989) présentée non pas tant comme une obligation des chefs d'entreprises mais surtout comme œuvre commune à tous les 'préventeurs'. Nous nous voyions avant tout comme des agents de contrôle avec ce rôle spécifique de l'État. Cela s'est cristallisé très vite, grâce Jean Marimbert. L'évaluation des risques servait en quelque sorte de 'véhicule' à un repositionnement de l'IT sur le mode coopératif dans la grande famille de la prévention. Quand Jean Marimbert a entendu plusieurs personnes poser la question des missions de l'IT, du contrôle, il est sorti de ses gonds et nous a reproché de jouer perso. Visiblement énervé, il nous

: un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République, Presses Universitaires de Rennes, 2008).

¹ Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

² Voir chapitre précédent.

³ Dont le cœur historique tient en une proposition difficilement constable, à savoir que c'est autour des techniques d'hygiène et de sécurité que l'inspection du travail du début du XXe siècle, alors seule (jusqu'en 1945) à se situer sur ce créneau d'intervention publique, a fondé sa légitimité.

a dit : ‘Descendez de l’Aventin du contrôle, sinon on fera sans vous !’. Il était tout de même fort que le DRT s’adresse en ces termes aux agents de contrôle de l’IT. Le soir même, on s’est réunies pour en discuter et on a décidé de lui répondre. Lors de la réunion, nous avons pris la parole chacune à son tour en déclinant notre identité. Nous avons donc eu une première réaction sous forme de lettre ouverte, signée de tous nos noms. Ce papier reprenait le thème de l’Aventin (« Monsieur le Directeur, recevez la réponse des plébéiens de l’inspection du travail », etc.) puis nous avons constitué un collectif. Comme il avait parlé de l’Aventin, nous avons pris le nom de MENENIUS AGRIPPA¹, ce qu’il a pris avec humour d’ailleurs. Nous nous sommes ensuite constituées en association ; le collectif, ça avait juste été pour faire la réponse »².

Le choix de ce personnage était pertinent puisque son apologue, « Les membres et de l’estomac » (494 avant J.-C.), visait à montrer que la cité (traduisons : l’IT) ne pouvait exister sans la plèbe (le collectif en train de naître), mais que, réciproquement, la plèbe ne pouvait vivre sans la cité. C’était habilement retourner l’accusation d’une lecture univoque du droit du travail que « l’institution » Villermé récusait paradoxalement au nom de son pluralisme. Pour le collectif préconstitué de L.611-10, MENNENIUS AGRIPPA, la fonction régaliennne du contrôle de l’application des textes était indispensable à l’IT, y compris et surtout dans l’univers présenté comme consensuel de la prévention des risques professionnels. La défendre était d’autant plus impérieux qu’elle paraissait menacée d’extinction par l’évaluation des risques (EDR).

Tout s’est ainsi passé comme si l’affrontement *réel* des discours avait masqué une guerre des images et des représentations de l’IT, totalement détachées du *réel*. Car rien ne prouvait objectivement que les inspecteurs du travail, dont les villermistes, avaient *individuellement* cessé, depuis la directive cadre de 1989, de réprimer les infractions en matière d’hygiène et de sécurité. Hormis le fait que le pourcentage d’infractions relevées par procès-verbal restait très faible³. Rien ne permettait non plus de présager que l’EDR supplanterait le contrôle de conformité. L’histoire de la prévention des risques professionnels montrait au contraire – mais le savait-on alors et l’enseignait-on à l’INT ? – que les techniques et procédures de prévention, loin de se succéder, s’additionnaient, se sédimentaient et se conjugaient indéfiniment dans le temps, sans entraîner la disqualification de leurs devancières⁴. Reste que cette logomachie autour de l’identité de

¹ Lettre du collectif MENNENIUS AGRIPPA au DRT, 18 janvier 1997.

² Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

³ En 1998, l’IT a constaté 374 058 infractions aux textes relevant du champ santé-sécurité au travail et n’en a relevé que 5300 par procès-verbal, soit 1,4%.

⁴ V. Viet, M. Ruffat, *Le choix de la prévention*, Paris, Economica, 1999 et V. Viet, « L’évolution des conceptions en matière de prévention des risques professionnels depuis 100 ans », *Bulletin de l’IHTP*, n°70, janvier 1998.

l'IT a bien donné vie à L.611-10. Sa naissance n'aurait pas eu lieu si ses fondateurs¹ n'avaient pensé ou voulu penser que « l'institution Villermé » était une association pour laquelle le bloc hygiène-sécurité et le contrôle de conformité « étaient dépassés : il fallait davantage être dans le conseil auprès des employeurs que dans la sanction »². Réciproquement, en réduisant le pré-collectif de L.611-10 au visage répressif et défensif de l'IT, Villermé a rempli à son corps défendant le rôle d'accoucheur d'une association rivale, dont le discours déjà constitué mordait déjà par son implacable clarté.

Que celui-ci ait été écrit *avant* la constitution de L.611-10 a eu cette double vertu de masquer les contradictions de son contenu avec les pratiques individuelles des membres fondateurs et, surtout, de fédérer leurs motivations hétérogènes. Car enfin, quel rapport y avait-il entre la réquisition des It sous l'autorité des préfets pour lutter contre le travail clandestin³ ; l'attentisme du ministère du Travail face au risque amiante⁴ qui nécessitait des contrôles rigoureux⁵ ; le défaut de remontée d'informations fondées sur l'observation *in situ* (dont Villermé souhait la réhabilitation)⁶ ; les accidents du travail dont la prévention requérait en amont le respect rigoureux de la réglementation sur l'hygiène et la sécurité... ? Aucun, si ce n'est le refus des compromissions et la volonté de libérer l'IT de ses contradictions en lui révélant « ce qu'elle était » ou ce qu'elle « devrait être » : un corps de contrôle pourvu d'instruments juridiques, exclusivement chargé de veiller à l'application du droit du travail. Ce *credo* au diapason des motivations critiques d'un collectif personnalisé avait, par son évidence, une telle force cohésive qu'il a préservé celui-ci du

¹ Sylvie Catala, Martine Millot, Nathalie Fanic, Yves Sinigaglia, Aline du Crest, Hélène Steinberg, Vincent Tirilly.

² Entretien avec Jean-Louis Osvath, 12 juin 2019. Villermé était alors sur la même longueur d'onde que Martine Aubry qui déclara, au centenaire de la Direction du travail (alors DRT) en 1999 : « Je crois qu'il ne doit jamais y avoir d'hésitation lorsqu'un procès-verbal doit être dressé, notamment dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, après discussion avec le chef d'entreprise, mais pour moi, un procès-verbal signifie l'échec de la conviction, parfois parce que nous n'avons pas eu la chance d'être entendus, mais parfois aussi peut-être parce que nous n'avons pas été suffisamment convaincants ».

³ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « On était réquisitionné par la DD pour accompagner des opérations de police coup de poing, sur la base d'aucun texte. On était convoqué aux RG parce que c'était l'époque où les RG ne servaient plus à rien et il fallait les occuper. Donc on partait avec les RG dans des voitures de police. En fait, on ouvrait la porte aux services de police et ils embarquaient tout le monde. Nous on était là... ! C'était vraiment un dévoiement total du rôle de l'IT. Là, on a commencé à réagir collectivement, avec d'autres It, dans un cadre syndical. Je me suis demandée : 'Qu'est-ce qu'on nous fait faire ? Ce n'est pas du tout la mission de l'IT'. J'ai fait une fois ce type de contrôle pour voir, pour savoir ce que c'était ; après, on refusait. Cela portait aussi atteinte à l'indépendance de l'IT, surtout que c'était sous l'autorité des Préfets. On était en pleine atteinte à l'indépendance mais la lutte contre le travail clandestin c'était la mode ».

⁴ Association L.611-10, « CIRCULAIRE Y'A RIEN.A VOIR, 7 octobre 1997.

⁵ *Ibid.* : « Pour moi, du point de vue du contrôle, l'amiante a été le déclencheur d'un contrôle hyper rigoureux en santé-sécurité au travail. Les risques graves d'atteinte à la santé et à la sécurité légitimaient la rigueur du contrôle ».

⁶ *Ibid.* : « Il est vrai que l'information ne remontait pas. La tradition qui voulait que les It fassent remonter, fassent des rapports, c'était fini ».

risque d'attrition dont Villermé avait fait *volens nolens* l'expérience à travers l'ingénierie sociale dispersive d'une partie de ses membres¹. Loin de pantoufler ou de vouloir monter dans la hiérarchie, les « soutiers » de L.611-10 resteront jusqu'au bout attachés au métier d'agent de contrôle (les Ct à celui de Ct), quelle que soit leur trajectoire ultérieure, quitte à composer avec leur *credo* originel². Avec cette conviction internaliste, si contraire à l'ouverture - pourtant autocentrée - de Villermé, que seul l'exercice du métier d'agent de contrôle aux prises avec les réalités du terrain autorise à comprendre les « vrais » nature et besoins de l'IT.

Naissance et projet fondateur

Selon le témoignage de Vincent Tirilly, la première réunion de L.611-10 eut lieu en 1997 dans une salle d'attente des locaux de l'IT, rue Georges Pitard à Paris³.

« Certains voulaient un observatoire du monde du travail et décrire ce monde, d'autres voulaient contrer le discours de Villermé⁴. L'idée de L.611-10, portée dès le début par Sylvie Catala, c'était de se recentrer sur le contrôle, notamment sur la santé-sécurité au travail. L'autre idée moins officielle de l'association, c'était de couvrir ce qui pouvait être exprimé, notamment par Sylvie Catala qui écrivait des choses et pour qui il était plus prudent de le faire sous couvert d'une association. Il fallait être un collectif pour que l'expression ne risque pas d'être muselée. A côté de tout ça, nous étions contents de nous retrouver pour discuter, apporter notre pierre, co-rédiger. Ces premières réunions étaient empreintes de fraîcheur, de spontanéité et se déroulaient sans ordre du jour. Assez vite, s'est posée la question des statuts et ils ont été notamment rédigés par Marie-Thérèse Dufour qui était pour

¹ Voir chapitre deuxième.

² Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « Je cherchais ailleurs et j'ai lu cette offre, qui est passée par le ministère du Travail, de monter la mission santé-sécurité au travail de la Ville de Paris. Donc, des inspections internes qui ne sont pas des inspections du travail, qui ne sont pas reconnues par l'OIT puisque non indépendantes et qui n'ont pas de moyens coercitifs. Je contrôle comme à l'IT, sur la base des mêmes règles. On contrôle les conditions de travail des fonctionnaires mais exclusivement sur l'aspect santé-sécurité au travail. C'est une inspection intégrée, mais qui a une autonomie certaine. Elle n'est pas indépendante puisque les inspecteurs sont payés par l'employeur qu'ils contrôlent (rire) mais ils font quand même du contrôle. D'ailleurs, on arrive à faire bouger les choses autrement ».

Sur le mode du conseil ?

« Oui et non. Vous avez raison, quand il n'y a pas de sanction, il n'y a pas de contrôle. Le conseil, c'est d'appliquer la réglementation. Mais ce n'est pas parce qu'on est dans la fonction publique qu'en cas d'AT on est libéré de tout éventuel problème. La notion de responsabilité existe de la même façon que dans le privé. Par contre, il n'y a pas d'agents qui viennent dresser des procès-verbaux. C'est donc une logique différente. Le service a été conçu très sainement dans ses bases par la personne qui m'a recrutée et dont j'ai maintenant pris la suite. Depuis que cette personne est partie à la retraite, je suis le chef mais je fais toujours de l'inspection. La Ville de Paris m'a donné ce que le ministère du Travail ne m'a pas donné ».

³ Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019 : « Nous n'avions pas de salle de réunion et les bureaux étaient trop petits pour accueillir une dizaine de personnes. N'étant pas très ancien et timide, j'étais un peu silencieux mais d'autres, comme Sylvie Catala, avaient déjà quelques idées ».

⁴ A l'instar de Yves Sinigaglia de Sud travail, Affaires sociales.

moi un pivot. Ça se passait en 1997. Nous voulions éviter que trop de gens adhèrent et fassent évoluer l'idée même des fondateurs. Donc nos statuts, que nous qualifions nous-mêmes de staliniens, exigeaient d'avoir un parrain membre de l'IT inspectant¹. C'était donc vraiment exclusif et nous n'avons pas eu énormément de demandes d'adhésion. Globalement, on est passés de dix à treize »².

Cet exclusivisme destiné à préserver la cohésion du groupement est confirmé par Aline Du Crest : « L.611-10 était fermée à toute personne étrangère à l'IT. Nous étions une toute petite association de, au plus, 25 membres, et nous avons discuté de la question de l'ouverture mais, pour ma part, j'étais contre. J'estimais qu'on entendait assez la hiérarchie parler en notre nom et qu'on devait défendre nous-mêmes notre métier. Ce n'était pas à la hiérarchie de nous dire ce qu'était l'IT. D'autres pensant qu'il ne fallait pas être trop fermé, nous avons créé un système de parrainage, puis on a eu peur de se déliter et on a décidé de rester purs et durs. D'être un noyau qui fasse résonance au sein de l'IT »³. Ce dernier calcul ne manquait pas de justesse car, en incarnant l'image d'un corps assiégé, menacé dans ses tréfonds identitaires, L.611-10 diffusait son message bien au-delà de l'étroite sphère de ses adhérents. Son discours défensif avait une fonction à double usage : interne pour préserver son unité, externe pour éprouver et essaimer ses idées et son sens critique. Il semble même que la dimension défensive de sa posture, jugée parfois caricaturale pour ne pas dire « stalinienne » (Tirilly), augmentait la visibilité d'une association dont les effectifs étaient délibérément réduits à leur plus simple expression. L.611-10 avait besoin d'être attaquée ou de se sentir attaquée pour s'exprimer ; elle y ajoutera l'humour et la dérision pour convaincre.

La primauté du contrôle

Discours défensif mais aussi contre-offensif : l'article 2 des statuts signés et déposés le 30 mai 1997, entérine la double stratégie du collectif, autrement dit son ADN : « Affirmer en toutes circonstances la mission de contrôle de l'inspection du travail qui a fondé sa légitimité et qui reste un des instruments essentiels de la défense de l'ordre public social, défense plus que jamais indispensable pour préserver les droits élémentaires de

¹ Art. 4 des statuts : « Peuvent adhérer à l'association les agents du Ministère du travail, des transports et de l'agriculture exerçant leurs fonctions en section d'inspection. Peuvent également adhérer, sous réserve de parrainage de deux membres du conseil d'administration, les agents de ces mêmes ministères exerçant des fonctions ayant un lien direct avec la mission de contrôle de l'inspection du travail. Ils versent la cotisation telle qu'elle est fixée chaque année par l'assemblée générale. Ils ont droit de vote à l'assemblée générale et peuvent faire toute proposition entre deux assemblées générales ».

² Entretien avec Vincent Tirilly, 20 juin 2019.

³ Entretien avec Aline Du Crest, 13 novembre 2018.

l'homme au travail. Soutenir cette mission jusque dans sa dimension pénale. Dans cette perspective, riposter à toute attaque, à toute initiative, de quelque nature qu'elle soit et d'où qu'elle vienne, visant à dévaloriser, dénaturer, ou remettre en cause cette mission ; procéder également à l'examen critique des réglementations du travail dans leur élaboration que dans leur mise en œuvre ».

Radicalement étranger à la culture plurielle de Villermé, ce projet fondateur aux accents guerriers appelle trois remarques. Premièrement, l'association joue sur du velours en affirmant la mission de contrôle de l'IT, que personne ne peut récuser... s'agissant d'un corps de contrôle. Ses positions rejoignaient celles des syndicats, prompts à dénoncer le caractère peu répressif de l'institution. Deuxièmement, L.611-10 se distingue des organisations corporatives ou syndicales en se présentant comme une association de défense non pas de l'IT mais de sa mission de contrôle (considérée comme consubstantielle à l'identité de ce corps) : « L'objet de notre association n'est pas de défendre les intérêts du corps de l'inspection du travail (les syndicats sont là pour cela et nous nous en félicitons) mais la mission qu'il a en charge. C'est la volonté de réagir contre cette évolution qui a conduit des agents de contrôle cégétistes, cédétistes, sudistes (ils étaient encore à la CFDT lorsque l'association s'est constituée) et non syndiqués à choisir la voie associative pour s'exprimer. Les idées qu'ils défendent et qui constituent le ciment de l'association dépassent les clivages syndicaux »¹. Certes la culture du contrôle est partagée par les deux associations, mais L.611-10 en fait clairement son étendard : hors du contrôle, point de salut ! Troisièmement, son projet fondateur reste compatible avec une inspection généraliste, chargée de défendre ce fameux « ordre public social » dont s'était à maintes reprises saisi Villermé². En dépit de leurs différences, les deux associations sont restées jusqu'au bout attachées à la fonction généraliste de l'IT française. Mais tandis que Villermé était favorable à une certaine dose de spécialisation (risques chimiques, par exemple), L.611-10 est contre la « technicisation » de l'IT qui conférerait à celle-ci un rôle d'expertise, incompatible avec sa fonction de service de contrôle : « Le contrôle consiste à vérifier le respect de la norme en vigueur et à sanctionner les infractions constatées. L'expertise consiste à faire le diagnostic d'une situation et à proposer des solutions pour améliorer la situation. Si dans le domaine de la santé sécurité au travail, il est bien de la responsabilité de l'agent de contrôle de faire respecter la norme juridique, il est tout à fait

¹ Association L.611-10 au Syndicat CFDT, 21 août 1998 (signée S. Catala).

² Sans bien reconnaître que d'autres instruments que le droit du travail, portés par bien d'autres administrations ou structures, pouvaient entrer dans la composition d'un tel ordre.

contestable, voire contradictoire, de lui demander d'expertiser, d'un point de vue technique, une situation de risque. (...) La question du droit et donc de l'ordre public n'est plus le moteur de l'action de l'inspection du travail dans le cadre d'une inspection technique de type expertise »¹.

Cependant, ce projet a pour contrepartie de vouer L.611-10 à réagir indéfiniment aux initiatives et propositions de l'institué (DRT puis DGT), au risque paradoxal de participer à leur formalisation et acclimatation sans développer sa propre vision prospective : « On ne faisait pas de vastes réflexions sur l'IT, on a toujours procédé par dossier thématique. On était surtout une force de réaction qui devenait une force d'action puisqu'il y avait tout le temps quelque chose qui nous faisait réagir »². L'Association fera certes des contre-propositions, notamment sur l'organisation de l'IT, mais se révélera incapable de s'affranchir de son cadre d'analyse préconstitué pour faire des propositions innovantes ni de s'ouvrir, comme l'avait fait Villermé, à une réflexion comparatiste ou européenne ; son rôle d'instituant sera en quelque sorte corseté par son discours défensif et hexagonal qui la poussera jusqu'au bout à se comporter en observateur critique. L.611-10 sera donc bien davantage un *contre-institué* (fonction que Villermé s'était bien gardée de remplir) qu'un instituant.

Un champ d'élection ou de prédilection : la prévention des risques professionnels ?

Le nom donné à cette association essentiellement francilienne n'est évidemment pas neutre. Il a, comme pour beaucoup de groupements associatifs, une dimension anecdotique : « A l'époque, [cet article du code du travail] disait : *Les inspecteurs et contrôleurs du travail relèvent les infractions qu'ils constatent par procès-verbal*. C'était donc centré sur le PV. Mais c'était aussi un clin d'œil au film de Bertrand Tavernier, L. 627, sur la vie des policiers »³. Le nom témoigne surtout de la volonté immédiate de contrer l'EDR (ressentie comme une menace pour l'identité de l'IT) en réinvestissant le champ quelque peu délaissé de la santé-sécurité au travail. Ce dernier avait connu depuis les années 1980 une véritable métamorphose, retourné par la juridicisation des affaires - que le compromis social de la réparation automatique et forfaitaire des accidents du travail

¹ Association L.611-10 : « PLAN SANTE TRAVAIL 200(-2009 : 'LA VERITE EST AILLEURS' », 11 novembre 2004.

² Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017.

³ *Ibid.*

inventé en 1898 ne parvenait plus à contenir¹ -, la montée en charge des maladies professionnelles, « l'affaire de l'amiante », le développement des risques liés aux produits chimiques, la « révélation » ou la mise en mots des risques psychosociaux et, plus généralement, le recul spectaculaire dans l'opinion publique de la tolérance aux risques professionnels, notamment cachés². L.611-10 a bien perçu que l'appivoisement des risques professionnels par la prévention, fondée sur l'*acceptation* résignée des risques - dont l'essor du capitalisme industriel s'était très largement nourri -, cédait le pas à une *acceptabilité* de plus en plus difficile à négocier et à faire admettre³. De là vient sa conviction qu'il existait une forte contradiction entre l'aspiration des citoyens (aiguillonnées par des associations de victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, dont L611-10 s'est rapprochée⁴) à demander des comptes et à rechercher des responsables, et l'inclination réelle ou supposée de l'II à arrondir les angles :

« Il est paradoxal que le corps de contrôle chargé de faire respecter la réglementation s'inscrive dans une stratégie de conciliation et renonce à ses pouvoirs coercitifs, vidant de son sens la notion même d'ordre public social. Nous considérons qu'une telle stratégie va de plus à l'encontre du but recherché à savoir l'amélioration de la prévention des risques professionnels. En effet, si le procès-verbal est d'abord une procédure destinée à sanctionner un comportement répréhensible, c'est aussi un puissant outil de prévention et souvent le point de départ dans l'entreprise d'une démarche de prévention »⁵.

Pourquoi donc avoir choisi le champ de la santé sécurité au travail ? Pour au moins cinq raisons. La première est *historique* : c'est autour des techniques d'hygiène et de sécurité que l'IT a construit sa légitimité et sa spécificité⁶, bien qu'elle ait perdu, en 1945,

¹ Voir C. Cavalin, E. Henry, J.N. Jouzel et J. Péliasse (Dir.), *Cent ans de sous-reconnaissance des maladies professionnelles*, Paris, Presses des Mines, Collection Sciences sociales, 2020.

² Ou « régime de perceptibilité », selon l'expression proposée par Michelle Murphy, *Sick Building Syndrome And The Problem of Uncertainty : Environmental Politics. Tecnoscience And Women Workers*, Durham, Duke University Press, 2006.

³ *Santé et Travail. Connaissances et reconnaissance*, *Revue française des Affaires sociales*, n°2-3, avril-septembre 2008 (V. Viet, présentation du numéro : « Les risques professionnels seraient-ils singuliers ? »).

⁴ En témoigne la journée la Journée annuelle de l'Inspection du travail consacrée à « La pérennité du rôle de l'inspection du travail dans la protection de l'intégrité physique des travailleurs », Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 6 novembre 2001 (intervenants : Vincent Tiano, Vincent Viet, Annie Thébaud-Mony). L'association Ban Asbestos, présidée par H. Pezerat, et L.611-10 ont rédigé conjointement une lettre au Ministre concernant des masques protecteurs, 15 juillet 2004.

⁵ Collectif de membres de l'Association L.611-10, « Les missions de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir » (non daté : 2002 ?).

⁶ Vincent Viet, « La formation de l'identité des inspecteurs du travail (1874-1914) », in J.-L. Robert (dir.), *Inspecteurs et Inspection du Travail...*, *op. cit.*, p. 42-51 : « L'intérêt majeur que les inspecteurs ont porté à la prévention tient à la nécessité d'asseoir la légitimité du service sur une compétence spécifique. Comme celle-ci ne pouvait se prévaloir d'un titre délivré par une grande école - d'une école qui eût été celle de l'Inspection -, les inspecteurs étaient obligés, face aux dénégations des industriels de démontrer en permanence leur capacité à maîtriser les questions techniques soulevées par la prévention. Cette contrainte était un adjuvant à la

son monopole *public* en la matière (avec la création des ingénieurs-conseils et contrôleurs de sécurité de la branche des AT/MP de la Sécurité sociale). La seconde est *sociétale* puisque la perception des risques professionnels connaissait sa plus grande transformation depuis la révolution industrielle, sous l'effet *socialement non désiré* de la désindustrialisation (ou de la tertiarisation de l'économie) et des interférences toujours plus nombreuses entre les risques professionnels, technologiques et environnementaux. La troisième est *juridique*, dans la mesure où le champ de la prévention se prêtait et se prête encore à une lecture (notamment pénaliste) du droit du travail favorable au contrôle de conformité (*a posteriori*), tout en mobilisant *tout* le spectre d'intervention de l'IT, au reste inégalement utilisé : depuis l'arrêt des travaux sur les chantiers du bâtiment en cas de situation de danger grave et imminent¹ (résultant d'un défaut de protection contre les risques de chute de hauteur, d'ensevelissement et d'exposition à l'amiante lors des opérations de retrait de ce matériau) jusqu'au PV (remontant dans les faits à 1874) en passant par l'observation, la mise en demeure et la saisine du juge des référés² en cas de risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur. La quatrième est d'ordre *identitaire* : parmi les très nombreux acteurs (CSPRF, CNAM et CRAM, INRS, OPPBTP, ANACT, OPRI, Médecine du travail, partenaires sociaux, CHSCT) impliqués dans le système « baroque »³ ou exubérant de la prévention des risques professionnels, l'IT est la « seule à détenir des pouvoirs coercitifs et à être l'instigatrice de toutes poursuites pénales »⁴. La plupart des infractions concernant l'hygiène et la sécurité peuvent théoriquement être sanctionnées sans mise en demeure préalable. Or, pour L.611-10, le champ de la prévention des risques professionnels n'était pas – comme le MEDEF allait bientôt le réclamer à travers son projet de « refondation sociale » – négociable en raison de son caractère régalien : « Personne n'accepterait l'idée que la sécurité routière soit négociée entre automobilistes, motards, routiers, etc. qui détermineraient leurs priorités et pourquoi pas aussi leurs règles de circulation. Dans ce domaine, comme dans celui de la prévention

consolidation d'un esprit de corps et un puissant aiguillon pour produire des travaux personnels ou collectifs sur les techniques d'hygiène et de sécurité. Aussi bien la prévention ressortissait-elle à l'identité même du corps, en lui renvoyant le sentiment gratifiant d'une compétence spéciale, obéissant à une exigence que personne ne pouvait contester : la préservation de l'intégrité physique des travailleurs ».

¹ 2520 procédures en 1998.

² Seulement 15 procédures en 1998.

³ L'expression est de Jean Marimbert, in *Actes du séminaire « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention »*, 10-12 juin 1998. Partagé entre « l'Institution prévention » de la Sécurité sociale, fonctionnant selon une logique assurantielle, et l'ensemble Travail, comportant une multitude d'acteurs, dont la coordination sous l'égide du ministère du Travail, responsable de la politique de prévention des risques professionnels, faisait effectivement figure de curiosité, notamment par rapport au Royaume-Uni où la prévention des risques professionnels était du ressort d'une seule organisation, le *Health and Safety Executive* (HSE).

⁴ Rapport Karolus, signé Anouk Demey (non daté).

des risques professionnels, il s'agit de prévenir les risques d'atteinte à la santé et à l'intégrité physique des personnes et c'est à l'État qu'il revient de fixer le cadre, les règles et aussi les priorités »¹. La dernière raison est enfin stratégique : « L'inspection du travail, selon nous, perdrait sa *neutralité* en participant au processus d'évaluation des risques qui était défini par les textes comme une obligation de l'employeur. C'est là-dessus qu'on était en désaccord avec Villermé et avec la hiérarchie. Ce n'est pas par hygiénisme ou valorisation de la santé que nous nous intéressions à la santé au travail mais parce qu'à travers l'évaluation des risques, on était au cœur d'une question qui nous paraissait stratégique »².

Le débat autour de l'évaluation des risques

Que l'EDR ait constitué, dans ces conditions, la principale ligne de clivage entre les deux associations n'est guère étonnant. Cette fêlure dans l'identité de l'IT venait du hiatus inédit entre l'objectif traditionnellement *consensuel* de la prévention des risques professionnels à l'échelle du corps et la controverse naissante autour du choix des « armes » pour y parvenir. Soit un « clivage du moi (identitaire) » (*Ichspaltung*) qui poussait une partie du corps à tenir compte des réalités et des opportunités (l'EDR en est une : saisissons-nous-en !), tandis que l'autre s'y refusait au nom d'une inspection « idéalisée » tirant sa légitimité du contrôle. Comme si les deux parties du moi coexistaient dans une impossible complémentarité sans pour autant se croiser, ni s'influencer. C'est, semble-t-il, la première fois dans l'histoire du corps qu'un moyen *supplémentaire* de prévenir les risques professionnels a fait (autant) polémique.

Un défi structurel

Encore doit-on préciser que Villermé s'était saisie dès 1983 de la notion d'*évaluation des risques*, mais à rebours de son inclination : sans la conceptualiser, en se l'appropriant empiriquement comme méthode de prévention des risques professionnels. Dans la perspective de la deuxième rencontre nationale de Villermé (10-11 mars 1984), une commission « Hygiène-Sécurité et Conditions de travail », composée des fondateurs

¹ Association L.611-10, « Santé au travail. Médecine du travail », novembre 2000.

² Entretien avec Martine Millot, 30 janvier 2018.

Lionel de Taillac, Jean-Jacques Guéant et Christian Lenoir, s'était en effet prononcée pour « une meilleure analyse des situations et des risques », afin de fonder les interventions sur des « méthodologies plus adaptées ». C'était en arrière-plan renouer avec l'un des plus anciens défis de l'IT : compenser son défaut patent d'ubiquité lié au caractère externe, aléatoire, ponctuel et épisodique de son contrôle - nonobstant la faiblesse structurelle de ses effectifs - en inventant des pratiques et des méthodes (à défaut d'un utopique panoptique) qui rétablissent *la continuité panoramique* de sa surveillance¹ ou fassent, plus modestement, oublier son absence physique de l'entreprise en contradiction flagrante avec son rôle de vigie permanente. Comment faire en sorte que l'entreprise se sente en permanence inspectée sans l'être physiquement ; comment créer les conditions psychologiques d'une surveillance suivie de l'Inspection qui l'incite à se conformer à la réglementation sur l'hygiène et la sécurité, quand sa seule raison d'être, produire des biens ou des services, l'en éloigne naturellement ? Comment transformer une discontinuité de fait en continuité virtuelle ?

La commission Hygiène-Sécurité avait ainsi, selon Jean-Jacques Guéant, engagé sa réflexion dans trois directions : « Cerner la notion de risque professionnel sans l'angle des conditions globales de travail : comment recensons-nous ? quelles convergences entre ce qui est observé au cours des visites et les réseaux d'informations (enquêtes sondages, l'apport des secteurs...). Deuxième axe : l'évaluation des risques : quelle cartographie des risques 'en relief', c'est-à-dire estimation des niveaux d'exposition, nombre de salariés exposés, etc. Troisième axe : notre action vis-à-vis de l'entreprise, comment intégrer le long terme, dépasser le cadre de la section... »². Le texte retenu en définitive par *Interd'Its* s'est toutefois révélé plus pragmatique, qui préconisait de « faire les meilleurs choix possibles » et de « faire le mieux possible ce qu'on a choisi », notamment en « recherchant des méthodes *pour suivre et agir sur les entreprises autrement qu'en y allant* »³, discours aujourd'hui intenable !

Une culture venue d'ailleurs

¹ Premier alinéa de l'article L611-1 du code du travail : Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail, ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au titre III du livre 1er dudit code. Ils sont également chargés, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater, s'il y échet, les infractions à ces dispositions ».

² Réponse de Jean-Jacques Guéant à Vincent Tiano auteur de « L'association Villermé et la prévention des risques professionnels », janvier 2001-15 septembre 2002.

³ *Interd'Its*, n°11, mars 1984 (texte signé par de Taillac, Guéant et Lenoir).

Avant d'être liée à l'intégration du marché unique européen et de faire polémique au sein de l'IT française par associations interposées, l'EDR a lentement creusé son sillon aux États-Unis et au Royaume-Uni. Sa conceptualisation est la résultante d'une double évolution. La première, d'origine américaine, vient d'une séparation systémique entre *évaluation* et *gestion des risques* tant technologiques que professionnels, dont le principe scientifique et politique s'est étendu, dans les années 1960-1970, à toutes sortes de domaines : produits chimiques, médicaments, industrie nucléaire. Ce principe a permis la mise sur le marché de produits ou l'autorisation de nouvelles exploitations industrielles, sous réserve que les risques engendrés à ces occasions restent en-dessous d'un seuil « acceptable »¹. Son adoption ultérieure par les institutions européennes a rencontré d'autant moins d'obstacles qu'il paraissait constituer le meilleur moyen d'harmoniser *a minima* les multiples réglementations nationales en matière de sécurité, au moment où leurs divergences étaient perçues comme un frein à l'objectif, alors affiché au cours des années 1980, de constituer un grand marché intérieur². La seconde évolution est liée à la transformation, par le *Health and Safety at Work Act* (1974), du système d'inspection britannique, consécutive au rapport Robens de 1972. Constatant, après plusieurs décennies d'amélioration continue, une inversion de la courbe des accidents du travail ainsi que la montée en charge des maladies professionnelles (notamment les cancers dus à l'amiante), et revenant sur des accidents majeurs (Aberfan au pays de Galles en 1966), ce rapport pointait les défauts d'une inspection vétilleuse et dispersée aux dépens d'une appréhension globale des risques professionnels et technologiques. D'où un changement notable de philosophie qui s'est traduit par une extension des missions traditionnelles des inspections, désormais tenues, à côté de leurs missions traditionnelles de contrôle et de répression des infractions, de remplir - comme au XIXe siècle - un rôle de conseil et de diffusion des « bonnes pratiques » auprès des employeurs, au reste confirmés dans leur responsabilité en matière de sécurité. De là aussi le regroupement des différents corps d'inspection au sein d'une agence unique, le *Health and Safety Executive* (HSE), entité séparée du ministère du Travail, chargée de mettre en œuvre la stratégie globale définie par une commission tripartite (employeurs, syndicats, collectivités locales), la *Health and Safety Commission*

¹ J.-P. Galland, « La prévention des risques technologiques et professionnels en France et en Grande-Bretagne, des années 1970 à nos jours », in *Santé et Travail. Connaissances et reconnaissance, Revue française des affaires sociales*, Dossier, n°2-3, avril-septembre 2008, p. 301-321.

² I. Vacarie, A. Supiot, « Santé, sécurité et libre circulation des marchandises (règles juridiques et normes techniques », *Droit social*, n°1, janvier.

(HSC), rattachée à un seul ministère. Les nouveaux *Health and Safety Inspectors* se voyaient du même coup confier des attributions en matière de risques industriels concernant le public à proximité des sites dangereux.

Compte tenu du cloisonnement historique, juridique et institutionnel français entre gestion des risques industriels et prévention des risques professionnels, de l'hétérogénéité du personnel affecté à la première et du cloisonnement culturel des multiples acteurs contribuant à la seconde, mais aussi de l'attachement de l'IT française au contrôle de conformité¹, l'EDR n'avait, à l'évidence, aucune chance sérieuse de se diffuser dans l'Hexagone autrement qu'à travers la réglementation européenne. La reconnaissance des « risques technologiques majeurs »², consécutive à l'accident de Feyzin³ en janvier 1966, a néanmoins fait comprendre avant la lettre que les It n'étaient pas forcément les plus compétents pour assumer, comme ils le faisaient de longue date, les fonctions d'inspecteur des installations classées. Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales (création du ministère de l'environnement en 1970) et la création des DRIR(E), l'inspection des installations classées est passée sous le contrôle exclusif des ingénieurs des mines, alors qu'elle constituait depuis longtemps un domaine de compétences partagé (notamment avec l'IT)⁴. C'est d'ailleurs dans celui des risques technologiques qu'elle a trouvé sa première application : la directive « Seveso » (1982) oblige ainsi les industriels dont l'entreprise est susceptible de générer des risques d'une certaine ampleur à réaliser une « étude de dangers »⁵ préalablement à la mise en exploitation de leur site.

¹ G. Sarazin, Rapport sur la mise en œuvre de la réglementation machine – Evaluation-, Rapport n°96060, mai 1996, p.49 : « « Même si [le concept d'évaluation des risques] est intuitivement compris, les agents ne sont pas en mesure de l'expliquer. Si l'on excepte ceux qui refusent toute approche du concept et veulent rester de simple contrôleurs de conformités, et ceux dont les explications montrent bien la compréhension des enchaînements, il existe un discours dominant et majoritaire, uniforme et minimum, qui laisse perplexe. Il semble bien qu'il soit de l'ordre du plaqué plus que du vécu et que l'encadrement départemental, en apparence tout au moins, ne s'empresse pas à le clarifier ou à l'enraciner ».

² Expression inventée par Patrick Lagadec dans sa thèse de 1981.

³ Cet accident a soumis l'IT française à un certain nombre de critiques relatives à « leur juridisme étroit » dans la manière de faire respecter les réglementations. Ces critiques ne sont pas étrangères à l'offensive du corps des mines dont l'avenir passait de moins en moins par des activités liées aux mines et qui a vu dans l'EDR une nouvelle source de légitimation.

⁴ V. Viet, « Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ? Chronique de deux domaines séparés en France (1810-1917) », *Travail et Emploi*, octobre-décembre 2016, n°148, p. 81-101. L. Bonnaud, *Experts et contrôleurs d'état : les inspecteurs des installations classées depuis les années 1970, thèse de doctorat de sociologie*, ENS Cachan, 2002.

⁵ L'étude des dangers, introduite dans le droit français par le décret de 1977 en application de la loi de 1976 relative aux établissements classés, doit recenser ainsi l'ensemble des scénarios pouvant mener à des événements graves qu'il s'agit d'éviter en prenant des mesures de « gestion » ou de « maîtrise » des risques.

Si l'EDR n'a guère rencontré à cet égard de résistances, son application aux risques professionnels *via* la réglementation européenne a, en revanche, profondément divisé l'Inspection du travail française, sur fond d'oppositions très fortes entre les représentants français et britanniques. Les débats ayant précédé la directive 89/391/CEE ont en effet révélé de profondes divergences entre les positions anglaises qui considéraient l'EDR comme un instrument d'autorégulation autorisant l'employeur à apprécier discrétionnairement la marge de 'risques acceptables', et les positions françaises qui, refusant de reconnaître cette dernière notion, n'ont pas pu s'opposer à ce que la directive impose le principe de l'EDR à l'ensemble des employeurs européens. L'ancien directeur du HSE, John Rimington, s'en est expliqué sans détour :

« Pendant la négociation précipitée de la directive-cadre, le Royaume-Uni s'est trouvé dans une position de minorité sans issue pour défendre son principe majeur : que la santé et la sécurité devraient être fondées sur leur caractère raisonnablement praticable, ce qui inclut une estimation des coûts par rapport aux risques. Nous nous sommes débrouillés pour lui substituer le principe – que nous considérons équivalent – selon lequel les mesures de sécurité et de santé devraient être basées sur l'évaluation des risques »¹.

Le choc des cultures

Or la transposition de la directive de 1989² dans le droit français a pris environ douze années, donnant libre cours à toute une série de controverses. Certes, la France considérait qu'elle avait traduit ce texte dans la loi du 31 décembre 1991 ; mais « la page avait été aussitôt refermée alors que l'approche sous-tendue par cette obligation générale et très nouvelle, était une petite révolution en soi. Pas de circulaire en direction des services sur ce que recouvrait l'évaluation des risques, ni sur le rôle de l'Inspection du travail. Le texte ne comportant pas de pénalité, pour les agents de contrôle, il y avait peu ou prou, rien à voir ! Ce fut l'analyse de l'association L.6111-10, en tout cas »³. Tant et si bien que la Commission européenne reprochait à la France d'avoir procédé à une transposition

¹ Cité » par J.-P. Galland, *in art. cit.* D'où ce commentaire de L.611-10 : « On ne peut dès lors que constater la brèche ouverte dans l'ordre public et craindre que la prévention des risques professionnels n'en pâtisse. L'inspection du travail est, compte tenu de ses attributions, nécessairement et intrinsèquement liée à l'évolution du droit et de la notion d'ordre public. Lorsque celle-ci est ébranlée, la légitimité de l'intervention de l'inspection du travail l'est aussi » (Collectif L.611-10, « Les missions de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir », 2002).

² Directive du Conseil du 12 juin 1989 (89/391/CEE) concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

³ Entretien avec Marianne Richard-Molard, 22 mai 2018.

incomplète. D'une part, la publicisation par le chef d'entreprise de l'évaluation des risques aux divers intéressés n'était pas clairement abordée dans la loi ; d'autre part, la mise en œuvre des « services de sécurité » au sein des entreprises (art. 7 de la directive) n'y trouvait aucune traduction concrète¹, la coopération entre des services très divers étant loin d'être acquise, compte tenu de leurs logiques spécifiques et d'une réticence corrélative à travailler de concert dans la pluridisciplinarité². Ce n'est qu'avec l'adoption par le décret du 20 novembre 2001 du « Document unique relatif d'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs » (DUER), complété par la circulaire DRT du 18 avril 2002, que la transposition a pris fin³. Ce décret, qui ne prévoyait comme sanctions pénales que des contraventions de cinquième classe, exigeait de la part des employeurs la réalisation d'un document unique transcrivant « les résultats de l'évaluation des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs ». Il obligeait également les employeurs à tenir ce document à disposition des CHSCT, ainsi que, sur leur demande, aux inspecteurs du travail et agents des services de prévention de la Sécurité sociale.

La lenteur du processus de transposition sans sanction ni appui de la DRT - autrement que par des groupes de travail, séminaires d'étude et une campagne de sensibilisation⁴ - a d'emblée semé le désarroi dans les rangs de l'IT. Au point de polariser un clivage entre ceux qui voyaient dans l'EDR un nouveau levier pour la prévention (Villermé au premier chef, qui la considérait comme « une extension » et non comme « une substitution du dispositif réglementaire existant en matière de prévention »⁵), et ceux, sans doute plus nombreux, qui l'interprétaient comme une atteinte au contrôle de conformité, attribut historique du corps (L.611-10 à la manœuvre) :

« Ce n'est pas **l'obligation faite à l'employeur d'évaluer, sous sa responsabilité**, les risques dans son entreprise que nous dénonçons, mais bien la portée que certains (et pas seulement à l'INT) veulent lui donner, qui conduit à abandonner purement et simplement le contrôle de conformité au bénéfice d'un concept aux contours fumeux »⁶.

¹ V. Tiano, *Thèse cit.*, 2002.

² La France considérait que les dispositions françaises relatives à la médecine du travail satisfaisaient aux dispositions de l'article 7 de la Directive européenne.

³ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018 : « Je prends mes fonctions au moment où le décret sur le document unique d'évaluation des risques (DUER) est en voie de finalisation. En tant qu'ancien référendaire à la Cour de justice des communautés européennes, j'avais une certaine idée du levier que peuvent être la législation européenne et la jurisprudence communautaire pour accélérer les choses en matière de conditions de travail et donc d'évaluation des risques. Quand j'arrive, en 2001, je ne me pose pas tellement la question des associations et de l'IT, j'utilise la directive de 1989 comme un levier pour faire bouger les choses ».

⁴ Et à travers un groupe de travail sur l'évaluation des risques à l'effet de former un « réseau accompagnant les démarches d'évaluation des risques professionnels ».

⁵ *Interd'Its*, Bulletin de liaison n°11, janvier 2000.

⁶ Association L.611-10 : « Demandez le programme ! », 26, janvier 1998.

« Placer l'évaluation des risques au centre de l'action de l'inspection du travail conduit à ôter toute dimension pénale à l'action de l'inspection du travail. En effet, comment concevoir qu'après avoir accompagné l'employeur dans sa démarche d'évaluation, l'agent de contrôle puisse mettre en œuvre une quelconque action pénale. Les chiffres le prouvent : 1% des infractions constatées en santé sécurité au travail sont relevées par procès-verbal, l'action pénale est déjà mise en œuvre à doses homéopathiques, la démarche de l'évaluation ne peut qu'amplifier le phénomène »¹.

Car enfin, bien des points sont restés dans l'ombre jusqu'à l'adoption du DUER et les sept arrêts amiante de la Cour de cassation² (2002) fixant des obligations très contraignantes (et donc controversées) en termes de résultat, l'obligation de résultat s'ajoutant et se combinant désormais à celle des moyens. Si l'EDR constituait, depuis l'introduction de la notion de sécurité intégrée dans la réglementation (loi du 6 décembre 1976³), une nouvelle composante de l'obligation de sécurité du chef d'entreprise, « inspecteurs et contrôleurs [étaient] confrontés à un rôle paradoxal : promouvoir l'évaluation, y inciter, *mais en même temps ne pas évaluer ni cautionner la qualité des plans de mise en conformité qui leur sont remis* »⁴. En effet, que se passerait-il en cas d'accident si, pour « optimiser » l'EDR, l'agent de contrôle s'était avisé de conseiller le chef d'entreprise ou de lui préconiser, en accord avec la convention 81 de l'OIT de 1947⁵, tel ou tel moyen de prévention ? Ne retombait-on pas alors dans la logique de réparation *a posteriori* dont l'EDR entendait précisément se déprendre⁶, et n'engageait-on pas du même

¹ Sylvie Catala à H. Avignon, 19 juin 2000.

² Dans sept décisions publiées du 28 février 2002, la chambre sociale de la Cour de cassation a adopté une nouvelle définition de la faute inexcusable de l'employeur, en matière de maladie professionnelle, en énonçant : « En vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés dans l'entreprise ; le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L. 452-1 du code de la sécurité sociale, lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver » (Soc., 28 février 2002, *Bull.* 2002, V, n° 81, pourvois n° 00-10.051, 99-21.255, 99-17.201, 99-17.221, et autres)

³ Cette loi donne aux DD un véritable pouvoir réglementaire : si l'inspecteur constate l'existence d'une situation dangereuse que la loi ou le règlement n'ont pas prévue, le chef de service départemental peut mettre en demeure l'employeur de prendre toute mesure utile pour la faire disparaître dans un délai donné. L'inexécution de la mise en demeure est sanctionnée pénalement de peines de police.

⁴ G. Sarazin, *Rap. cit.* p. 49. Cette problématique peut également s'appliquer aux entreprises certifiées qui ne sont exonérées de l'obligation de sécurité, mais qui souvent bénéficient d'une « présomption de conformité ».

⁵ Art. 3 de la convention 81 de l'OIT (qui infirmait une doctrine interne établie depuis la fin du XIXe siècle) : « Le système d'inspection du travail sera chargé : (a)... ; (b) « de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ».

⁶ Voir l'enquête ADIGE commanditée par la DRT, qui a servi de base de réflexion au rapport IGAS de G. Sarazin, 1996 : « L'évaluation introduit une approche qui diffère de la logique de la réparation (sur laquelle le système français était largement fondé) met l'accent sur l'identification de la responsabilité de l'accident (ou de la maladie), afin de savoir qui doit réparer le préjudice. Avec l'évaluation, il s'agit au contraire de développer une gestion préalable qui doit limiter la probabilité de l'accident ou de la maladie ».

coup la responsabilité de l'État ? « Cette conception ignore la mise en garde du Conseil d'État de mai 1996¹ contre le risque de mise en jeu de la responsabilité pénale des agents de contrôle par l'extension inconsidérée de leur mission. Ainsi, dans les modules ambiance physique et électricité, l'un des objectifs de la formation est d'apprendre aux agents de contrôle à '*valider la pertinence*' des divers plans mise en œuvre par les chefs d'entreprise pour se mettre en conformité. Quid d'un accident qui surviendrait sur des installations (électriques par exemple) ainsi 'validées' ? »².

Sur l'implication possiblement pénale de l'IT, dont L.611-10 faisait son cheval de bataille, la DRT semble avoir temporisé. Sans doute parce que l'EDR lui paraissait élargir le champ de la régulation sociale en mettant en avant les fonctions de négociation et de conseil de l'inspection, tout en paraissant relancer fructueusement « la dynamique de prévention » *en amont* du risque réalisé, selon une démarche globalisante, au reste plus « déterministe » (France) que probabiliste (Royaume-Uni). Mais aussi parce que des initiatives³ impliquant des membres de Villermé se développaient dans la région PACA, dont le succès semblait dépendre « d'une démarche pédagogique, conduite avec tous les acteurs de l'entreprise » :

« Cette approche n'est pas simple et nous avons dû construire des modules de formation des agents de contrôle en reprenant les choses de zéro de façon à mettre au centre le travail de contrôle mais en redessinant le contenu. Nous étions dans une étape de conseil, d'où beaucoup d'échanges et de réflexions pour que les agents l'acceptent même si ça ne les empêchait pas d'utiliser d'autres outils juridiques. Nous avons construit des formations avec des formateurs, dans lesquelles il était indispensable de prévoir des temps de débat sur des questions comme : « Comment vous situez-vous lorsque vous demandez et expliquez à un employeur qu'il doit engager une démarche d'évaluation des risques professionnels avec ses salariés, sans le laisser en plan sur la méthode ? Êtes-vous toujours agent de contrôle ? ». Comment comprendre ce rôle de conseil qui est inscrit dans la convention internationale du travail et qu'il faut bien identifier dans sa portée parce que c'est la garantie qu'après, s'il ne se passe rien, vous avez eu cette étape, que rien n'a été fait et que votre action pénale est légitime. Le PV est légitime si on a commencé par tenter de mettre en œuvre des outils de dialogue. Ce travail a été effectué par nos collègues de Marseille, très en amont de ce que le ministère a pu accompagner par la suite. La région PACA a vraiment été la première à construire des formations, diffuser des documents utilisés pour l'évaluation des risques »⁴.

¹ Rapport du Conseil d'État, 9 mai 1996. Une analyse de ce rapport par Bernard Grassi, *in Interd'Its*, Bulletin de liaison n°6, janvier 1998.

² Association L.611-10 : « Demandez le programme ! », 26, janvier 1998.

³ Encouragées par la DRT, selon L611-10, spontanées et autonomes, selon Villermé.

⁴ Entretien avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018.

La réaction très vive de L.611-10 au guide méthodologique¹ conçu par l'ingénieur de prévention de la région PACA, Philippe Sotty, a sans conteste fait bouger les lignes :

« Ce document, que la DR de la région PACA a tenté de 'vendre' aux autres régions, a bien failli devenir la bible de tous les services d'inspection du travail de France en santé sécurité. Il propose une nouvelle démarche aux agents de contrôle que l'on peut résumer comme suit : l'agent de contrôle participe activement à l'évaluation des risques réalisée par l'employeur en lui faisant remplir des grilles d'évaluation type, en suggérant des méthodes de travail ou encore en fixant lui-même le programme de travail. Selon ses auteurs, tout devient matière à évaluation des risques. Ainsi, 'les non-conformités constatées dans l'entreprise servent à légitimer la demande d'évaluation des risques'. (...) Dans cette 'démarche', le contrôle de conformité dont la vocation est de prévenir le risque par l'application de prescriptions réglementaires précises, imposées s'il le faut par les moyens coercitifs, est ainsi abandonné au profit d'une démarche 'd'accompagnement' des employeurs dans leur analyse des risques »².

D'où cette clarification tardive de la DRT dans son programme d'actions coordonnées 2000 :

« Il est clair que le rôle de l'inspection du travail, dans l'appréciation de la conformité de la réglementation ne saurait être confondu avec un consultant externe, qui est forcément partie prenante du processus engagé par l'entreprise. C'est dire qu'une implication trop grande des services de l'inspection dans l'élaboration même du plan de prévention ou même sa validation doit être nettement écartée, comme génératrice de confusion des rôles ».

Gouverner, c'est adapter sans déséquilibrer

La circulaire DRT du 18 avril 2002, signée Jean-Denis Combrexelle, a fort à propos réconcilié l'évaluation des risques avec le contrôle de conformité en stipulant que « les agents de l'inspection du travail peuvent dresser procès-verbal à l'encontre de l'employeur qui n'aura pas transcrit les résultats de l'évaluation des risques sur un document unique ou mis à jour ces résultats (...). En outre, ils peuvent relever, par procès-verbal, les autres cas d'infractions déjà prévus par le code du travail. Il s'agit, en premier lieu, de l'absence de mise à disposition du document unique aux instances représentatives du personnel et aux agents de l'inspection du travail. En second lieu, l'inspection du travail peut constater, par

¹ A. du Crest, « Evaluation des risques. Guide méthodologique », 19 juin 1999 : « La démarche de contrôle proposée dans le guide méthodologique Paca [région pionnière en la matière] est un leurre. Il ne s'agit en effet pas de contrôle mais d'accompagnement de l'employeur (il faut conseiller, évaluer puis valider). L'IT devient coauteur de l'évaluation des risques. Sous prétexte d'une plus grande efficacité – cependant non démontrée – de notre action dans la prévention des risques professionnels, on abandonne notre rôle de respect de l'ordre public. Les implications en matière de responsabilité pénale des agents de contrôle sont grandes ».

² Association L.611-10, « EVALUATION : PIEGE A C.... LE PIRE EST (PROVISOIREMENT) EVITE », 3 avril 2000.

procès-verbal, la violation par l'employeur des prescriptions en matière d'évaluation des risques »¹. C'était, par voie interne, instaurer un « *contrôle de l'évaluation des risques* » et faire ainsi passer discrètement celle-ci dans les mœurs de l'IT, rétablie, comme le réclamait L.611-10, dans sa fonction (pourtant non exclusive) d'organe de contrôle.

Néanmoins, la causalité, selon laquelle l'attentisme de la Centrale aurait généré du désarroi et de l'incertitude, peut aussi être renversée : l'inertie des pratiques d'inspection semble avoir entretenu les tergiversations de la Centrale en la confrontant à la nécessité de « situer » le contrôle de conformité (qu'elle souhaitait amoindrir) par rapport à l'EDR qui impliquait une nouvelle approche, une grammaire et un vocabulaire adaptés² (risques *versus* danger) ainsi qu'un indispensable appui méthodologique. « Sans relais politique au niveau des services, sans compréhension des enjeux et des stratégies rien d'étonnant à ce que se produise un repli des agents de contrôle, tout au moins certains d'entre eux, sur un juridisme formel de contrôleurs de conformité, focalisés sur le code du travail qui reste leur terrain sûr. Loin, très loin, d'une pratique nouvelle s'appuyant sur une conception ouverte de l'évaluation du risque »³.

« A cela se sont ajoutées, comme un élément de complication, les difficultés technico-politiques très lourdes de la transposition de la directive machines. Il s'est alors produit un phénomène qui n'est pas sans précédent : lorsque le texte de transposition a été fait, en 1992 ou 1993, les organisations professionnelles nationales d'employeurs n'ont pas objecté mais elles ont ensuite été dépassées par leurs bases lorsqu'il a fallu mettre en œuvre le contenu de la directive et ses textes de transposition. La phase la plus polémique a eu lieu sous Olivier Dutheillet De Lamothe qui a été confronté à ce phénomène, avec la nécessité d'assouplir un peu les conditions de mise en œuvre, en particulier le décalage dans le temps, l'échéance de mise en conformité des machines. C'est un sujet qui a beaucoup phagocyté le chantier santé/sécurité au travail entre 1993 et 1996. Il a fallu plusieurs années pour que ça s'apaise »⁴.

Aussi n'est-il guère étonnant que L.611-10 se soit engouffrée dans la brèche, alors même que Villermé, succombant à son déclin, abandonnait la partie après avoir exhorté la DRT à répondre aux injonctions de la Commission européenne⁵. Aussi longtemps que le flou a subsisté sans sanction possible, que le rôle de l'IT n'a pas été clarifié et qu'aucun contrôle de l'EDR n'a été organisé, l'association a pu s'appuyer sur le désarroi des agents

¹ Circul. DRT n° 6 du 18 avril 2002 (non publiée au *J.O.*).

² Document DRT remis au cours du séminaire « Evaluation des risques », 10-12 juin 1998.

³ G. Sarazin, *Rap. cit.* p. 58. Où l'on retrouve ici les critiques de Frédéric Perin à l'égard d'une inspection que son juridisme « étroit » rendait rétive à une intelligence politique des situations.

⁴ Entretien avec J. Marimbert, 13 juillet 2018.

⁵ Entretien avec Marianne Richard-Molard, 22 mai 2018. Voir chapitre troisième.

de contrôle pour « démystifier » l'apport, pourtant bien réel, de l'EDR. Son rôle de contre-institué a reçu, dans ce long épisode de treize années (1989-2002), une consécration évidente en révélant les ambiguïtés (confusion des rôles entre agent de contrôle, expert et conseiller), dont le placage d'une culture de prévention venue d'ailleurs sur la culture du contrôle de conformité était porteur. Au point de faire sienne la remarque du procureur général près la cour d'appel de Paris, faite lors d'une journée consacrée à l'action de l'IT en santé sécurité au travail, le 12 novembre 1997 : « La répression sans la prévention, c'est de l'arbitraire ; mais la prévention sans la répression, c'est de l'angélisme »¹.

L'association a cependant rempli une fonction instituante en obligeant la DRT à « gouverner », c'est-à-dire à prendre des mesures d'adaptation et de clarification rendant *compatibles* deux cultures *a priori* antithétiques mais en fait complémentaires, condition impérative de la transposition complète de la directive-cadre de 1989. Tout s'est ainsi passé comme si L611-10 avait été, par ses critiques pertinentes, l'agent involontaire d'un processus d'incorporation et de normalisation de la culture de l'EDR dans l'IT.

Reste que l'adoption réglementaire de l'EDR en France, pourtant présentée comme « le moyen de franchir un palier parce qu'elle agit à la base, qu'elle agit à la racine, qu'elle agit dans une optique préventive, en prévention primaire »², n'a pas entraîné, comme au Royaume-Uni, la réforme des systèmes de prévention des risques industriels et des risques professionnels, ni de manière séparée ni de manière interconnectée³. Aucune intégration ni décloisonnement de ces deux systèmes, enracinés de longue date dans le paysage institutionnel français mais juridiquement et fonctionnellement distincts, n'ont en effet vu le jour. Plus, l'explosion de l'usine AZF en septembre 2001, survenue après d'autres catastrophes industrielles (Feyzin, raffinerie Total de La Mède en 1992, Metaleurop à Noyelles-Godault en 1993), n'a pas remis en cause ce partage⁴ dont les limites se dévoilent pourtant au fil des catastrophes (Lubrizol en 2019). Ces événements à fort retentissement médiatique semblent au contraire l'avoir renforcé aux dépens d'une intelligence globale, interconnectée et transversale des systèmes en cause. Enfin, il semble bien qu'une inflexion

¹ Cité par S. Catala dans une intervention faite à la Fondation Copernic, mars 2009.

² Jean Marimbert, in *Actes du séminaire « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention »*, 10-12 juin 1998.

³ Comme y invitait pourtant la réalisation de risques technologiques majeurs dont AZF est une illustration topique.

⁴ Comme en témoignent en creux les circulaires DRT des 15 novembre et 14 décembre 2001 qui se bornent à stipuler qu'il faut respecter les prérogatives du CHST et veiller au respect des dispositions du décret du 20 février 1992. Voir Association L611-10, « INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES SUR LES ENTREPRISES A RISQUES : L'AUTRUCHE ET LE PARAPLUIE ». Ce partage est, du point de vue du ministère du Travail, justifié par le fait que les établissements classés dépendent, contrairement à l'IT, de l'autorité préfectorale.

juridique favorable à l'EDR se soit produite au détriment des autres actions de prévention, l'article L230-2 III du code du travail stipulant que l'employeur doit évaluer les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs et, *en tant que de besoin*, mettre en œuvre les actions de prévention. En d'autres termes, les résultats de l'EDR conditionneraient l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre des mesures de prévention.

Si elle n'a pas détrôné l'approche risque par risque, comme en témoigne la réglementation sur l'amiante - dont la spécificité est contestée par les anciens membres de L611-10¹ -, l'EDR a dissipé l'illusion, récurrente dans l'histoire de la prévention des risques professionnels, que toute innovation disruptive en la matière est appelée à devenir la panacée universelle. En réalité, comme dans le domaine de la santé publique, la dynamique de prévention ne peut se déployer qu'en faisant feu de tout bois et en associant à ses objectifs, comme le préconise l'OIT, tous les acteurs internes ou externes à l'entreprise². Sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte à l'ordre public, n'éclipse pas les autres modalités de prévention (plus impératives que la répression des infractions) ni n'oublie que certaines conjonctures (crise sanitaire, accidents technologiques majeurs...) ou situations atypiques peuvent très bien bouleverser l'économie du choix des « armes » ou des priorités d'ordre gouvernemental (crise sanitaire du Covid-19). Voilà qui plaide en faveur d'une dynamique de prévention à géométrie variable et d'une clarification permanente du rôle des acteurs dont bien sûr l'inspection du travail :

« On a eu des débats sur la certification, mais je pense que, pour l'IT, il est très important de rester droit dans ses bottes. C'est-à-dire de savoir ce qu'elle attend du chef d'entreprise, d'être capable d'expliquer dans quel cadre elle se situe, et d'accepter qu'il y ait des actions autres conduites en parallèle. A condition toutefois que cela n'engendre pas d'effet pervers sur ce qui est demandé. Nous pouvons dire

¹ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018 : « On se cache derrière son petit doigt en prétextant que c'est beaucoup trop technique. Pourtant bien qu'effectivement très technique, il n'y a que 20 articles codifiés sur ce cancérigène, et juridiquement parlant, ce n'est pas très technique. Ce refus pour certains de s'impliquer sur cette thématique est, je pense, lié au fait que l'amiante est présentée, dans le cadre des formations dispensée aux agents de contrôle, comme LA substance mortelle. Pourtant, quand je vais contrôler une menuiserie où il y a de la poussière de bois qui provoque le deuxième cancer mortel après l'amiante, je ne m'équipe pas, je n'ai pas l'impression d'être en danger. Il n'y a que dans l'amiante qu'on a conscience de ce risque d'exposition à un cancérigène mortel. Je pense que mon administration a raté un train. On aurait dû commencer par ce qu'est le contrôle des cancérigènes en général. (...) A force de ne parler que d'amiante, les collègues sont en train de perdre le réflexe professionnel de se poser la question de l'éventualité d'une exposition à un risque cancérigène. D'où la nécessité de réactiver la dimension généraliste de l'IT ou d'arrêter de sans cesse zoomer sur l'amiante parce qu'il n'y a pas que ça et qu'on finit par oublier les risques liés à d'autres choses comme la poussière de bois, par exemple. Il y a une réelle perte de connaissances, d'appréciation et de repères, ce qui est inquiétant. Je sais de quoi je parle, je suis formatrice amiante et très investie sur ce sujet ».

² Voir la thèse de Camille Gasnier, qui montre que cette position française rejoint celle de l'OIT : *Gouverner le social par les normes transnationales ? Audits, gestion des risques et conditions de travail en entreprise*, Thèse de sociologie (sous la dir. de J.-P. Gaudillière), Cermes3 (EHESS), 2018.

à l'employeur : 'D'accord, vous êtes dans une démarche de certification mais ce qui vous est demandé dans la réglementation du travail, c'est d'avoir une démarche de maîtrise *a priori* des risques professionnels ; de la conduire avec la participation des salariés, en lien avec les services de santé au travail et voilà les étapes à respecter. Si vous apportez de nouveaux éléments pour enrichir cette méthode, on en discute et on se met d'accord mais l'un ne peut remplacer l'autre ni modifier votre responsabilité qui reste pleine et entière'.

Si l'on tire le fil jusqu'au bout, et c'est ce que l'on doit faire, une fois l'évaluation des risques faite, et le plan d'action construit, cet outil va aussi servir dans la formation à la sécurité des salariés qui prennent le poste de travail. Il permet de mettre en évidence les risques identifiés, ceux sur lesquels on est en train de travailler, ceux sur lesquels on n'a pas encore trouvé la bonne parade, ceux pour lesquels une protection individuelle reste encore nécessaire et leur raison d'être. On pourra y ajouter l'historique des accidents du travail qui se seraient produits sur les lieux de travail et les suites données. La démarche devient systémique »¹.

La reconnaissance d'une indispensable complémentarité entre les techniques et procédures de prévention aura donc non seulement permis de relativiser l'efficacité des unes par rapport aux autres², apport précieux pour un corps généraliste, mais aussi de les articuler autour de la notion, naguère décriée du contrôle, qui consiste, pour chaque agent, à « construire mentalement la situation que l'on veut voir advenir »³. En amont comme en aval d'une situation que l'on souhaite modifier pour se rapprocher qui de la lettre, qui de l'esprit des textes.

Faire ce que l'institué « devrait » faire

Dans le contexte des années 1990, marqué par la juridiciarisation des affaires de santé sécurité au travail ou d'autres événements⁴, L611-10 avait à l'évidence un rôle à jouer, conforme à sa lecture pénaliste de la prévention des risques professionnels.

¹ Entretien avec M. Richard-Molard, 22 mai 2018.

² Ce qui expliquerait l'attitude dubitative de certains anciens membres de L.611-10 à l'égard d'une EDR devenue banale : « Elle est complètement passée dans les mœurs mais quel a été son impact ? Le document unique joue un certain rôle tout comme les PPSPS (Plan particulier de sécurité et de protection de la santé) sur les chantiers, c'est-à-dire que je l'utilise lorsque je verbalise un employeur. Les entreprises le nourrissent comme elles peuvent ou comme elles veulent. A mon sens il n'y a pas eu d'investissement phénoménal des représentants du personnel au sein des entreprises pour essayer de faire bouger les lignes dans ce document mais, surtout, ce document ne sert pas, comme il le devait, de base de travail aux grosses entreprises pour établir le programme annuel de prévention. C'est une formalité comme une autre ». (Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018).

³ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

⁴ Affaire du sang contaminé (1990), inondations de Vaison-La-Romaine, ; effondrement de la tribune du stade de Furiani (1992), etc.

Protéger les agents de contrôle

A la suite du rapport du Conseil d'État du 9 mai 1996¹, consacré à la responsabilité pénale des agents publics, le directeur régional d'Ile-de-France, Louis Tribot, avait adressé, le 20 janvier 1997, aux inspecteurs et contrôleurs d'Ile-de-France une note sur l'éventualité d'une mise en cause de la responsabilité des agents de contrôle dans l'hypothèse d'infractions non intentionnelles. Si, comme le soutenait le président de Villermé, Bernard Grassi, le risque en cause devait être ramené à sa juste proportion, « aucun agent de l'inspection n'ayant été jusque-là condamné pour un délit d'imprudence dans l'exercice de sa fonction »², l'émoi suscité par cette note fut bien réel :

« Depuis ce jour, nuits blanches et sueurs froides se succèdent, des souvenirs désagréables reviennent en mémoire, vous pensez aux oranges que l'on vous portera... Et parfois même, de 'bonnes' résolutions sont prises : 'Je n'examine plus les permis de construire' ; 'Je n'accorde plus une seule dérogation machine', ou encore : 'Je vais demander ma mutation pour l'emploi, c'est moins dangereux' ».

Au moins cette note a-t-elle eu le mérite « d'informer les agents sur une évolution jurisprudentielle tangible, due à un nouveau comportement des victimes d'un côté et à l'attitude des juges de l'autre, qui hésitent de moins en moins à mettre en cause l'administration et les fonctionnaires eux-mêmes, et de susciter un débat dans les services, même s'il se limite pour l'instant à des inquiétudes et des interrogations ».

Protection fonctionnelle à usage externe

Face à ce nouveau défi - dont l'affaire du Pic de Bure³ (1999) fut l'illustration la plus frappante⁴ -, L611-10 a pris clairement le parti de défendre une conception intégrale

¹ Paru à l'occasion de la promulgation de la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.

² B. Grassi, « La responsabilité pénale des agents de l'inspection du travail en matière d'imprudence commis à l'occasion du contrôle », *Interd'Its*, Bulletin de liaison, n°6, janvier 1998.

³ Accident d'un téléphérique de service le 2 juillet 1999 qui a coûté la vie à 21 salariés, les directeurs départementaux du travail de l'unité territoriale concernée avaient été mis en examen pour homicide involontaire du fait de l'absence de contrôle de l'installation.

⁴ Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018 : « A la suite de l'affaire du Pic de Bure, j'avais obtenu de suivre les conclusions du rapport de Jean-Pierre Chassine qui avait été chargé d'une mission autour de la protection du corps d'inspection et notamment en cas de mise en cause de la responsabilité des inspecteurs. Le ministre a signé une circulaire sur les incidents de contrôle, avec un système de veille peut-être un peu lourd et bureaucratique mais qui donnait un repère, notamment sur le signalement des incidents de contrôle, l'appui au service et la protection des fonctionnaires. J'estime cette expérience de cabinet très enrichissante et je pense avoir fait œuvre utile mais j'ai trouvé cette expérience éprouvante notamment en raison du décalage que j'éprouvais avec les collègues jeunes issus des grands corps et le discours assez négatif sur les services portés par certains conseillers politiques. J'ai également compris pourquoi des décisions non pertinentes peuvent être

du contrôle : « Remplissez toute votre mission de contrôle mais rien que votre mission de contrôle ! ». Seule cette dernière, raison d'être de l'association, pouvait autrement dit mettre l'agent de contrôle à l'abri d'éventuelles poursuites en cas d'accident ou de maladie professionnelle. Cette exhortation lui permettait opportunément de faire ressortir la « justesse » de son discours fondateur et de contrer, en même temps, les injonctions de la DRT visant à développer localement des actions coordonnées et partenariales avec tous les acteurs de la prévention¹. L'association estimait en effet que cette approche d'inspiration villermiste n'était pas sans conséquence en tant qu'elle tendait à faire de l'agent de contrôle le « chef d'orchestre de la prévention, « partenaire » de l'entreprise :

« Nous pensons au contraire [qu'elle] conduit inévitablement l'agent de contrôle à se substituer à l'employeur et à endosser des responsabilités qui ne sont pas les siennes. Au-delà et surtout, elle amène [celui-ci] à délaissier son rôle répressif, ce qui pourrait lui être reproché par le juge, tant il est vrai que la fonction répressive ne peut s'analyser que comme une 'diligence normale'² eu égard aux pouvoirs dont nous disposons »³.

La protection fonctionnelle des agents de contrôle en cas de responsabilité pénale des agents de contrôle avait un usage externe qui rendait possible son application à l'ensemble du corps. Sans bien sûr le protéger contre les agressions physiques ou verbales⁴ qui se développaient, comme dans toute la société et dans d'autres pays, à l'encontre des agents de l'État. Mais pouvait-on, en interne, inventer une autre forme de protection qui permette à l'agent de contrôle de se sentir soutenu par son corps dès lors qu'il remplissait correctement ses missions ? D'échanger une part de son autonomie (l'indépendance étant garantie par la convention 81 de 1947) contre l'appui collectivement agrégé de l'institution ? Questions essentielles auxquelles la transformation ultérieure de l'IT en système pourvu d'une autorité centrale⁵ et la mise en œuvre d'une politique du travail s'efforceront de répondre du point de vue de la DGT, pourvu que l'agent de contrôle

prises au niveau politique parce qu'une grande partie de jeunes conseillers sortis de grandes écoles sont peu expérimentés et ne connaissent pas la réalité du travail et des entreprises ».

¹ Note de J. Marimbert sur les actions coordonnées pour la prévention des risques professionnels, 23 janvier 1997.

² Art. 121-3 du code pénal, alinéa 3 : Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

³ Association L.611-10, « RESPONSABLES MAIS PAS COUPABLES, M'SIEUR LE JUGE ! », non datée (janvier 1997 ?)

⁴ Voir chapitre suivant.

⁵ Voir chapitre suivant.

observe le code de déontologie du service public de l'inspection du travail dans le respect de la hiérarchie du corps¹.

Protéger l'agent de contrôle ou protéger son corps ?

L611-10 s'est montrée très attentive à tout ce qui lui paraissait porter atteinte à la mission de contrôle de l'IT et notamment à ce qu'elle considérait comme des interventions « extérieures ou indues » subies par les agents de l'inspection dans l'exercice de leur métier, en contradiction avec l'article 6 de la convention 81 de l'OIT². Au point de se comporter parfois comme un syndicat de fonctionnaires prenant la défense de ses mandants aux prises avec leur hiérarchie³. Sa conception rigoriste du contrôle la confortait dans une lecture sélective de cette convention qui prévoyait pourtant des aménagements : « Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites »⁴ ; ou encore des coopérations avec d'autres acteurs⁵. Mais pour l'association, le principe d'indépendance devait avant tout « garantir » l'action répressive de l'agent de contrôle dans sa mission de prévention des risques professionnels, contre tout risque de censure ou d'intrusion de la hiérarchie ou de l'autorité préfectorale⁶.

Une illustration topique de cet engagement est fournie par « l'affaire Burdy », du nom d'une inspectrice en fonctions dans le département de la Haute-Corse, qui avait mis en œuvre une action soutenue (prélèvements, mise en demeure, référés et PV) de prévention des risques d'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Ces ouvriers étaient affectés sur des chantiers de bâtiment et de travaux publics dans les environs de Bastia, sur des terrains où affleuraient des roches amiantifères. Des relevés sur place avaient révélé

¹ Décret n° 2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail.

² « Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ».

³ Association L.611-10, Lettre au DGT, 28 avril 2002, dans laquelle l'Association prend la défense d'une de ses membres à qui sont reprochés des « problèmes relationnels ».

⁴ Art. 17 de la convention 81 de l'OIT.

⁵ Art. 5 de la convention 81 de l'OIT : « L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser : (a) une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part ; (b) la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations ».

⁶ Voir le tract de L.611-10, « *Indépendance Day Day* », diffusé, comme son titre l'indique, le 4 juillet (2007), qui dénonçait, dans quatre cas de figure distinctes (dont l'affaire Burdy), une absence d'appui et de soutien aux agents et surtout des « atteintes à l'indépendance », sous la forme « d'incursions intempestives » des préfets dans le cadre d'une politique du travail à l'encontre de la « mission d'un corps de contrôle en charge de l'application d'une réglementation ».

que la teneur en fibres d'amiante, dégagées à chaque coup de marteau piqueur ou de pelle, était d'environ 1200 fibres par litre, quand le maximum fixé par le décret travail était de 100 fibres. En périphérie et en zone habitée, jusqu'à 287 fibres par litre avaient été mesurées, soit plus de 50 fois la valeur limite tolérée pour la population (les deux réglementations étant distinctes). Les écarts ainsi constatés soulevaient l'épineuse question de la poursuite de ces chantiers : pouvait-on s'y résoudre sans risque pour les habitants et les travailleurs ? Une réponse négative eût remis en cause tout le programme d'extension immobilière de la ville de Bastia, au grand dam de son aménageur, ancien ministre et député, et du principal entrepreneur, sénateur maire de Furiani.

Ce n'est évidemment pas la première fois que les *Voltigeurs de la République* affrontaient ce genre de dilemme, mais le contexte avait profondément changé depuis les années 1990 avec l'apparition des associations de victimes de l'amiante ou de cancers professionnels et la publicisation¹ toujours possible des dossiers « où se rejoignent les problématiques de santé publique et de santé au travail »². Pour lors, l'association considérait que l'action répressive de l'inspectrice s'était heurtée à l'opposition de son supérieur hiérarchique, lequel « avait tenté de la dissuader d'exercer ses contrôles, de la sanctionner et de la pousser à demander son départ »³.

« L'affaire » est éclairante à plus d'un titre. D'une part, elle révèle la difficulté de la Centrale à aménager une protection fonctionnelle des agents de contrôle (qui dépendait de la DAGEMO, bien que la DGT fût l'autorité de tutelle) en l'absence de procédure contradictoire ou d'instance arbitrale, dans une organisation déconcentrée laissant à l'échelon départemental un large pouvoir d'appréciation – proportionnel à celui des agents de contrôle, pris isolément. C'est bien du reste cette carence d'appui interne qui poussait l'association à réclamer, « sans se substituer aux actions et aux démarches syndicales, le retour à une situation normale où notre collègue puisse exercer son travail (...) sans embûches »⁴, et à « former un recours devant le BIT » à l'issue plus qu'incertaine. Comme si l'association L.611-10 se reconnaissait une fonction supplétive en pensant faire ce que

¹ La Présidente de l'Association L.611-10 à Monsieur Masson DAGEMO, 11 mai 2006 : « Songez que viendra peut-être un jour où, si l'affaire des terrains amiantifères en Corse fait la une de la presse nationale, si un journaliste d'investigation un peu curieux vient à poser des questions embarrassantes sur l'action de l'État, ou plus grave, si les juges en viennent à demander des comptes à l'État, tout le monde sera bien content de pouvoir mettre en avant le travail réalisé par Patricia Burdy ».

² Jean-Denis Combrexelle à la présidente de L.611-10, 6 août 2007.

³ Nathalie Meyer au nom de L.611-10 à la directrice du département des normes internationales du travail (BIT), 3 juillet 2007.

⁴ Compte rendu de la délégation de L.611-10 (N. Meyer, S. Catala, S. Rousselle, J.-L. Osvath) reçue à la DGT (J. Bessière, L. Vilboeuf), le 17 octobre 2007.

l'institué *devrait* faire, c'est-à-dire protéger individuellement ses agents de contrôle. Mais la DGT pouvait-elle prendre le risque de court-circuiter et de désavouer l'échelon d'autorité départemental, alors qu'elle mettait en œuvre une politique du travail destinée à renforcer les interventions des agents de contrôle et leur impact, « dans le respect des équilibres entre contrôle et autres missions, entre actions individuelles et collectives, entre réponse aux aléas et maîtrise de l'activité »¹ ? Le DD de Haute-Corse avait beau jeu de rétorquer que « l'usage que vous [association L.611-10] faites abondamment du Livre VI du code du travail et de la rédaction de la convention internationale n°81, à propos du choix des stratégies et de l'opportunité des poursuites, s'applique aussi au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans ses missions coercitives »². D'autre part, « l'affaire » illustre de manière frappante la dimension « judiciaire » de L.611-10, portée à défendre la cause isolée des agents de contrôle, sans reconnaître les efforts de la Centrale et des échelons locaux visant à leur apporter un appui juridique et méthodologique. La transformation de l'IT en « système » - terminologie empruntée à la convention 81 – arrivait à point nommé pour opposer une déclinaison *collective* du principe d'indépendance à son interprétation nominale ou individualisée par L.611-10 :

« Principe intangible, [l'indépendance] ne saurait cependant être un obstacle mais une justification de l'enrichissement de l'action qui doit être recherché à travers le fonctionnement d'un service d'inspection du travail capable collectivement, avec des niveaux de responsabilité hiérarchiques distincts mais cohérents, d'observer et d'analyser son environnement, de se fixer des objectifs, d'organiser la mise en œuvre des moyens avec le souci de l'efficacité et de l'efficience, d'apprécier l'impact de son action et les ajustements qu'elle nécessite »³.

Sur ce point qui pouvait hypothéquer la cohésion du corps, le directeur général du travail, Jean-Denis Combrexelle, rejoignait de manière frappante le point de vue exprimé par Claude Chetcuti, dès 1976⁴ :

¹ Jean-Denis Combrexelle à la présidente de L.611-10, 6 août 2007.

² Le DDTEFP de Haute-Corse à Madale la Présidente de l'Association L.611-10, 7 août 2007.

³ Jean-Denis Combrexelle à la présidente de L.611-10, 6 août 2007.

⁴ J.-D. Combrexelle, in *Hommage à Claude Chetcuti, Cahier du Chatefp*, n°13, décembre 2010, p. 19-20 : « A ceux qui s'interrogent de façon fort légitime sur le rôle et les missions de l'inspecteur du travail, je ne peux que recommander la lecture attentive de sa chronique parue en février 1976 dans *Droit Social*. Tout y est ! L'unicité du corps de l'inspection du travail, la conception exigeante de l'indépendance au sens de la convention 81 de l'OIT qui est moins un avantage corporatiste qu'une responsabilité particulière, le droit du travail conçu dans sa fonction économique et de compétitivité et non seulement comme un enjeu social, la diversité des fonctions de l'inspection du travail qui vont du contrôle à la conciliation en passant par tout un nuancier de mesures et d'attributions complexes appelées à se développer, la place de l'inspection du travail dans le contrôle de l'application du droit conventionnel, la difficulté du dialogue avec le juge, la nécessaire et difficile articulation entre les politiques de l'emploi et du travail, l'impérative adaptation des structures administratives... Ecrit il y a plus de trente ans, ce texte n'a pas pris une ride ».

« L'indépendance n'est jamais absolue et l'action de l'inspection s'exerce toujours dans des structures sociologiques et administratives définies dont l'évolution sera parfois lente. C'est dire qu'elle ne peut être le fait d'individus isolés. Elle ne peut être définie comme l'autonomie revendiquée par des individus dont l'action serait fatalement chaotique, mais comme l'indépendance d'un service, c'est-à-dire d'une structure hiérarchisée qui se distingue des autres structures qui l'enveloppent et risquent d'en être concurrentes ou obérentes (sic). L'efficacité, s'appuyant sur la compétence des inspecteurs, suppose l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions, mais en même temps exige la mise en place d'une structure administrative de soutien et d'encadrement et la définition d'une méthodologie, puisqu'il ne s'agit pas d'une indépendance technique, comme celle du médecin, dont l'action répond à des règles déontologiques indépendantes de la structure où elle s'exerce, mais d'une indépendance administrative qui ne peut être garantie que par cette structure même »¹.

« L'affaire » Burdy est aussi révélatrice du décalage (ou divorce ?) entre, d'un côté, une conception traditionnellement individualiste du métier d'inspecteur dont l'exercice, dans un contexte transformé, requerrait impérieusement une protection fonctionnelle accrue - à défaut d'une « colonne vertébrale »² ; et, de l'autre, une appréhension systémique du corps selon laquelle chaque agent, tenu par les textes de concourir aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité des préfets³, tire ou devrait pouvoir tirer sa protection du système lui-même. C'est-à-dire d'une organisation constituée d'éléments inter-reliés, dont l'intelligence des situations rencontrées n'est plus le fait de l'inspecteur ou du contrôleur isolé dans sa section mais d'un collectif pensant et intervenant à plusieurs niveaux, pourvu d'une capacité d'analyse, d'intervention et d'argumentation supérieure à celle de n'importe quel agent pris isolément. L'épisode reflète enfin, dans un contexte où se rejoignent désormais les problématiques de santé publique et de santé au travail, les attentes contradictoires de l'Association à l'égard d'une Centrale, sommée d'apporter son

¹ Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit social*, n°2, février 1976, p. 19-37. Voir aussi du même auteur, « A propos de la convention 81 », *Revue française des Affaires sociales*, numéro spécial « Centenaire de l'inspection du travail », octobre-décembre 1992.

² Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : Entre les It et la Centrale, « c'est une sorte de « je t'aime moi non plus » permanent. Les It ont besoin d'une colonne vertébrale et il n'y en avait pas suffisamment dans les années 90, et ce jusqu'à l'affaire de l'amiante. A cette époque, c'était l'emploi. Quand l'affaire de l'amiante a mis en cause la responsabilité de l'État un peu plus tard, par le conseil d'État, et qu'il y a eu des perquisitions sur l'amiante à la DGT à l'époque où la juge d'instruction Bertella-Geffroy était en charge du dossier, ça a fait réfléchir ».

³ « La coopération (article 5 de la convention 81) ne doit pas être appréhendée comme 'une influence indue' (article 6), mais organisée comme une réponse à une impérieuse nécessité qui conditionne l'efficacité de l'action publique, et aussi celle de l'inspection du travail particulièrement dans les dossiers où se rejoignent les problématiques de santé publique et de santé au travail. Dans cette perspective, le rôle du directeur départemental, tel que défini par le décret du 28 décembre 1994 et rappelé avec force par le PMDIT doit être déterminant pour que soient prises en compte les logiques de chacun, sans que cela porte atteinte à la liberté de l'agent de contrôle d'agir et de donner les suites qu'il juge opportunes à son action dans sa zone de compétences » (J.-D. Combrexelle à la présidente de L.611-10, 6 août 2007).

soutien aux agents exposés à des pressions extérieures et de préserver, en même temps, leur sacro-saint libre arbitre.

Réconcilier répression et prévention

Sa foi dans le droit pénal du travail ne dispensait aucunement L.611-10 de s'interroger sur l'efficacité *réelle* des PV dressés pour infractions à la réglementation sur la santé-sécurité au travail. A quoi bon prôner une optique répressive si les suites judiciaires données aux PV n'en confirmaient pas le bien-fondé ? Dressé après le constat d'une infraction, le PV ne comporte intrinsèquement aucun effet coercitif : il s'agit d'une simple « invitation » à engager des poursuites pénales faite au procureur de la République, sans la garantie d'une sanction effective. Fidèle à son récit fondateur, l'Association était cependant convaincue que cette « arme » était douée d'une efficacité que les pratiques de l'IT conspiraient à lui dénier. Plus, les orientations de la Centrale en la matière lui paraissaient aller à l'encontre des attentes de la société : « Les plaintes que reçoivent les agents de contrôle [dont la recension et l'exploitation statistique a commencé dès 1910] et émanant de simples salariés sont de plus en plus nombreuses en matière d'hygiène et de sécurité ; face à un agent de contrôle sensible aux problèmes d'hygiène et de sécurité, qui intervient dans l'entreprise et utilise le procès-verbal, les salariés savent qu'il y aura une suite à leurs plaintes ». Et d'attribuer intuitivement le faible usage et le recul constant du nombre des PV à trois facteurs convergents. Tout d'abord, « l'état d'abandon des agents de contrôle sur le plan de la formation en droit pénal » dont la responsabilité incombait, selon elle, à l'INTEFP : les enseignements dispensés par les formateurs de cet institut - parfois dépourvus de pratique ou d'expérience du contrôle - préparaient insuffisamment les élèves, notamment les futurs contrôleurs du travail, à l'action pénale. Ensuite, les circulaires de la DRT « n'abordaient jamais le volet pénal ou se contentaient de paraphraser le texte qui prévoit l'infraction », signe à tout le moins d'une absence de politique pénale. Enfin, « la théorie développée au début des années 70, selon laquelle 'le procès-verbal est un constat d'échec' avait toujours cours ».¹

¹ Sur ces différents points, l'Association n'ajoutait pas grand-chose aux arguments, produits dans les années 1970, autour du peu d'infractions relevées par procès-verbal : « Pour les uns, c'est le signe qu'un simple rappel de la réglementation suffit la plupart du temps à faire disparaître l'infraction. (...) Pour les autres, c'est la preuve d'un souci de la hiérarchie de mettre un frein à l'action des inspecteurs ou de les amener à une véritable autocensure » (Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *art. cit.*).

Resituer le PV dans l'action de l'inspection du travail

Il en résultait, d'après l'Association, une sous-estimation de « l'avantage relatif » du procès-verbal rendant nécessaire sa réinscription dans l'action de l'inspection du travail. Car s'il était une sanction, le PV était surtout à ses yeux « le premier des instruments de prévention » (S. Catala), aussi bien en amont de son utilisation du fait de son caractère dissuasif (la menace du PV se révélant dans certains cas suffisante) qu'*a posteriori* puisqu'il donnait alors lieu à une enquête préliminaire, susceptible de déboucher sur une condamnation perçue comme « infâmante » :

« Tout ceci n'est plus du tout pareil aujourd'hui ; il y a eu toute une réforme du régime des sanctions et je suis bien contente d'avoir quitté l'IT parce que, pour faire ça, ça ne m'intéresse pas : il y a des sanctions administratives, ils font ça dans le bureau du directeur, entre eux. Ça n'a aucun intérêt parce qu'il faut que l'employeur soit marqué. A l'époque, l'IT dressait un PV pour un sujet, c'était transmis au parquet qui envoyait en enquête préliminaire. A Paris, la personne mise en cause était convoquée par les services de police, dans un service qui se trouvait rue du Château des Rentiers. Les services de police faisaient une enquête de leur côté sur la base de la procédure de l'IT et renvoyaient généralement à l'IT pour avis. Le tout était envoyé au Parquet qui avait l'opportunité des poursuites. C'est le droit français. Si le Parquet poursuivait, c'était très bien ; mais même s'il classait, pour les employeurs qui étaient convoqués par les services de police – un employeur est souvent ce qu'on appelle un primo-délinquant – c'était très désagréable. Ça les faisait réfléchir et ça changeait leur comportement ¹.

Cette propriété, qui articulait sanction et prévention, avait aux yeux de l'Association une double portée. D'une part, elle transformait l'agent de contrôle en agent de prévention : « Nous sommes les 'acteurs de la prévention' ». D'autre part, elle justifiait la primauté du procès-verbal sur les autres moyens d'intervention (en dehors de la procédure exceptionnelle en droit pénal, de la mise en demeure, nécessaire dans un certain nombre de cas). En comparaison, « l'arrêt des travaux était une 'mesurette' qui n'avait pas l'exemplarité du procès pénal ». L'arrêt de chantier était certes considéré par l'Association comme « efficace » et « utilisé, en général, à bon escient », mais il pouvait « poser de sérieuses questions en termes de responsabilité pour l'agent de contrôle au moment de la reprise d'activité », sans parler de sa substitution toujours possible au procès-verbal (alors que les deux pouvaient être décidés en même temps). Quant à la procédure des référés,

¹ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017.

instituée par la loi du 5 juillet 1972, elle était présentée par l'Association comme « particulièrement lourde et complexe »¹.

L'enquête sur les PV

Soit. Mais suffisait-il de clamer la prééminence du procès-verbal, largement induite par la rhétorique de l'Association, pour conclure à l'efficacité de ce moyen d'action ? L.611-10 connaissait parfaitement la rengaine qui circulait dans les rangs de l'IT depuis les années 1970 pour rendre compte de la faiblesse des condamnations prononcées² ou stigmatiser la lenteur des procédures judiciaires. Ne serinait-on pas que nombre de PV étaient classés sans suite, sans en connaître la proportion ni les raisons ? Voulant en avoir le cœur net, l'Association résolut d'ouvrir, en partenariat avec la revue *Santé & Travail*, une enquête en région parisienne qui risquait fort de la placer devant des contradictions insolubles, à moins qu'elle n'en tire argument pour sortir la politique pénale du travail de sa « léthargie ». Afin d'éviter le biais dû aux délais de traitement, cette enquête se référait aux années 2004, 2005 et 2006. Elle portait sur 93 PV recensés par le réseau francilien de l'Association pour infractions à la sécurité du travail. Les résultats, aussi bien qualitatifs que quantitatifs, firent ressortir que près de 30% des PV n'avaient pas reçu de suite connue³. Preuve que les directions départementales du travail, pourtant en relation avec les parquets, étaient loin de connaître les résultats de toutes les procédures ainsi engagées.

Contrairement à toute attente, le taux de classement sans suite par le parquet était « seulement » de l'ordre de 20%, soit une proportion relativement peu élevée eu égard aux 70% pour l'ensemble des affaires, toutes infractions confondues. Le principal motif en était le défaut d'auteur de l'infraction, celui-ci devant être identifié en droit du travail. Mais l'enquête, confirmée par des analyses postérieures, montrait aussi que des PV « s'égarèrent » sans avoir été classés sans suite :

¹ Compte-rendu de la réunion de travail avec l'Association L.611-10, 16 janvier 2001.

² Cl. Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *art. cit.* : « La faiblesse des condamnations prononcées, qui est souvent à l'origine d'une certaine passivité ultérieure des inspecteurs du travail [Villermé s'en était rendu compte, qui avait établi la nécessité d'une convergence et d'un échange de pratiques professionnelles entre l'IT et la magistrature], tient au comportement des magistrats et à leur méconnaissance du milieu professionnel et des pratiques de l'inspection du travail, ainsi qu'à un oubli des dispositions impératives de la loi, rappelées par la jurisprudence : relâche fréquente des chefs d'établissement ayant abusivement délégué leur responsabilité ; confusion des poursuites pour blessures ou homicide par imprudence et de celles pour infraction au code du travail, et abandon de ces dernières en même temps que des premières, alors que les règles d'incrimination sont différentes ».

³ Cette proportion se retrouve *grosso modo* dans les statistiques plus fiables, produites aujourd'hui par la DGT : seuls 37% des auteurs d'infractions ont fait l'objet d'une poursuite par le ministère de la Justice, sur la base d'un échantillon de 66 698 dossiers contentieux entre 2014 et 2017.

« Souvent, en section d'inspection, les agents estiment que, de toute façon, les PV seront classés sans suite par le parquet. En fait, ce que j'ai compris en faisant cette étude et à la lumière des chiffres de l'observatoire des suites pénales des PV par la suite, c'est que, quel que soit le département et la matière, 20% des procédures transmises au parquet sont *perdues*. On ne sait pas ce qu'elles deviennent. Elles ne sont pas classées sans suite mais égarées. Chaque procédure a une durée de traitement variable. Le parquet peut mettre trois mois ou des années pour traiter le dossier. J'ai fait une procédure pour des suicides à SFR. Le PV n'a pas été classé sans suite, pas jugé mais a eu des actes de procédure qui prolongent la procédure. On repart de zéro pour la prescription après chaque procédure. Il y a aussi une caractéristique du droit français qui est que l'on poursuit l'entrepreneur d'après la domiciliation de son entreprise même si l'infraction a été commise sur un chantier dans une autre juridiction. Certains dossiers sont un peu égarés entre les juridictions. On les retrouve parfois au bout de dix ans »¹.

Poursuivis au pénal, les employeurs étaient relaxés dans près de 20% des cas (aujourd'hui : 16%), défendus la plupart du temps par des avocats à l'affût des moindres failles de procédure pour défendre leurs clients. Au regard de ces relaxes, « vécues comme la pire des camouflés par les agents de contrôle »², les sanctions prononcées étaient relativement légères, en raison du caractère dérogatoire du droit pénal du travail. Un citoyen qui en expose un autre à un risque de mort ou de blessure de nature à entraîner une infirmité encourait alors une peine de 150 000 euros et un an de prison pour mise en danger d'autrui. Mais lorsqu'un employeur exposait un ou des travailleurs à un risque de mort ou de blessure, il encourait une amende maximale de 3750 euros par salarié exposé, et ce, sans peine de prison, sauf en cas de récidive. Or, dans l'immense majorité des cas, c'est sur la base du code du travail que le parquet poursuivait, alors qu'il pouvait décider de le faire sur le délit de mise en danger d'autrui. Ce n'est qu'en cas d'accident du travail mortel que les parquets poursuivaient parfois l'employeur sur la base du code pénal en invoquant l'homicide involontaire. En outre, l'absence fréquente de parties civiles dans les procès pour accidents non mortels participait à « l'invisibilité sociale du procès pénal du travail » (Sylvie Catala), les juges étant peu portés à la sévérité pour condamner une infraction abstraite sans témoignage à l'appui.

Au vu de ces chiffres, corroborés à l'échelle nationale par les statistiques - alors distillées sous le manteau - de l'Observatoire des suites pénales des PV créé par la DGT en 2008³, tout laisse à penser que L.611-10 nageait à contre-courant en investissant de son

¹ Entretien avec J.-L. Osvath, 12 juin 2019.

² « Accidents du travail, risques graves. Quand la justice relaxe », *Santé & Travail*, n°70, avril 2010.

³ Circulaire 07/042 du DGT aux DRTEFP et DDTEFP, 14 mars 2007 sur la mise en place d'un observatoire des suites pénales réservées aux procès-verbaux de l'inspection du travail.

discours et de ses investigations le volet pénal du contrôle, au détriment des autres moyens d'action de l'IT. Ce volet paraissait même menacé par la récente loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'application par le ministère du Travail soumettait chaque agent à des objectifs chiffrés de contrôles (dont leur évaluation devait en principe dépendre) : « Compte tenu du temps et de l'investissement nécessaires à l'établissement de procédures pénales, cette politique par le chiffre risque de conduire les agents de l'inspection du travail, à verbaliser encore moins afin de pouvoir tenir les objectifs quantitatifs »¹.

Le discours pénaliste de l'Association et sa volonté de faire la clarté sur la réalité des pouvoirs répressifs de l'IT ont cependant permis de faire ressortir la fragilité structurelle, si choquante pour les victimes ou leurs familles, du lien entre la constatation des infractions et les sanctions auxquelles elles devraient en toute logique donner lieu². Au point d'amener la DGT à remettre sur le métier une politique pénale du travail tombée de fait en déshérence, qui « en des domaines » « demeure plus pertinente et conserve sa pleine dimension » aux côtés de nouvelles sanctions, administratives, mieux adaptées « aux infractions simples ou formelles ; et qui implique notamment le renforcement de la collaboration avec les parquets »³ [ce que souhaitait depuis longtemps Villermé]. « On a une DGT qui revient à ce qu'elle n'aurait jamais dû quitter. On a eu un très grand vide pendant des années, et notamment en santé-sécurité. Aujourd'hui, on revoit une DGT qui s'est remise au travail de façon un peu forte, avec ces nouveaux pouvoirs [sanctions administratives] »⁴. En témoigne cette conversion, impensable à la naissance de L.611-10 : « La sanction en matière de droit du travail participe à la prévention des infractions. Elle réprime les comportements des employeurs et des donneurs d'ordre se refusant à appliquer la loi et contribue à la juste réparation des droits des victimes »⁵.

La mouche du coche

¹ *Ibid.* citation de Sylvie Catala.

² D'où la proposition émise, dans le même article, par Elisabeth Fortis de transférer un pouvoir de sanction aux inspecteurs du travail, qui permettrait de contourner l'institution judiciaire, le droit pénal du travail n'étant pas prioritaire pour les parquets.

³ Instructions DGT n°2016/03 du 12 juillet 2016 sur la mise en œuvre de l'ordonnance n°2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail.

⁴ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

⁵ Instructions DGT n°2016/03.

A la différence de Villermé dont les initiatives se sont nourries de l'absence de management de la part de la DRT, L.611-10 a calé les siennes sur l'agenda d'une Centrale, bien décidée à reprendre la main sur une institution emportée dès 2005 par le tourbillon des réformes. Si celles-ci méritent par leur ampleur d'être traitées à part entière (voir chapitre suivant), les interactions que l'Association a développées sur d'autres points avec l'autorité de tutelle de l'IT, la DRT puis la DGT, soulèvent bien des interrogations : dans quelle mesure son esprit critique empreint d'humour mordant a-t-il « fait mouche » ? A-t-il confronté la Centrale aux inévitables contradictions des politiques publiques dont elle était partie prenante, mais que sa position d'interface entre les injonctions gouvernementales et le corps de l'inspection lui faisaient obligation de taire ou de résoudre ? Le contre-institué a-t-il, par ses interpellations et observations, mis à nu l'institué dont la fonction instituante s'émancipait après tant d'années d'atonie ? Qu'a donc produit la fonction de trublion dont l'Association faisait sa marque de fabrique ?

Faire mouche en étant omniprésent

S'ils se répartissaient les dossiers, les anciens membres de L.611-10 agissaient collectivement au nom de l'Association, signataire de tous les « papiers » envoyés dans les services. Leur « présence par les textes » : « écrire pour faire réagir ! ¹ » se doublait d'une participation très active aux groupes de travail mis en place par la DRT [qui avait suivi l'exemple de Villermé] ou par les échelons régional ou départemental. La hiérarchie voyait sans doute là un moyen de canaliser l'énergie brouillonne de ces « trublions », mais aussi l'opportunité de réguler la pluralité des cultures de l'IT, plus proche à vrai dire de la « dispute professionnelle » que d'un pluralisme assagi. Réciproquement, les membres de L.611-10 concevaient leur participation à ces groupes, comme une forme d'entrisme (au sens gramscien du terme) leur permettant tout à la fois d'infuser leurs idées dans la technostucture et, dans le meilleur des cas, de peser sur la rédaction des instructions ou des textes d'application produits par les échelons décisionnaires. Non pas au nom de l'Association mais, comme le précise Sylvie Catala, à titre *personnel*, ce qui confirme l'idée que L.611-10 était un « collectif personnalisé ». Ou, pour user d'une métaphore, un organe enveloppé d'une membrane perméable, qui synthétisait les informations, les initiatives et

¹ Selon l'expression de Catherine Fombelle, entretien du 3 décembre 2018.

les expériences extérieures de ses membres pour les encoder, c'est-à-dire produire un discours ou des messages conformes à ses principes fondateurs.

« Au début, ils [la DRT] nous ont un peu ignorés ; on était des petits rigolos qui faisaient des pamphlets mais, de temps en temps, on a été entendus. On n'avait pas de rendez-vous, ce sont eux qui venaient nous chercher. On était tous des It convaincus, engagés dans leur travail. Donc on ne faisait pas que des pamphlets dans notre coin mais on participait aussi aux groupes de travail, à tous les groupes de travail qui pouvaient exister, même sur l'évaluation des risques, sur l'amiante. En fait, on noyautait et on portait le discours, non pas au nom de L.611-10 mais en tant qu'It participant au groupe de travail. Les It d'L.611-10 bossaient, ils étaient investis. Il y avait Aline Du Crest, Vincent Tirilly, Martine Millot, etc. Moi, j'étais aussi sur les circulaires pénales.

Nous faisons de l'entrisme pour agir et peser. Mais si on a pesé, ce n'est pas en tant qu'association identifiée mais en tant qu'individus qui participaient à des travaux en portant les idées de l'association. Ce n'étaient pas des échanges protocolaires du type 'La DGT rencontre l'association L611-10' ; cela n'existait pas ».

Enfin, vous étiez vos propres messagers et c'était une manière de dupliquer le poids de l'association ?

« Voilà. Surtout quand on est une vingtaine ! En fait, nous avons la chance d'être nombreux en région parisienne. Il est plus facile de participer aux travaux de la DGT quand on travaille en région parisienne parce qu'on est sur place. Et puis, à Paris, il est plus facile de se faire entendre »¹.

Le témoignage de Catherine Fombelle confirme l'implication très forte des membres de L611-10 dans les groupes de travail que Villermé, forte de son expérience autonome, aurait certainement investis si son institutionnalisation n'avait coïncidé avec son déclin puis sa fin brutale.

« En tant que telle, l'Association n'a pas eu d'influence sur la DRT puis la DGT. Par contre, à travers les papiers que nous avons faits, il y avait le sens de la réflexion et j'ai remarqué qu'il y avait toujours des membres de L611-10 dans les groupes de travail pilotés ou mis en œuvre par la DRT ou la DGT. Ce n'était pas par hasard. Je pense que nous avons été des influenceurs à travers ces groupes de travail. J'ai participé à trois de ces groupes pilotés par la DGT. Pour le premier, j'ai été chef de projet utilisateur dans le but de doter les agents d'outils informatiques pour faire les contrôles mais ce projet a avorté parce que les informaticiens n'arrivaient pas à admettre la position des utilisateurs que je représentais. Ils ne comprenaient pas qu'on devait pouvoir noter nos constats. Pour eux, il y avait une question avec, pour réponse, oui ou non.

Le deuxième groupe de travail sur la mise en place du pilotage des sections d'inspection était piloté par Monsieur Roux, un IGAS et le secrétaire était Monsieur Cassino. Ce dernier employait des termes que je ne comprenais pas. Je

¹ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017.

pense que cette image était très intentionnelle ; il y avait à nouveau deux mondes qui n'arrivaient pas à se parler. Je le lui ai dit et ils en ont tenu compte. J'ai donc pu apporter un peu ma pierre à l'édifice. Monsieur Canot qui était directeur régional en PACA nous a donné l'exemple d'une action préparée avec des agents de contrôle afin que ce ne soit pas que descendant. L'objectif et les outils étaient communs à tous et la direction s'était chargée de contacter la presse et les médias, des syndicats patronaux, des chambres consulaires afin que les adhérents soient informés qu'il y aurait une intervention de l'IT. Lors de cette action, certains ont eu des PV et d'autres pas mais il y a eu une remontée qualitative qui est redescendue auprès des agents, ce que j'ai trouvé très bien. Il est toujours enrichissant de connaître l'impact de nos actions. A l'IT nous ne sommes pas de très bons exécutants quand on nous donne un ordre par contre, quand nous sommes sollicités, nous participons énormément et le fait que les agents de contrôle aient un retour de leur contribution est très important.

Le troisième groupe était sur la rédaction de la première instruction sur les PV. C'était davantage un groupe de travail pratico-pratique.

C'est dans le cadre du groupe de travail sur l'outil informatique que je pense avoir trouvé l'une des réponses au fait que la DRT de l'époque donnait l'impression d'être déconnectée. C'était la mise en place de SITERE un outil d'aide au contrôle et de remontées des informations et de nos statistiques en direction du BIT (Bureau international du travail). Comme j'étais chef de projet utilisateur, je participais de temps en temps au COPIL dirigé par Jean-Denis Combrexelle. J'ai été éberluée parce que de nombreux directeurs de bureaux étaient présents et Monsieur Combrexelle était là comme le Roi Soleil avec sa cour. Tout le monde allait dans le sens : 'Tout va bien, Monsieur le Roi'. Je suis intervenue en disant que tout n'allait pas si bien. Les directeurs ont voulu me faire taire mais Jean-Denis Combrexelle a dit que ce que je disais l'intéressait. Donc j'ai l'impression qu'il y a peut-être trop de personnes, parmi ceux qui entourent le décisionnaire qu'est le DGT, qui, parce qu'elles sont ambitieuses, ne veulent pas contrarier celui qui serait en capacité de les emmener loin. Moi j'étais Ct et je voulais le rester toute ma vie donc ça m'était égal de parler et c'est parce que j'ai été entendue par Jean-Denis Combrexelle que cet outil n'est pas sorti. Pour tout le monde cet outil était fantastique ; il fallait que ça marche et chaque chef de projet briguaient une promotion. Moi j'ai dit que cet outil ne permettait pas de noter les constats lors des contrôles alors que c'était essentiel pour nous. Aujourd'hui, ils envisagent à nouveau d'en créer un, c'est en cours de réflexion »¹.

En s'impliquant dans les différents groupes de travail sans négliger de se documenter par ailleurs, et en confrontant leur expérience de terrain avec les rédacteurs des textes de la DRT puis de la DGT, les membres de L.611-10 ont acquis sur certains dossiers une solide expertise, à la fois technique et juridique², qui leur permettait au mieux de faire avancer la réglementation, à défaut de critiquer ses insuffisances ou ses incohérences. Est remarquable à cet égard leur texte-pamphlet intitulé « AMOSITE, TREMOLITE, CROCIDOLITE, COMBREXELLITE », qui met le doigt sur le caractère artificiel et peu

¹ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018..

² Concernant, entre autres, l'amiante, les poussières ou les risques psychosociaux.

opératoire de la distinction opérée par la DRT¹ entre « amiante friable » et « amiante non friable » : « Soulignons l'incohérence qu'il y a pour un texte destiné à protéger les travailleurs, à prendre en compte les capacités émissives d'un matériau lorsque personne n'y touche plutôt que ses capacités émissives lorsque justement on travaille dessus »². Il était logique que cette expertise, mise au service d'une conviction, débouchât sur l'enseignement et la formation, fonctions rémunérées à part. Occasion de *professer*, c'est-à-dire de « déclarer hautement »³ ou encore, comme le dit si justement Aline Du Crest, de « réaffirmer le sens qu'on voulait donner à notre métier » :

« Nous étions les uns et les autres formateurs et je suis persuadée qu'on a enseigné de cette manière. Je me rappelle avoir fait une formation auprès des Ct stagiaires. Je remplaçais Martine Millot qui ne pouvait plus la faire. L'INT avait trouvé un titre un peu ronflant – que j'ai oublié - pour la formation. J'avais changé ce titre pour *Le contrôle de la santé et la sécurité au travail*. Ça avait fait rire Marie-Thérèse Dufour qui intervenait également dans cette formation. On ne faisait pas de prosélytisme au sens associatif mais que ce soit au niveau de notre pratique dans la section ou quand on donnait des formations, quand on était en groupe de travail, on réaffirmait le sens qu'on voulait donner à notre métier »⁴.

Démystifier

« Ce qui me plaisait beaucoup à L611-10, c'était le ton provoquant des papiers qui sortaient. Il s'agissait d'écrire pour faire réagir »⁵. « Je pense que nous détonions ou que nous dissonions au milieu de tout ce qui tournait rond. Jean-Denis Combrexelle et ses équipes craignaient un peu la prose de L.611-10 mais, en même temps, comme on ne disait pas que des bêtises, il écoutait. C'est quelqu'un d'intelligent. Dans le staff de Combrexelle, il y avait aussi Laurent Vilboeuf [ancien villermiste] qui nous écoutait et avec qui nous échangeons, parfois vertement, mais nous échangeons »⁶.

Contrairement à Villermé qui se gardait de tout échange frontal avec la Centrale, préférant creuser sa propre réflexion à partir de ses observations, L.611-10 a développé une relation directe mais le plus souvent unilatérale avec l'autorité de tutelle de l'IT et ses interlocuteurs d'un jour (ministres, directeur de cabinet...), recourant volontiers à la provocation sur un mode caustique. Sans le tamis de l'humour ni leur pouvoir d'évocation, ses textes – craints par la DRT mais souvent savourés dans les services - l'auraient sans

¹ Circulaire DRT du 5 novembre 1998.

² Association L611-10, « AMOSITE, TREMOLITE, CROCIDOLITE, COMBEXELLITE », 1^{er} septembre 2009.

³ Selon la définition du *Petit Robert*.

⁴ Entretien avec Aline Du Crest, 13 novembre 2018.

⁵ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018.

⁶ Entretien avec Nathalie Meyer, 25 avril 2018.

doute exposée à quelques mésaventures. Outre la jubilation qu'ils ont dû procurer à leurs auteurs et lecteurs, ces libelles, qui pouvaient aborder plusieurs thèmes à la fois, ont rempli un certain nombre de fonctions.

La première, que l'on aurait tort de croire anodine, visait à démystifier le discours souvent « technocratique » véhiculé par la DRT et l'INTEFP qui n'ont pas toujours, loin s'en faut, appelé un chat un chat. L.611-10 s'est placée d'emblée dans la forêt lexicale de la prose administrative pour épinglez les termes « cosmétiques » qui lui paraissaient dissimuler des intentions ou des projets contraires à la mission de contrôle de l'IT. La remarque vaut surtout pour la période qui voyait la DRT encourager la formation à l'évaluation des risques, perçue comme un possible changement de paradigme dans la prévention des risques professionnels, voire comme l'amorce d'une transformation des méthodes de l'inspection. Tout un discours s'est alors développé, sous-tendu par la tentation de réduire les partisans du contrôle de conformité à « une infime minorité d'inspecteurs, tendance 'canal historique' et qui n'est à l'Inspection du travail que ce que la musique militaire est à la musique ». Au point d'affirmer par la bouche du directeur de l'INT que « le métier d'inspecteur autrefois essentiellement juridique et répressif devient plus relationnel et nécessite un effort de conviction et de perspicacité »¹. On vit alors fleurir dans le programme de cet institut - « creuset (autoproclamé) de la déclinaison opérationnelle » et instrument « des expérimentations sur les champs d'avancées conceptuelles » - des expressions telles que « opérationnalité, réactivité, continuité, innovation pédagogique, ouverture, facilitateur du dialogue social »². Ou encore, de la part de la DRT : « globalité », « réseaux », « capitalisation », « partenariat », « conduite de projet » à partir de « diagnostics locaux »³. Autant de termes inspirés des méthodes à l'honneur dans le champ de l'emploi, dont l'accumulation avait pour effet de frapper de ringardise le contrôle de conformité. Mais au fait, la méthode préconisée était-elle aussi moderne que ses thuriféraires le prétendaient ? Car enfin, « c'est tous les jours que les agents de contrôle font du diagnostic local, à cette différence près, essentielle, [d'] avec les

¹ Yves Mazuy (directeur de l'INTEFP), « Où va l'inspection du travail ? », octobre 1999. D'où cette saillie de L.611-10 : « Ainsi donc, si nos §DR et DD nous semblent parfois peu perspicaces et peu convaincus, c'est parce qu'ils sont tous issus de la vieille école de l'inspection du travail stigmatisée par Monsieur Mazuy. Puisque c'est l'un d'entre eux qui le dit... » (Association L.611-10, « OU VA L'INTEFP ? », 24 octobre 1999).

² Association L.611-10, « DEMANDEZ LE PROGRAMME ! », 26 janvier 1998. Figure en annexe « Le parler INTEFP » qui comporte un florilège de formules incompréhensibles, relevées par les inspecteurs élèves du travail : « Une matrice transversale, au niveau des champs d'intervention identifiés, peut, avec une palette d'instruments prévisionnés, professionnaliser les apports et recadrer l'espace organisationnel. En effet, le capteur d'idées mettra en œuvre une stratégie entrepreneuriale – ou d'émergence – pour animer les dispositifs. Une méthode expositive reste néanmoins nécessaire ».

³ Circulaire DRT actions concertées 2001.

élucubrations de la circulaire 2001, que ce diagnostic-là est mené de front avec la mise en œuvre des soins appropriés. Pendant le diagnostic local, le contrôle continue ! »¹. Commentant l'intitulé d'un futur séminaire, consacré à des échanges sur « l'évolution des pratiques professionnelles de l'inspection du travail », L.611-10 se fit un plaisir de saisir la balle au bond :

« Ne vous faites pas de souci, si vous n'avez pas *initié ou participé à une démarche d'instauration de nouvelles pratiques de travail collectives inspirées de logiques de conduites de projet*, vous n'êtes pas invité. Nous allons sans doute rater quelque chose car le programme de *présentation et d'échange* de ces journées a des allures de défilé de mode digne de l'avenue Montaigne. En vedettes de ce défilé, quelques modèles en vogue tels que :

POEME – romantique, façon Ashley –

Evaluation des risques – modèle PACA, flou et vapoureux, très échancré sur le devant –

Appui au dialogue social – très tendance : le modèle 235 heures, souple et flexible »².

Qu'on ne s'y trompe pas ! L'humour, qui cautionnait bien des audaces, n'était là que pour mieux distiller un message politique mais non idéologique, faisant appel au sens critique des agents de contrôle :

« L'évaluation des risques devient une vaste démarche consensuelle dans laquelle les agents de contrôle doivent s'engager avec tous leurs « partenaires », internes et externes à l'entreprise, la finalité ultime étant (bon sang mais c'est bien sûr !) 'd'expérimenter de nouvelles logiques d'intervention'. Dans cette conception il n'est question que de 'démarches concertées', 'd'animation', de 'plan d'amélioration', de 'plan de mise en conformité'. Il n'est par contre pratiquement jamais question de contrôle, notion qui suppose jusqu'à preuve du contraire qu'il subsiste encore une légère différence entre contrôleurs et assujettis.

(...) Il est par contre un domaine dans lequel le recours au juge pénal n'est plus considéré comme ringard mais constitue la seule et unique réponse pour l'action des services ; c'est celui de la 'fausse sous-traitance', du marchandage et du travail clandestin. Ici, il n'est plus question 'd'évaluation' ou de 'partenaires' mais uniquement de 'lutte' et de 'procédure pénale' »³.

Ce « deux poids deux mesures », reflet de contradictions dont personne ne paraissait s'étonner, est le fait d'une association qui se préoccupait avant tout de restaurer (et donc de re-légitimer) la mission de contrôle de l'IT en santé sécurité au travail. C'est

¹ Association L.611-10, « 2001 L'ODYSSEE DE LA DRT : LE TROU NOIR », 23 mars 2001. Et : « Pendant l'évaluation des risques, le contrôle continue ! », 18 septembre 2002.

² Association L.611-10, « OU VA L'INTEFP ? », 24 octobre 1999.

³ Association L.611-10, « DEMANDEZ LE PROGRAMME ! », 26 janvier 1998.

cet objectif issu de son récit fondateur qui conditionnait son interprétation des textes officiels jusqu'à guider son travail de sape : déceler les failles, débusquer le mélange des genres, décrypter les messages subliminaux, les non-dits et les incohérences des textes réglementaires ou des instructions données aux agents de contrôle.

« Démasquer » la DRT pour l'inciter à agir

L'Association n'était pas loin de penser que la Centrale, impactée par les principes du *new public management*, avançait masquée sans dévoiler ses véritables intentions. Une posture jugée « infantilisante » par ses membres¹, bien décidés en réaction à traquer et lever les ambiguïtés - comme on lève un lièvre - des textes officiels pour faire prévaloir leur *credo* au reste tellement plus simple à comprendre. Si franche et téméraire fût-elle, cette attitude frontale méconnaissait ou affectait d'ignorer les contraintes d'une direction ministérielle, soumise aux injonctions du politique, qui, faut-il le rappeler, avait à composer avec la culture plurielle des agents de contrôle dont L.611-10 (au même titre que Villermé) n'était qu'une composante. Car, tout bien pesé, ces fameuses ambiguïtés pouvaient aussi s'apprécier comme l'expression d'une difficulté structurale, soulevée par les politiques publiques, à *agencer* et surtout *pondérer* les différents référentiels et registres d'action de l'IT. Deux fonctions relevant de l'art complexe de gouverner un service déconcentré, jouissant d'une grande latitude d'appréciation.

Les exemples de cette posture frondeuse ayant conduit l'Association à interpellier des directeurs de cabinet, des sous-directeurs, des directeurs régionaux, le DRT en personne et même des ministres, sont nombreux. On peut bien sûr contester leur forme qui faisait grincer des dents, même si l'humour – difficilement blâmable, sauf à perdre la face – se

¹ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018 : « J'ai organisé des discussions sur les thèmes et, quand on est arrivé sur le sujet de l'amiante tous se taisaient. Je leur ai donc dit ce que j'en pensais : l'amiante est un sujet vaste, cela concerne les électriciens, les plombiers, les chauffagistes, les peintres... Je n'ai pas eu le temps de finir, la discussion s'est engagée et ils ont retenu l'action amiante qui jusqu'alors était le sujet que fâchait tous les agents de cette unité de contrôle. Ce que je pense, c'est qu'il faut savoir être honnête avec soi-même et avec les autres. Moi, s'il faut rentrer en zone, je le fais même si ce n'est pas ce que je préfère dans mon métier. C'est stressant, on a chaud, on sort de là avec les cheveux mouillés et le mascara qui coule. Je pense qu'en démystifiant les sujets qui fâchent, cela passe. Mais la hiérarchie de l'IT s'adresse aux agents de contrôle comme à des enfants de maternelle ; elle ne leur fait pas suffisamment confiance. Je pense que c'est comme dans une famille : si les 'parents' traitent les agents de contrôle comme des enfants, il y aura celui qui restera prostré dans son coin, celui qui va partir en claquant la porte mais aussi celui qui participera au jeu voulu par les parents. Il faut savoir rester dans une relation adulte/adulte. Pour ma part, je ne suis pas la maman avec des enfants rebelles. Dans les discours de la hiérarchie, il y a des choses qui ne se disent pas parce qu'elles pourraient être mal perçues mais cela n'a pas de sens ; peu importe que ce soit mal perçu puisqu'il faudra, de toute façon, que ce soit fait ».

chargeait bien souvent de faire passer la pilule. Mais, sur le fond, les critiques étaient loin d'être gratuites, qui renvoyaient l'institué - mis à nu - à ses propres contradictions. A commencer par celles qui s'en prenaient à la gestion des dossiers brûlants du moment par la DGT, depuis que les « scandales sanitaires » s'abattaient sur la société française sans crier gare : sang contaminé, amiante, ESB, éthers de glycol... Pour l'Association, aucun doute : cette direction se laissait influencer par la médiatisation capricieuse de certains dossiers, opérant au coup par coup, sans donner les instructions pratiques nécessaires à un travail de fond sur le terrain ; ou ne réagissant « qu'après la parution d'un article dans la presse nationale »¹.

« Le processus est maintenant rodé : les journalistes alertent l'opinion sur un risque ou une pathologie, le Ministère sollicite les experts (INSERM, AFSA pour l'ESB) et la DRT invite les services d'inspection à s'investir sur le thème retenu dans le cadre d'une campagne de quelques semaines : l'honneur est sauf et il n'a qu'à attendre le prochain sujet médiatique. Pendant ce temps, les chantiers de retrait d'amiante battent leur plein (et il y en a pour des années encore), des milliers d'ouvriers du bâtiment, tous corps d'état confondus inhalent quotidiennement des poussières d'amiante en perçant et découpant des matériaux en contenant et l'amiante a disparu du programme d'action 2001 ! ». Comme si chaque nouveau dossier, placé sous le feu des médias, oblitérait les autres... « Alors, il faut quand même poser la question : ces campagnes ont-elles réellement vocation à mobiliser les services sur des risques professionnels graves ou s'agit-il d'une affiche politico-médiatique destiné à donner le change à l'opinion publique ? »².

Dans les années 1990 et 2000, le dossier amiante était certainement le talon d'Achille de la DRT pour au moins trois raisons. D'abord, cette direction ministérielle a mis du temps à s'en saisir, comme le confirme la thèse publiée d'Emmanuel Henry³. Ensuite, son traitement était appelé à s'étaler sur plusieurs décennies sans que la visibilité des efforts déployés, compte tenu du volume considérable des chantiers à désamianter, soit bien assurée. Enfin, l'existence d'associations de victimes, promptes à alerter les médias, le rendait particulièrement sensible. L.611-10 ne s'y est pas trompé qui, forte de sa

¹ Lettre de L.611-10 et de Ban Asbestos France au Directeur de Cabinet du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Cohésion sociale, 6 juin 2004 à l'effet de demander l'interdiction de la mise sur le marché des demi-masques filtrants P3 déjà reconnus pour leur faible niveau de protection.

² Association L.611-10, « 2001 l'odyssée de la DRT : le trou noir », 23 mars 2001.

³ E. Henry, *Amiante : un scandale improbable : sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, 2007.

collaboration avec l'association Ban Asbestos (H. Pezerat¹) France, a produit plusieurs papiers² dénonçant [comme Villermé] le « retard à l'allumage » de la DRT³, sa gestion de crise erratique et les manquements à la prévention des risques liés aux fibres d'amiante. Son libelle intitulé « LA DECHIRURE », au sens propre et peut-être même figuré, est ainsi emblématique de son rôle de contre-institué face aux défaillances d'une Centrale, qui avait à gérer le problème de l'amiante aussi bien dans le court terme (passionnel) que dans le long terme (action préventive et curative de longue haleine). Mais il témoigne aussi de la complexité d'un dossier dont le traitement devenait *indissociable de la protection physique des agents de contrôle*, tenus d'inspecter les chantiers d'amiante. Au point même de conditionner la protection des travailleurs contre ce risque à celle des agents les contrôlant, ce qui du même coup conférait un rôle pivot à la prévention des risques professionnels : à double usage, interne et externe. En réalité, ce rôle n'était pas tout à fait nouveau puisque les agents de contrôle se protégeaient déjà lorsqu'ils se rendaient dans des industries, milieux ou atmosphères particuliers (contre les risques chimiques, rayonnements ionisants, etc.) ; ils utilisaient en outre dans leur service ordinaire des équipements protecteurs individuels (EPI) : casque, masques, chaussures, gants...). Mais, distorsion inédite, l'amiante spécialisait désormais l'équipement de protection des agents tout en généralisant spatialement son usage. La pandémie du Covid-19 de 2020 risque fort d'en rajouter en

¹ Entretien avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 : « Tout ceci m'a conduit à travailler un peu le sujet et – ça a été un grand moment – en 1994 il y a eu ces grands reportages sur les usines de transformation de l'amiante où on voyait des ouvriers en train de brasser l'amiante. Le ministre Jacques Barrot en train de transpirer à la télévision parce qu'il était très mal. Puis l'expertise collective Inserm qui conduit à l'interdiction en affirmant que toutes les formes d'amiante sont cancérigènes alors que les lobbies de l'amiante disaient que les amphiboles (ce qu'on appelait l'amiante bleue, la crocidolite) étaient très dangereux mais qu'on pouvait faire un usage contrôlé du chrysotile, qui était mis dans les fibrociments, les dalles de sol et les colles. L'usage contrôlé, c'est possible pour une entreprise qui travaille très bien dans toutes les règles de sécurité ; mais, une fois qu'on a diffusé de l'amiante partout dans la population, on ne peut plus rien contrôler. Si on fait des trous dans le sol et qu'il y a de l'amiante, on en met partout. Nous avons donc l'interdiction et le premier projet de décret sur l'amiante datant de 1997. A l'époque, j'avais concomitamment reçu du célèbre toxicologue Henri Pezerat, qui a consacré toute sa vie à la lutte contre l'amiante, tout un dossier sur un établissement plein d'amiante mais qui, malheureusement, n'était pas chez moi, j'ai dû le transmettre à la section concernée. Quand j'ai reçu les premiers projets de décrets, à l'époque, je les ai trouvés catastrophiques. J'étais embêtée. Je me suis rappelée ce monsieur Pezerat et je l'ai appelé. C'était un homme extrêmement ouvert et à l'écoute, et le contact a tout de suite été bon. En fait, pour moi, du point de vue du contrôle, l'amiante a été le déclencheur d'un contrôle hyper rigoureux en santé-sécurité au travail. Les risques graves d'atteinte à la santé et à la sécurité légitimaient la rigueur du contrôle ».

² Association L.611-10, « CIRCULAIRE Y'A RIEN A VOIR ! », 7 octobre 1997 ; « LA DECHIRURE », 18 janvier 2003 ; « AMOSITE, TREMOLITE, CROCIDOLITE, COMBEXELLITE », 1^{er} septembre 2009.

³ « Il faut quand même rappeler que, de 1960 à 1996, et malgré de sérieuses mises en garde, le Ministère du travail a largement sous-estimé les risques encourus par les travailleurs de l'amiante en général et, en particulier, par les ouvriers du bâtiment. Pire, il a contribué à travers le trop fameux Comité Permanent de l'Amiante, à valider la théorie patronale de 'l'usage contrôlé' de l'amiante avec la catastrophe sanitaire qui s'en est suivie, et qui n'est pas terminée (plusieurs milliers de décès attendus dans les vingt prochaines années ». (Association L.611-10, « LA DECHIRURE », 18 janvier 2004).

transformant le port jusque-là conditionnel des EPI en règle inconditionnelle, applicable au monde du travail dans sa totalité : impossible, autrement dit, de protéger autrui sans se protéger soi-même (EPI, masques, gestes barrière...). Voilà qui semble augurer des transformations profondes aussi bien dans le droit du travail que dans l'organisation interne d'une IT... heureusement généraliste.

Le titre « LA DECHIRURE », qui évoque celui d'un film (non protecteur) à succès de 1984, vient de la découverte au tout début du moins d'octobre 2003 de fissures et même de déchirures sur des appareils respiratoires utilisés par les agents pour le contrôle des chantiers d'amiante. Comme le reconnaît L.611-10, la réaction de la DRT fut très rapide, puisque seulement quinze plus tard, la décision était prise d'immobiliser ces appareils¹. Mais en amont, combien de retards, de tergiversations et de réglementation laborieuse ; et en aval, combien d'incertitudes !

« Fin 1996, début 1997 voit l'arrivée dans les DD des masques et SVA et la signature d'un contrat à l'année avec Draeger pour en assurer la maintenance. Certes, il n'y a pas un équipement complet par agent, ni même par section, ce qui aurait pourtant bien simplifié les choses en termes d'entretien, enfin c'était un début. Mais il faut savoir que ces EPI, s'ils ont l'air anodin comme ça, il ne faut pas s'y fier, leur maniement et leur entretien, c'est de la haute technologie ! Aussi, il a fallu plus de deux ans au Ministère (mars 1999) pour sortir un guide qui ne compte pas moins de 140 pages pour traiter de leur utilisation et de leur entretien. Il faut dire que mettre un masque, appuyer sur un bouton pour mettre en route la ventilation assistée, dévisser un couvercle pour changer un filtre, brancher une batterie pour la recharger ou encore nettoyer un masque avec une solution désinfectante, c'est vrai que c'est quand même compliqué !

Déjà tout agent de contrôle néophyte et peu enclin à entrer en zone a de quoi être inquiet. S'il faut 140 pages pour expliquer comment mettre un masque et l'utiliser, il est peut-être plus sage de 'contrôler' les chantiers amiante du bureau en étudiant les plans de retrait. Véritable usine à gaz, ce guide prévoit la désignation dans chaque DD d'un responsable de l'entretien (il n'est pas prévu de lui demander de nettoyer nos chaussures de sécurité crottées après un contrôle bâtiment, dommage...), le marquage du matériel, des fiches de suivi et d'entretien et même un local spécifique pour procéder au nettoyage des masques. Il fallait s'y attendre, cette procédure, trop lourde, n'a que peu ou pas été mise en œuvre ».

(...) Finalement, dans la grande majorité des départements d'Ile-de-France et d'ailleurs, les masques sont restés dans leur emballage plastique avec pour seules sorties à leur actif, l'envoi chez Draeger pour l'entretien annuel. Pas étonnant qu'ils vieillissent mal ! »².

¹ Note DAGEMO/DRT, 15 octobre 2003.

² Cette analyse est confirmée par le témoignage de J.-L. Osvath (12 juin 2019) : « Une autre chose me préoccupait au moment de mon départ et l'effacement de L.611-10 très présent sur cette question y a contribué, c'est l'affaiblissement du contrôle des chantiers de désamiantage. Plus personne ne se déplace et encore moins entre dans les zones de travail malgré les équipements de protection individuelle, la formation au port des EPI, les tests d'ajustement des protections respiratoires, des visites médicales. On contrôle au mieux les rapports qui nous sont envoyés par les employeurs un mois avant le début des travaux comme le prévoit la loi. Les craintes

Et d'asséner : « Les *instructions complémentaires* sont enfin arrivées le 23 décembre 2003 : le DRT et la DAGEMO invitent les DR à acheter d'autres équipements *en fonction de leurs besoins* (cela veut dire quoi d'ailleurs ? Y aurait-il des sections 'épargnées' par l'amiante ? Avec 75 kg d'amiante importés par habitant sur les 50 dernières années, nous aimerions savoir où se trouvent ces petits paradis !) ; puis qu'ils trouvent les sous pour acheter le matériel et passer le contrat de maintenance annuel (...), des EPI amiante, on n'est pas près d'en revoir la couleur en section !

(...) Il subsiste quand même une petite question : que penseraient les associations de victimes si elles apprenaient que les agents en charge du respect de la réglementation amiante sur les chantiers sont mis dans l'incapacité, par leur propre Ministère, de remplir leur mission ? »¹.

Sa coopération avec les associations de victimes conférait à L.611-10 des leviers de pression en interne, sans doute moins efficaces que la médiatisation ponctuelle des « affaires » mais certainement plus durables. Avec cette conviction que la Centrale – capable, comme le montre l'exemple précédent, de réagir promptement - ne consentirait à bouger que si elle était acculée, c'est-à-dire placée en situation de crise, lorsque l'inaction est finalement lestée d'un évident coût politique. Le dossier de l'amiante se gérait en dedans comme en dehors, sans et avec la DRT (à travers notamment les groupes de travail dont les membres de L.611-10 a fait partie²), mais le plus souvent sous la pression des faits ou des défaillances révélées et au prix d'accès de fièvre peu compatibles avec la routine d'une action de longue haleine. Association endogène, L.611-10 mesurait parfaitement l'impact des chocs exogènes sur une Centrale peu rodée par nature et tradition à leur gestion. Elle en jouait comme elle se jouait des contradictions imprévisibles des politiques publiques.

Epingler les contradictions des politiques publiques

Encore faut-il distinguer deux types de contradictions : celles objectivement induites par la disparité des politiques publiques souvent mises en œuvre par plusieurs

de s'exposer et les prétextes sont multiples : fiabilité des équipements de protection respiratoire, le port de lunette ou de barbe qui empêche une bonne étanchéité, les combinaisons, incertitudes sur le comptage des fibres, etc. C'est très commode mais contrôler sur papier ce n'est pas contrôler ».

¹ Association L.611-10, « LA DECHIRURE », 18 janvier 2004.

² Entretien avec S. Catala, 21 novembre 2017 : *Avez-vous eu l'impression, à ce moment-là, que votre action pesait sur la rédaction des textes ?* « Oui, on a réussi à peser. Après, j'ai toujours fait partie des groupes de travail de la DGT. Quand, en 1997, ils ont voulu refaire des textes, il n'y avait pas tellement, en France, d'It qui s'étaient occupés de l'amiante. Nous devions être une quinzaine, ce qui était grave quand on y pense ! Nous nous sommes tous retrouvés formateurs amiante d'ailleurs ».

ministères ou structures différents ; et celles, forcément subjectives, que l'Association « s'inventait » par rapport à la représentation répressive qu'elle se faisait de la mission de l'IT.

Parmi les premières, figurent les valeurs limites d'exposition (VLE) à l'amiante que la réglementation Travail établissait à un niveau supérieur à celui de la réglementation Santé. Le décret de 1977, visant pour l'essentiel les industries de l'amiante, avait fixé la VLE à un niveau très élevé, soit 2 fibres par cm³. Faute d'instructions rigoureuses ce texte n'avait jamais été strictement appliqué. Face à l'accumulation incessante de preuves de la toxicité de cette substance et alors que le mésothéliome et le cancer broncho-pulmonaire étaient enfin inscrits, respectivement en 1976 et 1985, aux tableaux des maladies professionnelles, les ministères de la Santé et du Travail avaient commandité à l'INSERM un rapport d'expertise relatif aux effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante. Remis en 1997, ce rapport établissait qu'il était impossible de définir une dose au-dessous de laquelle le risque d'exposition était sans danger pour la santé. Analysant toutes les données internationales disponibles, les auteurs de ce rapport, dont l'épidémiologiste Marcel Goldberg, proposaient un modèle de mortalité imputable à l'amiante qui estimait le nombre de victimes annuelles à environ 2000. L'interdiction complète de l'usage de l'amiante fut certes prononcée par le gouvernement Juppé en 1997, tandis que la VLE Travail était abaissée à 0,1 fibre par cm³ en 1996, soit vingt fois moins que celle prévue par le décret de 1977. Mais un écart très significatif subsistait entre la VLE retenue par la réglementation Santé et celle prévue par son homologue Travail. D'où la question posée par L.611-10 à la DRT :

« La DRT ne nous explique toujours pas le pourquoi de la différence entre le seuil retenu par la réglementation santé (25 fibres/litre) et celui fixé par la réglementation travail (100f/l). Plutôt que de se rengorger, la DRT ferait mieux d'expliquer aux services pourquoi ces valeurs ont été retenues et quelles données scientifiques justifient ce rapport de 1 à 4. Il faut reconnaître que cet exercice serait sans doute très périlleux compte tenu du rapport de l'INSERM selon lequel il n'y a pas de seuil au-dessous duquel l'amiante ne présenterait aucun danger »¹.

D'une manière générale, L.611-10 était très critique à l'égard des valeurs limites en nombre limité mais croissant², qui « ne constituent en aucun cas un seuil de protection pour les salariés, surtout s'agissant des cancérigènes ».

¹ Association L.611-10, « CIRCULAIRE Y'A RIEN A VOIR », 1 octobre 1997.

² En 2002, il n'existait que quatre substances classées CMR pour lesquelles il y avait une VLE réglementaire : le benzène, le chlorure de vinyle monomère, le plomb et l'amiante.

« Elles ne sont qu'un indicateur au rouge vif, une ligne jaune qui ne doit jamais être dépassée. Le respect de ces valeurs ne permet pas de dire que les salariés ne sont pas exposés mais juste que leur niveau d'exposition est jugé 'acceptable' par la société à un moment donné. Ces valeurs ne sont que la résultante d'une sorte de compromis social entre l'influence des industriels, la capacité de résistance au sein de la société à ce *lobbying* (associations, médias, etc.), l'état des connaissances scientifiques (quand même un peu), la volonté politique du moment et bien sûr, maintenant que tout se décide au niveau européen, la moyenne des intérêts des pays concernés par la production et l'utilisation des produits en cause »¹.

La loi de modernisation sociale de 2002 ne semble pas avoir dissipé, aux yeux de L.611-10, l'équivoque sur la réglementation Travail. Si elle offrait à l'IT une nouvelle « arme » en lui permettant d'arrêter une activité dès lors que les salariés sont exposés à une substance chimique cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction (CMR), à un niveau supérieur à une VLE réglementaire, elle requerrait au moins deux mises en demeure : une première pour faire constater par un organisme agréé le dépassement de la valeur limite dans un délai minimum de 15 jours à un mois ; une seconde pour demander à l'employeur de « remédier à la situation » et lui faire de nouveau contrôler par un organisme agréé le respect de la valeur limite dans un délai... indéterminé. Ainsi, « au danger grave et imminent que constitue l'exposition à de telles substances, l'administration [n'apportait], avec ce nouveau moyen d'action, qu'une réponse poussive et mollassonne de surcroît mobilisable qu'en de très rares occasions ! », en tout cas inapplicable dans le secteur du bâtiment où la durée des chantiers était souvent très courte. D'où cette conclusion :

« Alors que pour lutter contre les pathologies professionnelles les plus graves, il aurait fallu confier à l'IT une 'arme' redoutable, un lance-missile, le ministère l'a doté d'un fusil à deux coups qui plus est enrayé avant même d'avoir servi. § Cette pétite est juste bonne à donner l'illusion qu'il existe une politique ferme de prévention des risques professionnels les plus graves et que l'inspection du travail a les moyens de la faire appliquer »².

La deuxième catégorie de contradictions pointées par L.611-10 est surtout liée au mouvement de réformes impulsé par la DGT dans la foulée du PMDIT de 2005, qui sera évoqué dans le chapitre suivant. Mais elle se trouve d'ores et déjà illustrée par la circulaire de l'Intérieur du 22 mai 2002 associant l'IT aux Groupements d'Intervention Régionaux (GIR), au motif que le marchandage et le prêt de main-d'œuvre à but lucratif présentait des analogies avec « les trafics alimentant l'économie souterraine, laquelle génère une

¹ Association L.611-10, « L'ARRET D'ACTIVITE CMR : UNE PETOIRE ENRAYEE », 20 septembre 2002.

² *Idem*.

destruction du tissu social et de multiples formes de délinquance et d'insécurité »¹. Cette fois, l'Association opposée à tout dévoiement de la mission de contrôle de l'IT, a clairement récusé cette injonction « venue d'ailleurs » qui lui paraissait viser des infractions de nature et d'importance profondément différentes :

« Qui peut soutenir que « l'économie souterraine » alimentée par les trafics de biens matériels volés en tout genre, les trafics de drogue, ou encore, s'agissant des personnes, par les filières d'introduction de femmes destinées à la prostitution, a quelque chose à voir avec les trafics de main-d'œuvre qu'il nous arrive de traiter ! ». (...) « Pour remonter jusqu'au donneur d'ordre, c'est en général à des techniques plus discrètes et surtout plus élaborées qu'il convient de recourir. C'est en travaillant dans le temps, en réalisant des constats étayés, en rassemblant et décortiquant des documents et en auditionnant des personnes que l'on arrive à mettre au jour ces activités répréhensibles et à faire poursuivre le donneur d'ordre. Ça coûte globalement moins cher au contribuable, c'est plus efficace mais c'est vrai, ça en jette moins et ça ne fait pas la une du journal de PPDA »².

**

En défendant farouchement la culture du contrôle de conformité, le contre-institué L.611-10 ne s'est pas abîmé dans une critique stérile. Il a amené la Centrale, pour qui l'évaluation *a priori* des risques représentait initialement un possible instrument de changement des méthodes de l'IT, à créer les conditions d'acclimatation de cette nouvelle culture. La viabilité de l'EDR dépendait en effet de sa compatibilité avec la culture de contrôle, ce qui impliquait pour la DRT d'y injecter du contrôle *a posteriori*. Ce faisant, l'Association a d'une certaine façon préservé l'ADN de l'IT, c'est-à-dire la capacité de celle-ci à enrichir indéfiniment sa panoplie d'instruments de prévention des risques professionnels. Dans le domaine de compétences le plus symbolique de l'IT, elle a obligé³ la DRT à réaffirmer mais surtout à assumer, comme le montre l'analyse lexicale des textes ultérieurs, une mission de *contrôle*, notamment répressive, qui faisait certes partie de la culture de l'Inspection du travail mais que le découplage au sein de la DRT de l'élaboration

¹ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 22 mai 2002.

² Association L.611-10, « L'INSPECTION DU TRAVAIL, LA CHOURE, LA SCHNOUFFE ET LES POUFFES », 29 novembre 2002.

³ Au sens moral du terme qui renvoie à des valeurs défendues par l'Association.

des textes et du contrôle de leur application rendait depuis des décennies incohérente, discordante et polysémique. La finalité comme la raison d'être de cette mission devaient être - L.611-10 et le directeur de la DRT étaient d'accord sur ce point - *l'effectivité de la norme*¹. Or, comment parvenir à ce résultat asymptotique, dont Villermé avait fait naguère son aspiration la plus impérieuse, sinon en dotant l'IT, comme tout corps de contrôle de l'État, d'une « cohérence et d'une efficacité dans l'action »² qui transcendent l'équation individuelle de ses agents ?

Le contre-institué aurait-il en définitive favorisé l'avènement d'un institué enfin instituant ? La réponse à cette question ne saurait être univoque, car la DRT a développé dès 2001 sa propre philosophie de l'action, tout en écrivant elle-même sa feuille de route... C'est donc maintenant sur elle que doit se diriger le projecteur.

¹ Que Villermé avait passionnément débattue mais jamais rattachée au seul contrôle.

² Entretien avec Jean-Denis Combexelle, 9 juillet 2018.

Chapitre 5

L'institué instituant : une inversion systémique

Nous voici confronté au défi le plus délicat de cette étude : quelle correspondance établir entre l'histoire de deux associations aujourd'hui révolues et la politique de transformation de l'inspection du travail, dont le déploiement paraît avoir suivi un cours autonome ? Au moins deux éléments s'ingénient à contrarier une telle entreprise. En premier lieu, le hiatus « institutionnel » entre les deux phénomènes : si L.611-210 a bien été jusqu'en 2010 le témoin de la première réforme impulsée par le Programme de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT) de 2005, Villermé était déjà morte avant son lancement ; et aucune de ces associations n'a assisté à la mise en œuvre du plan « ministère fort » de 2012 à 2015. Voilà qui ne facilite guère le travail de l'historien dont les archives écrites et orales étaient jusque-là tributaires d'une histoire ayant directement été vécue par les témoins. Ne faut-il pas désormais s'intéresser à d'autres sources et se résoudre au fait qu'aucune d'elles ne renseignera directement le lien entre l'action passée des deux associations et les réformes mises en œuvre par la DRT-DGT¹ ? Au hiatus institutionnel se superpose ainsi celui des sources² qui rend hypothétique, faute de preuves ou de « reconnaissance de dette », l'idée que Villermé et L.611-10 auraient pu, par leurs idées, leur action et leurs critiques, marquer de leur empreinte le processus de transformation de l'IT.

Deuxième élément, le changement de contexte par rapport aux années 1980 et 1990 et les mutations de l'IT provoquées par ces mêmes réformes : quel crédit, quelle portée accorder aujourd'hui aux idées d'une association comme Villermé, si le métier d'agent de

¹ Aucune des sources consultées (DGT, Cour des comptes, IGAS...) ne fait état d'un tel lien.

² Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « On pouvait ne pas être d'accord avec Villermé, mais l'Association a apporté quelque chose, laissé des traces. C'était une interrogation permanente qui, aujourd'hui, nous manque. Comme le disait Marcel Gauchet, j'ai affaire à des individus rebelles qui ne laissent aucune trace ».

contrôle, les normes et les sanctions, le monde du travail, la technologie, l'organisation des entreprises et du travail ont entre-temps profondément changé ? Le temps ne les aurait-il pas tout simplement disqualifiées ?¹

C'est nous semble-t-il sous-estimer la rémanence, la virulence et la plasticité d'idées émanant d'associations endogènes, dont certains membres, villermistes, ont eu des responsabilités dans les réformes engagées à la suite du rapport Bessière de 2005. C'est aussi nier l'existence d'espaces de circulation et de mutualisation que la DGT, comme du reste les échelons régionaux et départementaux de l'Inspection ou encore l'INTEFP, aménagent pour les besoins du service. C'est enfin raisonner comme si la fonction d'instituant malgré elle (Villermé) ou de contre-institué assumé (L.611.10) avaient continué de s'exercer au-delà de l'existence physique des deux associations. Il faut en fait briser cette linéarité fictive dont les idées se jouent par nature, et se focaliser non plus sur leur passé mais sur la dynamique inédite dont la Centrale, chargée de mettre en œuvre la politique de transformation de l'IT, a été le moteur ininterrompu depuis 2005. Dans quelle mesure ce processus de réformes, conduit par une structure dont la culture ne se superpose pas totalement à celle du corps de l'Inspection², a-t-il incorporé dans l'Inspection des idées que les deux associations avaient véhiculées ?

Le fait majeur, qui nous fait ainsi passer de l'analyse de deux associations *autogérées* à celle du *gouvernement* de l'IT, est l'inversion systémique survenue depuis une quinzaine d'années dans l'organisation de l'inspection. Inversion, car l'institué DGT a

¹ Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019. « Il faut se méfier des anciens combattants dont je fais partie. Il faut se méfier de ceux qui ont été It il y a 25 ou 30 ans parce que les conditions de travail ont changé, les entreprises ont changé, le monde du travail a changé, les technologies, les modes de production ont changé. Ça va beaucoup plus vite. Sans faire l'internationalisation des relations de travail, ça se traduit par des choses très concrètes comme le détachement ou les prestations de service internationales qui sont une priorité n°1 parce que c'est un sujet de dumping social, de droit du travail et des travailleurs. Par ailleurs, les relations interpersonnelles vont beaucoup plus vite et les entreprises sont organisées différemment. Donc le métier a changé et les normes à appliquer sont beaucoup plus complexes. (...) En 2008, la recodification a modifié les repères intellectuels qu'on avait sur le code du travail. J'y ai participé et, contrairement à ce que disaient certains, ça n'a pas dégradé les droits des travailleurs. Par contre, les normes, les modes opératoires sont plus compliqués et l'administration elle-même a changé. En 2006, c'est la LOLF. Mais pouvait-on conserver cette organisation très balkanisée ? On avait un déficit de pilotage. On peut faire confiance aux gens mais à condition qu'on ait une homogénéité de pratiques sur les 790 sections du territoire. Or il n'y avait pas de pilotage, ni national, ni régional, ni départemental. Il y avait certes de l'animation de l'IT – ce que j'ai fait pendant cinq ans quand j'étais DA dans le Rhône - mais c'était ciblé sur certains sujets majeurs : le détachement, les chutes de hauteur, le travail illégal, l'amiante... Le métier a donc changé en trente ans et on le fait changer. De plus, sociologiquement, mille cinq cent des deux mille agents de contrôle sont d'anciens Ct qui ont passé le concours interne. Donc ça a changé autour et dedans, mais aussi au niveau des exigences et nous devons être attentifs ».

² Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018 : « La culture 'inspection' n'est pas la culture 'DRT', mais il y a néanmoins, me semble-t-il une culture 'travail' partagée, qui tient à l'histoire du ministère et à sa vocation fondatrice : la protection des salariés et le dialogue social. Cette culture m'a paru prégnante et 'l'acculturation' des attachés ou administrateurs civils se réalise d'autant plus vite que la plupart des affectations à la DGT se fait sur un la base d'un choix personnel. Cela n'a pas d'incidence sur l'ordre des choses : le politique gouverne et l'administration est à son service ».

bel et bien pris la place de l'instituant inabouti ou bridé que formaient nos deux associations. Mais avec une détermination et un changement d'échelle sans précédent, c'est-à-dire en donnant à ses décisions et action, *unilatéralement* élaborées, une portée et une force de frappe qu'aucune association endogène - y compris Villermé à son zénith - n'avait eues ni ne pouvait avoir. Et systémique, dans la mesure où les promoteurs des récentes réformes ont entrepris de transformer l'IT en un ensemble d'organes inter-reliés ou solidaires œuvrant dans une perspective commune. Au point d'ailleurs de traduire en fonctions, méthodes et dispositifs, des idées ou des pratiques que Villermé avait tôt lancées et théorisées. La question n'est donc pas de cerner le legs des deux associations à la Centrale, mais de comprendre comment et pourquoi celle-ci s'est approprié certaines de leurs idées pour réformer un corps qui jusque-là s'auto-administrait pour le meilleur et pour le pire.

Le réveil de la Centrale

Parler d'une politique de transformation de l'IT est en réalité réducteur. Car l'enjeu fut bien de définir une politique du travail beaucoup plus large, englobant sous l'égide de la DRT la réforme de l'inspection du travail qui, chose moins étrange qu'il n'y paraît, ne lui était pas rattachée, même si, tradition oblige, chaque agent de contrôle connaissait de près ou de loin la « maison-mère ». D'où vient donc ce dessein et comment a-t-il été conçu et formulé ? Il importe ici de restituer la chronologie des faits, car les témoignages recueillis plusieurs années après, peuvent apporter une cohérence *a posteriori* qui n'existait pas forcément sur le moment.

Un diagnostic sans appel

L'arrivée de Jean-Denis Combrexelle à la tête de la DRT en 2001¹ marque le réveil d'une Centrale qui ne remplissait pas, faute de volonté gouvernementale, le rôle d'autorité

¹ Entretien avec J.-D. Combrexelle, 9 juillet 2018 : « J'ai été nommé directeur des relations du travail en 2001, sur la proposition de Christian Vigouroux, alors directeur de cabinet d'Elisabeth Guigou. Pour des raisons personnelles et familiales, j'avais un lien et une attirance pour le monde du travail et plus particulièrement le monde industriel du travail. Je mesurais bien les limites du titre de directeur des relations du travail ou ensuite de directeur général du travail mais en même temps, alors même que ma carrière administrative m'avait plutôt amené du côté du droit administratif ou du droit des affaires, la DRT m'avait toujours attiré. Je suis sans doute celui qui a accepté le plus vite, - quelques secondes d'entretien téléphonique - le poste ».

centrale de l'IT¹. Ce conseiller d'Etat a d'emblée établi un diagnostic qui mérite d'être longuement cité :

« J'ai très vite constaté qu'il y avait eu une sorte d'évolution administrative, historique, sociologique qui aboutissait à découpler, d'une part, l'élaboration des textes et, d'autre part, le contrôle de leur application en matière de droit du travail. La DRT élaborait les textes, les directeurs régionaux et les directeurs départementaux s'occupaient de l'emploi et l'inspection du travail définissait ses propres objectifs. Ce constat n'était nullement satisfaisant parce qu'en matière de droit du travail, on n'élabore pas des textes en étant loin du terrain et on ne contrôle pas leur application sans avoir été associé à leur élaboration. Les DR et DD étaient très en phase avec les dispositifs des contrats aidés – c'était hélas l'essentiel de la politique de l'emploi de l'époque qui se mesurait non à son efficacité réelle sur l'emploi mais à la seule aune des moyens budgétaires qui lui étaient affectés tout ceci sous une apparence de modernité savamment entretenue par les responsables – et très proches de la délégation à l'emploi qui était le « vaisseau amiral » du ministère. La DGEFP était une grande direction opérationnelle avec d'énormes moyens budgétaires et la DRT était, quant à elle, perçue comme une direction traditionnelle sans crédits budgétaires et à vocation juridique.

[...] en 2001, la situation n'était pas conforme à l'intérêt général. A mes yeux, elle n'était pas acceptable. La DRT devait devenir une direction opérationnelle notamment sur les champs de la négociation collective, de la santé au travail et du contrôle en devenant l'autorité centrale de l'inspection. Par ailleurs, il fallait renforcer le lien étroit entre travail et emploi avec une approche renouvelée de la politique de l'emploi incluant la régulation en matière de travail.

[...] Je ne prétends pas avoir la bonne définition de l'expression 'politique du travail' mais j'ai utilisé ce terme, qu'à tort je croyais nouveau à l'époque, parce qu'il me paraissait important qu'il y en ait une, de la même façon qu'il y avait une politique de l'emploi. Cette politique ne devait pas être antagoniste vis-à-vis de celle de l'emploi, les deux devant se compléter, se donner mutuellement de la force. La politique du travail était d'abord une cohérence associant l'administration centrale et les services déconcentrés. Le premier axe était une meilleure articulation entre la loi et la négociation collective, le deuxième était le rôle de la santé au travail et, plus largement, les conditions de travail et le troisième le renforcement du rôle et des missions de l'IT. Il devait aussi y avoir une réflexion sur l'effectivité de la norme. A mon arrivée, un sous-directeur m'avait expliqué qu'il était là pour élaborer la norme et que la question de son application ne le concernait pas. On marchait sur la tête. L'ineffectivité du droit du travail était la variable d'ajustement : les responsables politiques et notamment le Parlement pouvaient d'autant plus facilement voter des textes généreux dans le code du travail qu'ils étaient peu appliqués »².

Comprenons, à ce stade, que la décision de réformer l'IT n'était pas encore prise ; mais le triple dessein de la rattacher à la DRT, de transformer celle-ci en direction opérationnelle (sans toucher à ses fonctions traditionnelles) ayant pris sur l'inspection et

¹ Voir troisième chapitre et notamment le témoignage de Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

² Entretien avec J.-D. Combrexelle, 9 juillet 2018.

d'équilibrer la politique de l'emploi par une politique complémentaire du travail constituait déjà une feuille de route inédite. Autant d'ailleurs qu'une rupture par rapport au cours invariable que la DRT avait connu depuis sa création en 1975 ou, pour revenir au péché mignon de l'administration du Travail, la fin d'un cycle marqué depuis cette date par la désarticulation des politiques du travail et de l'emploi¹. Le concept de politique du travail, tel que formulé par le DRT, est en tout cas légèrement antérieur au rapport Bessière :

« Je suis sûr que le terme de politique du travail et son contenu avaient été portés par Jean-Denis Combrexelle auparavant. Il avait recruté Catherine D'Hervé qui était une DRTEFP (Directrice régionale du travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) puis Michel Ricochon qui étaient déjà sur une mission « politique du travail » à la DRT. Dès son arrivée, Jean-Denis Combrexelle a travaillé sur ce concept de politique du travail avec le cabinet Guigou où était alors Catherine D'Hervé en qualité de conseillère technique. Je suis entré dans le jeu trois ans après son engagement » [...] « La paternité de 'la politique du travail' dans les années 2000 ne revient qu'à lui et aux ministres qu'il a convaincus »².

La volonté de fonder la nouvelle politique du travail sur l'effectivité du droit du travail était déjà très prégnante, étroitement liée, comme le rappelle volontiers Jean-Denis Combrexelle³, au souvenir de sa mère. Au point qu'on pourrait presque parler d'*affectivité* de la norme :

« Ma mère était aide-infirmière dans une entreprise qui fabriquait des motoculteurs à Tomblaine près de Nancy. Je dirais que la partie de la politique du travail concernant l'IT n'a pas été imaginée à l'issue d'un processus théorique et conceptuel élaboré par un haut-fonctionnaire dans le secret d'un bureau du 7^{ème} arrondissement de Paris. Elle est née à Tomblaine. Alors que l'inspectrice du travail (It) allait venir contrôler l'entreprise, le chef du personnel disait à ma mère : 'On va faire deux ou trois erreurs sur les tableaux d'affichage concernant le comité d'entreprise, l'It va contrôler un peu tout cela et, pendant ce temps-là, elle n'ira pas nous enquiquiner avec les cabines de peinture » (à vrai dire les termes utilisés étaient plus crus...). La politique du travail consiste à aller de façon systématique dans les cabines de peinture.

Je l'ai dit en CTP (Comité technique paritaire) en ces termes. Cela a beaucoup énervé et l'aspect sociologique de cette séance aurait sans doute beaucoup intéressé Pierre Bourdieu. J'espère que quelqu'un, un jour, aura la curiosité de consulter les

¹ L'articulation des politiques de la main-d'œuvre et du travail avait été consacrée, en mars 1957, par le rattachement de la Direction de la main-d'œuvre à la Direction du travail, lors de la création d'une Direction générale du travail et de la main d'œuvre (DGTMO) confiée à Pierre Laurent, sans faire cependant disparaître, au niveau des services déconcentrés, la séparation bien française entre les services de la main-d'œuvre et ceux du travail, qui remontait à la Première Guerre mondiale (voir : V. Viet, I. Lespinet-Moret, L. Machu, « Les mains-d'œuvre en guerre ou l'histoire d'une catégorisation administrative », in V. Viet, I. Lespinet-Moret, L. Machu (dir.), *1914-1918. Mains-d'œuvre en guerre*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 17-45).

² Entretien avec J. Bessière, 25 juillet 2018.

³ Dont l'enfance résonne avec celle de Pierre Fournier, fils d'une infirmière ayant travaillé à la Centrale (voir : Pierre Fournier, *Quarante ans place de Fontenoy*, Coll. « Pour une histoire du travail », PUR, 2007).

PV des instances consultatives de cette époque. Il était évident que l'on préférerait de loin les hauts fonctionnaires qui tiennent de grands discours conceptuels. L'exemple de Tomblaine était trivial et déplacé, je ne jouais pas le rôle qui m'était assigné et les éléments les plus politisés du corps ont, non sans succès, mis toute leur énergie pour faire oublier ce contexte personnel ainsi que l'objectif premier de la réforme qui reposait sur une approche concrète des exigences de la protection du travailleur.

Il ne s'agissait pourtant pas de dire que les It devaient obéir au doigt et à l'œil aux desiderata de je ne sais quel ministre ou autorité centrale. Mais il fallait qu'ils soient efficaces dans la réalisation de certains objectifs. Il fallait donc des priorités, des plans d'action, une organisation générale et coordonnée du contrôle. Ce n'était pas à chaque It de définir ses propres priorités, sa propre cohérence. Sinon, cela voulait dire que, globalement, le corps n'était pas opérationnel par rapport à l'idéal qui fonde l'IT ni surtout par rapport à ses missions »¹.

Les choses se sont précipitées en 2004 avec la nomination, dans le troisième gouvernement Raffarin (31 mars 2004-31 mai 2005), de Gérard Larcher comme ministre délégué *aux relations de travail*, l'intitulé du portefeuille reproduisant de manière frappante celui de la DRT, sa direction d'exécution. Venu remettre, en juillet, les cartes d'It aux élèves inspecteurs du travail (IET), le nouveau ministre aurait fait part à Jean Bessière, alors directeur de l'INTEFP, de « sa volonté d'engager une réforme de l'inspection du travail, [de] l'importance que l'INTEFP devrait y prendre et [de] sa volonté de [l'] y associer dès la rentrée de septembre 2004 »². Il semble ainsi, toujours selon le même témoignage, qu'il existait *déjà*, autour des questions de santé au travail, une certaine convergence de vues entre le ministre et Jean-Denis Combrexelle³, aiguillonnée par le dossier névralgique de l'amiante :

« L'actualité du moment était marquée par la judiciarisation des problématiques d'amiante. Je pense que l'élément déclencheur dans la réflexion de Gérard Larcher était les problèmes de santé au travail et le besoin de mieux conduire l'activité de l'inspection sur ces sujets. C'est du moins la lecture que je m'en fais. Cependant je pense qu'il avait parfaitement compris le concept de 'politique du travail' promu par Jean-Denis Combrexelle, beaucoup plus large que la politique de santé au travail. Il n'en reste pas moins que deux ou trois ans après la mise en œuvre du PMDIT, Eric Aubry, directeur de cabinet du ministre en 2004, affirmait que ce plan, dans son ampleur notamment sur le renforcement des effectifs, n'avait pu être justifié que par l'amiante et Saussignac ».

¹ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2008.

² Entretien avec J. Bessière, 25 juillet 2018.

³ Qui s'inscrivait, sur ce point, dans le droit fil de l'action de son prédécesseur, Jean Marimbert, qui avait impulsé des programmes annuels « d'actions coordonnées » en matière de prévention des risques professionnels, de 1996 à 2001 (voir chapitre 3).

Le drame de Saussignac : il faut sauver l'inspecteur Ryan

La décision de réformer l'IT ou, à tout le moins, d'ouvrir ce chantier a donc été prise *avant* les assassinats perpétrés, le 2 septembre, sur deux agents de contrôle, Sylvie Trémouille (Ct) et Daniel Buffière (agent de contrôle de la Mutualité) à l'occasion d'un contrôle de la main-d'œuvre saisonnière dans une exploitation agricole de Saussignac-en-Dordogne. Ce double meurtre commis par un exploitant agricole – condamné à 30 ans de prison – a provoqué, pour reprendre les termes d'un article de presse paru au moment du procès,

« un électrochoc parmi les inspecteurs et contrôleurs du travail, relevant des ministères du Travail, de l'Agriculture, ou des Transports. Si les incidents et agressions par des employeurs lors des contrôles ont toujours fait partie du décor¹, c'est en effet la première fois, en plus d'un siècle d'histoire de l'inspection, que des agents sont tués dans l'exercice de leurs fonctions. La colère des contrôleurs est accentuée par le faible écho suscité par ce double meurtre. La plupart des médias traitent l'information en bref et la placent dans le registre des faits divers. Pire encore, les ministères de tutelle de l'inspection condamnent, certes, le geste de l'agriculteur, mais de façon tardive et mesurée. Le ministre de l'Agriculture Hervé Gaymard osant même, au-delà de la compassion pour les familles et collègues, mettre sur le même plan les difficultés des fonctionnaires et celles du monde agricole². Une sourdine à comparer au tollé provoqué par tout meurtre de gendarme ou policier »³.

Comme le concède cet extrait d'article, le « décor » était depuis longtemps planté. Dès 1874, les inspecteurs du travail s'étaient heurtés de plein fouet à des patrons « sanguins »⁴ que leur proximité avec les employés rendait arrogants, sûrs de leur bon droit, propriétaires irascibles de l'espace privé de leur petite entreprise, prompts à brandir le poing contre l'inspecteur « ce fouteur de merde », allant jusqu'à proférer des menaces de mort, la

¹ Des exemples nombreux d'agression physique ou verbale sur le site de Sud Travail-Affaires sociales : <http://www.inspection-du-travail-sud-travail-affaires-sociales.fr>. Voir aussi l'épais dossier « Saussignac » dans les archives de L.611-10 et la contribution de la MICAPCOR : Odile Lautard *et alii*, « Double assassinat de Dordogne 2 septembre 2004. Eléments d'analyse du contexte et pistes de réflexion », février 2005.

² Ses termes exacts étaient : « Confronté à des difficultés extrêmes, le monde agricole et rural réunit des acteurs divers, qui partagent un même amour de leur métier. Paysans, fonctionnaires, entrepreneurs du monde rural ressentent aujourd'hui une profonde douleur, que je partage avec eux » (H. Gaymard, 2 septembre 2004). L.611-10 a adressé, le 5 septembre 2004, une lettre aux ministres de l'Emploi et du Travail, Jean-Louis Borloo, et de l'Agriculture, Hervé Gaymard leur reprochant de n'avoir pas « condamné cet acte odieux », ni d'avoir « songé à adresser un avertissement solennel aux employeurs qui, sans aller jusqu'à attenter à la vie des agents, les agressent cependant trop souvent ».

³ Fanny Doumayrou, « Procès historique pour les inspecteurs du travail », *Journal L'Humanité*, rubrique politique, 5 mars 2007.

⁴ Des exemples dans : V. Viet, *Les Voltigeurs de la République. Naissance de l'Inspection du Travail*, CNRS Editions, Collection "Histoire du 20ème siècle", 1994, Vol. 1, p. 111-117.

gorge remplie d'injures à connotation raciste¹, haineuse ou sexiste² : « La prochaine fois, je lui mettrai un coup de masse dans la tronche » ; « Vous avez des enfants, je vais les choper à la sortie » ; « J'ai envie de la balancer par la fenêtre » ; « Vous aurez des suites si je suis considéré comme coupable » ; « Si je comprends bien, la prochaine fois, je dois sortir les fusils »³. Sans être donc nouvelles ni propres à l'IT ni du reste circonscrites à l'Hexagone, ces manifestations d'hostilité se faisaient plus nombreuses depuis au moins une décennie ; elles n'ont du reste pas désarmé après le drame de Saussignac, les agents de contrôle étant parfois confrontés à des employeurs donnant cyniquement raison à l'auteur du double assassinat. La MICAPCOR constatait ainsi, chiffres à l'appui, « une augmentation significative, ces dix dernières années, d'infractions de fond parallèlement à une baisse des infractions formelles », ainsi qu'une hausse manifeste « du nombre de difficultés substantielles dans les contrôles, d'obstacles et de violence, même si les poursuites pénales restent quant à elles stables ». Et de conclure à la manière d'un médecin disant à son patient gravement atteint qu'il lui faut vivre avec son mal : « Visiblement, le corps de l'inspection du travail comme le corps social 's'habituent' à cette contestation du rôle de l'État »⁴.

C'est bien la première fois en France⁵ qu'une agression physique contre des agents de contrôle se soldait par un meurtre, qui plus est, symboliquement double : elle ou lui et, bientôt moi. Que cet assassinat soit survenu dans l'exercice de la mission de *contrôle* ajoute à la symbolique, puisque le contrôle est l'attribut identitaire du corps, ce par quoi l'agent se représente son métier et, par le truchement du droit du travail, l'ordre public social ; ce qui le désigne également aux yeux des employeurs. Tuer un inspecteur en contrôle, c'est comme assassiner son corps d'appartenance, autrement dit son enveloppe charnelle ayant tragiquement perdu ses vertus protectrices. C'est aussi tirer sur une ambulance sociale ou encore briser la relation commutative qui se dessinait déjà en matière de prévention des

¹ « Sale bougnoule, bicot, bâtard ».

² « Pédé, salope, pétasse, putain, garce, glue, morue, bandante. Qu'est que c'est ces hommes femmes pour nous faire chier et en plus avec un casque ».

³ Odile Lautard *et alii*, « Double assassinat de Dordogne 2 septembre 2004. Eléments d'analyse du contexte et pistes de réflexion », février 2005, p.7.

⁴ *Ibid.* Cette conclusion rejoint les analyses du sociologue François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

⁵ Trois inspecteurs du travail ainsi le conducteur de leur véhicule avaient été tués, le 28 janvier 2004 à Unaï dans l'État de Minas Gerais au Brésil, alors qu'ils effectuaient des contrôles dans des fermes agricoles (*Libération*, 30 janvier 2004). Dans une lettre datée du 4 mars 2004, adressée au directeur général du BIT, Juan Somavia, L.611-10 « juge souhaitable » qu'une recommandation du BIT soit adressée au gouvernement brésilien, lui rappelant la nécessité « de protéger efficacement ses inspecteurs du travail et de tout mettre en œuvre pour que ces criminels soient poursuivis ».

risques professionnels¹ : impossible de protéger l'intégrité physique des salariés sans être soi-même protégé. De là vient assurément la stupéfaction des agents de contrôle devant le peu d'importance accordée par les médias, notamment audiovisuels, à « l'affaire ». Comme si sa couverture médiatique, pourtant conséquente², n'était pas à la hauteur de sa charge symbolique ni d'ailleurs de sa qualification puisque certains journaux la reléguèrent sans vergogne dans la rubrique des faits divers. Les conditions se trouvaient ainsi réunies pour que la manifestation de plusieurs centaines d'inspecteurs, contrôleurs et agents³ dans les rues de Paris, le jeudi 16 septembre, serve d'exutoire à une colère difficilement canalisable. Recevant le jour même les syndicats, Gérard Larcher ne trouva rien de mieux que d'évoquer une « mission de réflexion sur les pratiques professionnelles et leur évolution », confiée au directeur de l'INTEFP⁴.

La consultation des archives de L.611-10 relatives au dossier « Saussignac » ne permet pas toutefois d'établir si ce drame fut le déclencheur de la double réforme de la DRT et de l'IT, en gestation dans les esprits de Jean-Denis Combexelle et de Gérard Larcher. Une réforme de cette ampleur, adossée à la définition d'une nouvelle politique du travail, ne se décide pas sous la pression des circonstances, mais au terme d'un examen minutieux de la situation (condition encore non remplie) et d'une réflexion mûrement pesée laissant le moins de prise au hasard. Comme elle ne saurait se décliner dans le court terme. Il est cependant indéniable que ce meurtre par arme à feu de deux agents de contrôle, débouchant en mars 2007 sur un procès médiatisé, a considérablement compliqué sa mise en œuvre. Le drame a en effet rigidifié les positions des acteurs et, surtout, compromis le processus de concertation qui aurait dû normalement prévaloir, obligeant du même coup les promoteurs de la nouvelle politique du travail à contourner - non sans risques - le milieu qu'elle se proposait de réorganiser. Faite dans l'intérêt général mais aussi particulier de l'IT, la réforme puis celles à venir du droit du travail se feront sans elle, cause de bien des malentendus : « Les historiens du social devront s'intéresser à cette période. L'inspection du travail n'a pas compris le caractère englobant de la politique du travail, en ne voyant

¹ Voir chapitre précédent.

² Comme en témoignent les très nombreuses coupures de presse rassemblées par L.611-10. Le drame a bien été couvert par les médias, notamment par les grands journaux nationaux, en deux temps : immédiatement après le drame et lors du procès. En outre, son retentissement a été amplifié par un certain nombre d'écrits, d'interviews et de réalisations audiovisuelles (documentaire de Jacques Cotta, diffusé le 16 septembre 2004 sur France 2 ; et celui de Jean-Yves Cauchard, « L.611-10, au cœur de l'inspection du travail »)

³ Ce mouvement social a symboliquement anticipé la fusion des trois grandes inspections du travail (travail, agriculture et transports), décidée en 2009.

⁴ Rémi Barroux, « Après le meurtre de deux de leurs collègues, l'émotion et la colère des salariés de l'inspection du travail », *Le Monde*, 18 septembre 2004.

que l'aspect organisation la concernant et, en la contestant, elle s'est exclue des réformes qui tendaient à construire un nouveau droit du travail »¹. Faite pour renforcer et organiser l'action collective, la réforme ne pourra plus s'appuyer sur la représentation collective, notamment syndicale, des agents de contrôle.

Au moins deux éléments viennent étayer cette hypothèse. Tout d'abord la constitution inédite d'un front uni, intersyndical et inter-associatif, se portant partie civile au procès² : « Nous ne pouvons rester passifs, absents, figurants, c'est une question de vie ou de mort pour l'inspection que ce procès ne passe pas inaperçu, ne soit pas encore réduit à un fait divers... Aucun argument subalterne ne doit empêcher de faire cette mobilisation unitaire historique dans nos rangs »³. Dans cette mobilisation, L.611-10 semble avoir joué un rôle pivot, attesté par sa décision précoce de se constituer partie civile dans le procès⁴ ; l'intervention très remarquée de sa présidente au procès ; la centralisation de nombreux soutiens y compris internationaux ; et enfin sa demande faite au BIT « que soient rappelées à l'État français sa responsabilité et ses obligations découlant de la convention n°129 du 29 juin 1969 » et « mis en œuvre tous les moyens nécessaires à la poursuite pénale du criminel »⁵. Voilà qui relativise la rigidité du cloisonnement que certains sociologues croient aujourd'hui discerner entre les différentes inspections d'un corps pourtant interministériel depuis 1975, sans tenir compte des passerelles entre elles⁶, de la symbolique transversale du contrôle, ni surtout de l'effet de masse et d'imposition (en termes d'effectifs) produit par l'IT généraliste relevant du ministère du Travail par rapport aux autres inspections de l'Agriculture et des Transports⁷.

¹ Entretien avec J.-D. Combrexelle, 9 juillet 2018.

² UD CGT, UD CFDT, UD FO, SYNTEF-CFDT, UNSA ITEFA, CGT-FO fédération des cadres et employés, SYGMA-FSU, SNU-TEFI, L.611-10, UN-CGT, Sud Travail et Affaires sociales, CFTC-TEF, CFTC-AGI, ARSETE,

³ Message de Gérard Filoche à Sylvie Catala, 22 janvier 2007. Objet : Procès du meurtrier de nos deux collègues tués le 2 septembre 2004 entre le 5 et le 9 mars à Périgueux mobilisation ! ».

⁴ Décision prise le 5 octobre 2005 : « Le Conseil d'administration donne mandat à la Présidente [Sylvie Catala] pour ester en justice en son nom dans le cadre du procès mettant en cause Claude DUVIAU suite au meurtre, dans l'exercice de leurs fonctions, de nos collègues Sylvie Trémouille et Daniel Buffière, le 2 septembre 2004 » (extrait du CR de la réunion de l'AG de L.611-10, 6 octobre 2005).

⁵ Lettre de L611-10, signée Sylvie Catala, adressée au directeur général du BIT, Juan Somavia et au directeur du département des normes internationales du travail Jean-Claude Javillier).

⁶ Jean Bessière en est une illustration archétypale.

⁷ Même si le drame de Saussignac peut légitimement s'apprécier du point de vue sectoriel de l'Inspection du travail agricole. Ce point de vue est développé par J.-N. Jouzel et G. Prete, « L'inspection du travail agricole : vie et mort d'une institution d'exception », in S. Brunier, O. Pilmis (dir.), *La règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection*, PSL, Presses des Mines, 2020, p. 23-42. Voir aussi, Marie Szarlej-Ligner, *Socio-histoire de l'Inspection du travail : une administration comme une autre ?* Thèse de sociologie (sous la dir. de Jean-Noël Retière), Université de Nantes, 2017.

En second lieu, l'exploitation politique et revendicative du drame de Saussignac. Engagés dans la bataille, les syndicats ont prêté à cet événement une signification de nature à valider leur analyse des conditions de travail de l'IT : les difficultés rencontrées sur le terrain par les agents de contrôle étaient d'abord et avant tout imputables à l'insuffisance structurelle des effectifs par rapport aux normes de l'OIT. Ils se sont également appuyés sur le rapport déjà cité de la MICAPCOR¹ qui n'hésitait pas à lever un « véritable tabou » : « l'accentuation de la dérégulation sur le champ du code du travail », que certains experts de l'OIT avaient, semble-t-il, moins de scrupules à évoquer². Tout en faisant valoir dans un esprit très villermiste³ mais désormais à contre-courant, que « le corps de l'inspection du travail doit pouvoir s'exprimer sur ce sujet, au moins pour alerter sur les projets de réglementations nouvelles ou pour rendre compte de leurs observations de terrain sur les condition de travail les plus dégradées, les modifications importantes observées dans le corps social (baisse du syndicalisme, spécificité des TPE, précarité... »⁴. L'influence de la MICAPCOR se lit notamment dans les communiqués des syndicats, postérieurs à l'achèvement du rapport (février 2005) : « Avec les ordonnances, le gouvernement accélère la déréglementation. Plus le code du travail est vidé de son contenu, plus le patronat est amené à remettre en cause le rôle de l'inspecteur, qui est de rétablir le déséquilibre entre l'employeur et le salarié. L'absence de condamnation publique forte de ces agressions est un tapis rouge déployé pour qu'elles se multiplient »⁵. Si elle souscrit globalement à cette analyse, L.611-10 reste fidèle à sa rhétorique, qui relie directement le drame de Saussignac au déficit de légitimité et, comme le déplorait la MICAPCOR⁶, à *l'insuffisance du contrôle* qu'il faut par conséquent renforcer. L'État doit prendre, à cet égard, toute sa responsabilité en affirmant la légitimité du contrôle et en rappelant les employeurs à leurs devoirs. Car son soutien aux agents n'est plus assuré, « lorsque ceux-ci se font agresser dans l'exercice

¹ Qui traitait les plaintes d'employeurs auprès du Ministre, chaque fois qu'elles posent un problème de « geste professionnel ».

² Le rapport cite notamment Jukka Takala, directeur du programme « safe work » de l'OIT qui donna une interview à Libération (16 septembre 2004) : « Le prestige de l'inspection du travail s'affaiblit, car, à l'inverse de la sécurité physique assurée par les policiers, la sécurité économique n'est plus une priorité. Les inspecteurs ne se sent plus vraiment appuyés par les politiques, ils ressentent de plus en plus de défiance des responsables d'entreprises. Les contrôles sont perçus comme un trouble, un élément gênant dans un univers ultra concurrentiel où, pour les plus radicaux, le marché du travail devrait être libéré de toute contrainte légale ».

³ On songe ici aux prises de position de Frédéric Perrin (voir chapitre 2). La dérégulation n'était pas un sujet tabou pour Villermé qui en dénonçait les méfaits à travers son analyse de la flexibilité.

⁴ Odile Lautard *et alii*, « Double assassinat de Dordogne 2 septembre 2004. Eléments d'analyse du contexte et pistes de réflexion », février 2005, p.11.

⁵ Déclaration de Sylvie Denoyer, secrétaire nationale de l'UNAS-CGT, 14 septembre 2005.

⁶ « C'est, nous semble-t-il, le « sous-contrôle » ou l'absence de contrôle qui crée l'insécurité ». (Odile Lautard *et alii*, « Double assassinat de Dordogne 2 septembre 2004. Eléments d'analyse du contexte et pistes de réflexion », février 2005, p.14).

de leurs fonctions. Certes la défense des agents est assurée au niveau juridique, mais les actes d'intimidation, de menace, les atteintes à l'intégrité physique ne font jamais l'objet de condamnations officielles, de rappels à l'ordre dans les milieux patronaux »¹.

Le rapport Bessière

L'antériorité de la définition d'une politique du travail par rapport au drame de Saussignac, invite à croiser deux temporalités bien distinctes, dont la conjonction semble avoir donné toute sa force de persuasion et d'impulsion au rapport Bessière². La première est, comme il a déjà été dit, administrative au sens où la feuille de route conduisant à la réforme de l'inspection du travail était déjà écrite, Jean-Denis Combrexelle ayant su convaincre ses ministres de tutelle. Elle excluait *a priori* toute interférence avec l'événement, dont le double meurtre de Saussignac allait pourtant révéler le caractère surdéterminant. Sa logique n'était pas celle d'une réforme de circonstance, mais d'une réforme structurelle de grande ampleur qui eût sans doute été menée à terme sans le renfort à double tranchant du drame. Jean Bessière rapporte ainsi que la lettre de mission qui lui fut adressée, le 17 septembre 2004, pour conduire une réflexion sur l'inspection du travail « évoque les événements de Dordogne en moins d'une ligne, sans les nommer »³. La deuxième temporalité est celle d'un drame tombé entre les mains de la Justice, qui révélait au sein de l'organisation même de l'IT des dysfonctionnements connus depuis longtemps mais dont il était devenu impossible de ne plus tenir compte⁴. C'est précisément

¹ Lettre de L611-10, signée Sylvie Catala, adressée au directeur général du BIT, Juan Somavia et au directeur du département des normes internationales du travail Jean-Claude Javillier).

² Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018 : « Mi-septembre, Eric Aubry, directeur de cabinet du ministre m'a appelé pour me dire que j'étais pressenti pour faire une étude et des propositions d'évolution sur l'inspection du travail. Il a fait référence à la volonté du ministre de travailler sur l'inspection du travail exprimée lors de sa venue à l'INTEFP au début de l'été et bien sûr aux attentes des organisations syndicales suite au drame de Saussignac. Il a fait état d'une détermination à agir : 'C'est pour sortir par le haut'. Je devais le faire seul et le rendre au ministre avant la fin du mois de novembre. Je lui ai demandé si je pouvais refuser la mission. La réponse a été du style : 'Tu peux, mais on ne l'imagine pas'. Le soir même j'ai échangé, comme presque tous les jours, avec Dominique Vandroz, le directeur des études de l'INTEFP : 'C'est une tuile pour l'INT. Ce n'est pas Jean Bessière qui aura écrit le rapport mais le directeur de l'INT et, comme, quoi que tu écrives, ce sera vilipendé, c'est l'INTEFP qui sera vilipendé...' J'ai alors évoqué la possibilité de refuser la mission mais Dominique, décidément optimiste ce soir-là a coupé court : 'Ce serait encore pire pour l'INT' ».

³ Cette observation ne signifie aucunement que le rédacteur de la lettre de mission, Jean-René Masson (directeur de la DAGEMO) ait été insensible au drame de Saussignac. Ce dernier a en effet manifesté une grande empathie pour la famille de Sylvie Trémouille qui était en formation à l'INTEFP.

⁴ Lettre de J. Bessière au Ministre, 5 janvier 2005 : « Le contexte dans lequel a été conduite cette réflexion est sans précédent. L'ensemble des agents des services a été traumatisé par le double meurtre dont ont été victimes Sylvie TREMOUILLE et Daniel BUFFIERE. Chacun(e) construit sa réaction individuelle à ce traumatisme, avec des appréhensions personnelles, et donc différentes, et la dimension collective de l'influence de ce drame sur l'exercice de leur métier par les agents de contrôle ne peut être évaluée dans l'immédiat. Elle n'en doit pas

l'enchâssement d'une leçon immédiate tirée à chaud du drame de Saussignac dans une analyse à froid remontant, en-deçà du diagnostic de Jean-Denis Combrexelle, aux réflexions de Claude Chetcuti¹ sur l'IT (1976), qui fait du rapport Bessière le catalyseur direct² d'une réforme de l'IT que Villermé n'avait cessé d'appeler de ses vœux et que le rapport Chaze de 2001 n'avait pu amorcer³. Comme le souligne Jean-Denis Combrexelle dans son témoignage, « l'histoire de la période récente a donné trois occasions exceptionnelles à l'IT, avec des ministres dont ce n'était pas forcément l'intérêt politique à court terme : 1. Gérard Larcher et Jean-Louis Borloo ont lancé le plan de modernisation et de développement de l'IT (PMDIT) à la suite du rapport de mon adjoint Jean Bessière qui avait été choisi parce qu'il était l'une des grandes figures de l'IT ; 2. Xavier Bertrand a repris le PMDIT, ce qui, politiquement, n'était évident ni pour Gérard Larcher ni pour Xavier Bertrand ; 3. Michel Sapin a relancé la réforme sous l'angle 'ministère fort' »⁴. Soit une chaîne de soutiens politique particulièrement favorables à l'IT.

La matrice conceptuelle dont découlent les propositions du rapport se ressent des idées, pourtant déjà anciennes, de Villermé - que Jean Bessière, sans en avoir été membre, connaissait fort bien⁵. Ce dernier, issu du sérail (originellement du contrôle des lois sociales dans l'agriculture) et au terme d'une grande mobilité professionnelle, avait une vision endogène et symbiotique de l'IT⁶ qui le conduisait à tenir compte à la fois de ses

moins être prise en compte comme un élément déterminant, parmi d'autres, de l'organisation de l'action de l'inspection du travail au cours des prochaines années, tant dans la réponse aux attentes des agents que dans la conformation de l'action publique de contrôle sur les champs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ».

¹ Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit social*, n°2, février 1976, p. 19-37.

² Au point d'éclipser les rapports précédents : M.-P. Hourcade, C. Lannelongue, D. Lejeune et B. Lucas, IGAS, Rapport relatif au pilotage et à l'animation de l'inspection du travail dans les DRTEFP et DDTEFP, 2002 ; J. Roux, G. Cascino, IGAS, *L'appui dans le cadre du pilotage et de l'animation des services*, août 2003 ; E. Jeandet-Mengual et J. Roux, IGAS, *Evolution des services déconcentrés de l'État dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelles*, janvier 2005 ; G. Clary, M.-A. du Mesnil et alii, IGAS, *Elaboration et mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail*, avril 2005. Tous ces rapports figurent dans les archives de L.611-10, qui était très attentive à la réflexion sur la réorganisation de l'IT.

³ Ce rapport préconisait une modification des pratiques professionnelles et de la répartition des rôles au sein des sections, tout en continuant à faire de celles-ci le pivot de l'organisation et l'échelon de mesure de ses besoins en effectifs (Rapport du groupe de travail « sections d'inspection », présidé par J.-P. Chaze, janvier 2001).

⁴ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018.

⁵ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018 : « Un jour, Serge Lopez [membre de Villermé] m'a dit qu'il n'y avait pas de directeur à Villermé et que ce serait bien que je m'y engage mais j'ai répondu en jouant un peu sur le registre de la provocation, que je n'étais pas un intellectuel pour conceptualiser et que je préférais rester 'dans le faire'. Claude-Emmanuel Triomphe, autre membre très engagé dans l'association Villermé est venu à Périgueux et ensemble ils ont essayé de me convaincre mais j'ai tenu bon, malgré toute l'estime que j'avais pour tout ce qu'ils faisaient et le parti qu'en tirait la DDTE de Dordogne pour élaborer son « projet de service ».

⁶ Entretien avec J.-D. Combrexelle, 9 juillet 2018 : « Par rapport à ce que je vous ai dit, celui qui joue le rôle historique initial, c'est Jean Bessière. Tout ce que je vous ai dit est la vision de quelqu'un qui a une certaine vision mais qui vient de l'extérieur. Jean Bessière, lui, c'est quelqu'un de l'intérieur, avec une vision endogène.

contradictions internes et de son inertie historique. Tout ce qu'une personnalité extérieure n'aurait pas pu percevoir ou qu'un agent de contrôle n'aurait su formuler à l'aune de sa seule équation personnelle. Son diagnostic se fondait sur « le sentiment de malaise, voire de crise, de l'inspection du travail », dont la forme actuelle se caractérise par deux éléments majeurs touchant au fondement de son action : d'une part, la « fragilisation » du droit du travail qui remet en cause le lien originel (et donc historique) entre celui-ci et une institution née et élevée avec. En témoigne la difficulté « à positionner le contrôle d'un droit du travail désormais 'écartelé', dans la diversité de ses sources, entre autonomie et dépendance, entre collectif et individuel, entre civil et pénal ». Mais aussi « la stigmatisation dont fait l'objet le droit du travail dans un déséquilibre perçu entre recherche de flexibilités (d'ailleurs facteurs de complexité) et de sécurités des salariés ou des parcours professionnels ». D'autre part, et cette idée fait aussi écho aux propos d'anciens responsables de Villermé (Christian Lenoir, Lionel de Taillac, Michel Ricochon, Annaïck Laurent...) qui raisonnaient déjà en « système d'inspection du travail », les organes de direction éprouvent les plus grandes difficultés « à piloter l'action et à rendre compte de l'activité de sections d'inspection arc-boutées sur l'affirmation d'une indépendance dérivant sur une autonomie auto-construite, et sur des demandes de moyens supplémentaires sans véritable remise en cause de l'organisation ». S'ajoute à cela deux phénomènes nouveaux que Villermé et surtout L.611-10 avaient vu se dessiner : « une insatisfaction des agents de contrôle devant l'insuffisante reconnaissance de leur engagement dans le quotidien de leur territoire, et la relative nouveauté d'une pression hiérarchique sous le double timbre d'une quantification de l'activité et d'actions prioritaires nationales aux modalités de mise en œuvre d'autant plus contestées qu'elles sont le plus souvent perçues davantage comme des conséquences des évolutions générales de l'action publique (loi de finances et juridiciarisation) que comme l'expression d'une politique en faveur de l'application du droit »¹.

Si le rapport Bessière traitait essentiellement de l'organisation de l'inspection du travail, le lien avec la politique du travail n'était pas perdu de vue, tant la connivence entre Jean-Denis Combrexelle et Jean Bessière était forte : « Je crois que mon rapport, qui était sur l'IT et ne parlait que de l'IT, apportait de l'eau à son moulin (et inversement) en ce qu'une des ambitions de sa politique du travail était une plus grande effectivité du droit, et

Nous étions extrêmement proches mais chacun avait son histoire. Nous étions complémentaires avec une confiance réciproque totale entre l'un et l'autre ».

¹ J. Bessière, *L'inspection du travail, Rapport à Monsieur le Ministre Délégué aux Relations du Travail*, janvier 2005.

l'inspection du travail pouvait y contribuer »¹. Mais au-delà de cette convergence, décisive dans l'élaboration du PMDIT qui allait décliner le rapport en instructions, Bessière rejoignait les analyses de Villermé et L.611-10 : la montée en puissance des politiques de l'emploi depuis 1975 s'était faite aux dépens du contrôle de l'application du droit du travail dont l'IT était l'organe historique. Or « cette mission identitaire » devenue « minoritaire », était indissociable d'une politique de travail destinée non pas à « compenser » les politiques d'emploi et d'insertion mais à les équilibrer pour qu'elles se renforcent mutuellement².

On ne s'attardera pas sur les 57 propositions du rapport Bessière, dont la plupart figuraient déjà dans les rapports de l'IGAS, mais plutôt sur leur justification. Tout laisse à penser que le futur directeur adjoint de la DGT cherchait à construire une relation vertueuse entre une politique du travail censée donner du sens à l'action des agents de l'inspection, le contrôle de l'application du droit du travail (condition d'adhésion à cette politique) et la réorganisation d'une IT (au service de cette politique). Cette relation triangulaire conditionnelle : la politique du travail légitime le contrôle dont l'efficacité dépend de la réorganisation de l'inspection - *aurait sans doute pu faire système* s'il y avait eu réciprocity des liens de dépendance entre politique du travail et contrôle. Or, dans le cadre d'un Service d'inspection - en attendant la terminologie holistique d'un système caractérisé par la prééminence du tout sur les parties -, le contrôle pouvait, comme ne cessait de l'affirmer L.611-10, fort bien se passer de politique pour s'exercer dans le seul cadre du droit du travail³. Il n'avait pas attendu, fort heureusement pour les travailleurs salariés de l'industrie et du commerce, la caution et l'avènement d'une politique pour se doter, dans la durée, d'une légitimité historique ; il était ou pouvait être *autotélique*, ce qui ne préjugait en rien de son évolution future dans le cadre d'une politique du travail. De même, la réorganisation de l'IT pour accroître l'efficacité du contrôle pouvait, elle aussi, être dissociée de celle-ci. Au même titre d'ailleurs que les mesures, prises au lendemain du drame de Saussignac,

¹ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

² Ce rééquilibrage pouvait se concevoir soit de manière intégrée, c'est-à-dire sous l'égide d'une Direction générale du travail et de la main-d'œuvre ou de l'emploi, comme de 1946 à 1947 et de 1958 à 1975 (date de création de la DRT) ; soit de manière séparée, comme de 1948 à 1958. Aucun autre précédent n'existait depuis 1975, la DRT n'étant pas à proprement parler une Direction du travail.

³ Association L.611-10, « Les 'Voltigeurs de la République' à Monsieur le Ministre du travail », 8 octobre 2005 : « Contrôler l'application du droit et mettre en œuvre une politique sont deux choses différentes. L'action de contrôle nécessite du temps, de la constance, de la stabilité et une dose suffisante d'indépendance. Elle a aussi besoin d'une légitimité affirmée grâce à la reconnaissance politique de la mission qui lui est confiée et au travers d'orientations ministérielles qui définissent des axes de travail clairs. L'ordre public social nécessite une mobilisation constante et de longue haleine, qu'il s'agisse de lutter contre les risques d'atteinte à l'intégrité physique des travailleurs, de faire respecter des droits des représentants du personnel, le droit à un salaire minimum, à des horaires de travail conformes à la légalité, à un emploi stable. L'ordre public social n'est pas une girouette qui varie au gré des politiques et des remaniements ministériels, ce n'est pas un jour la négociation des 35 h et le lendemain une grue qui tombe ».

visant à sécuriser le contrôle ou à assister les agents de contrôle en cas d'incident ou d'agression¹. En d'autres termes, la relation entre les trois termes, sous-jacente à la rhétorique du rapport, n'était pas aussi fluide ou transitive que l'eût souhaité son auteur en dépit de son habileté, tirée de sa connaissance intime de l'IT, à syncrétiser les diverses sensibilités de l'inspection. De là un certain flottement autour de la définition même de la politique du travail - pourtant très claire dans l'esprit de Combrexelle qui la fait remonter à 2001² - axée certes prioritairement sur l'effectivité du droit, mais aux contours encore bien imprécis³ :

« C'est donc bien l'essentiel qui doit être mis en exergue : une volonté forte d'effectivité du droit du travail, à partir d'une politique de contrôle structurant l'activité d'une administration du travail (dont l'inspection serait le fer de lance), organisée de manière à répondre, dans son champ d'activité, comme tout service public, aux attentes de performance des citoyens, des usagers, et des contribuables (utilité sociale, efficacité, efficience). Il s'agit de démontrer 'l'intérêt à agir' de l'inspection pour ce qu'elle est, et pour sa raison d'être : un service de contrôle (dans l'acception la plus large du terme) pour l'application du droit. C'est cette démonstration qui est seule susceptible de réduire l'actuelle fracture, profonde, même si elle peut être appréciée avec nuances suivant les organisations et les individus, entre les agents de contrôle et leur hiérarchie. Elle est à distinguer des appels à la mobilisation 'transversale', justifiée dans les années 1990 par les politiques intégrées de 'modernisation négociée' ou de 'création d'emplois par la réduction du temps de travail' (perçue comme une nécessité de mettre 'le travail' au service de 'l'emploi'). Elle est porteuse de recentrage : 'l'administration du travail' au service de la qualité de travail' à travers une 'politique du travail' »⁴.

Le rapport était beaucoup plus affirmé s'agissant de la réorganisation de l'IT, puisqu'il proposait de « créer un service central de l'inspection du travail, structure administrative de soutien et d'encadrement, dirigée par un haut fonctionnaire à l'autorité reconnue, et bénéficiant de l'appui d'un comité d'experts et d'une entité permettant la consultation des partenaires sociaux et des usagers » (proposition 17). Cette idée inspirée de la lecture de la convention OIT de 1947, était, comme le reconnaissait Jean Bessière, loin d'être nouvelle puisqu'elle avait été théorisée dès 1976 par Claude Chetcuti⁵ :

¹ Voir la partie du rapport consacrée aux pratiques professionnelles et aux contrôles à « risques », p. 60-66.

² Ce qui confirme l'idée que Jean Bessière a bénéficié d'une très grande autonomie pour rédiger son rapport, celui-ci n'étant pas le fruit d'une réflexion conjointe avec Jean-Denis Combrexelle.

³ Proposition n°3 : « Promouvoir comme une priorité de la nation une politique du travail, intégrant une politique de contrôle de l'effectivité du droit, comme vecteur de progrès, sur des enjeux de santé et de progression du taux d'activité à travers la qualité du travail ».

⁴ J. Bessière, *L'inspection du travail, Rapport à Monsieur le Ministre Délégué aux Relations du Travail*, janvier 2005, p. 7.

⁵ « Ceux qui dans les années 2005 et 2006 ont réfléchi à ce qui allait devenir le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail avaient en permanence dans leur dossier et comme référence

« L'efficacité, s'appuyant sur la compétence des inspecteurs, suppose l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions, mais en même temps exige la mise en place d'une structure administrative de soutien et d'encadrement et la définition d'une méthodologie, puisqu'il ne s'agit pas d'une indépendance technique, comme celle du médecin, dont l'action répond à des règles déontologiques indépendantes de la structure où elle s'exerce, mais d'une indépendance administrative qui ne peut être garantie que par cette structure même »¹.

A ce stade de conception, Jean Bessière ne pensait sans doute pas que cette nouvelle structure serait incorporée dans une future DGT ni qu'il allait devoir l'animer ; il avait sans doute plutôt en vue une structure opérationnelle liée à la DRT (mais en aucun cas une agence²), comme l'était autrefois l'Inspection générale du travail et de la main-d'œuvre (ou de l'emploi) rattachée depuis le précédent de 1938 au directeur général éponyme³, mais autonome dans son mode de fonctionnement. Reste qu'il s'agissait bien de créer de toutes pièces un service d'animation territoriale rattaché à la Centrale (SAT), capable de fournir un appui méthodologique aux agents de contrôle, sans néanmoins, comme le tempère la proposition 18 du rapport⁴, supplanter les échelons régionaux et départementaux du travail.

Le PMDIT et la renaissance de la DGT : l'équation d'une politique

Comment un rapport retenu par un ministre se transforme-t-il en instructions, par qui et comment celles-ci sont-elles mises en œuvre ? Dans le cas du rapport Bessière, la machinerie administrative a tourné pendant deux ans, depuis la remise du document au ministre, en novembre 2004, jusqu'à la création, par décret du 22 août 2006, de la DGT, chargée de mettre en œuvre le Plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT) :

intellectuelle cette chronique, qui contrairement à beaucoup d'autres contenues dans des revues de droit, a pris de la valeur en vieillissant. Claude Chetcuti avait tant réfléchi à l'histoire et à l'évolution de l'inspection que plus qu'aucun autre il a su deviner le dessin des courbes du futur au point de les imaginer allant jusqu'en 2010 et au-delà. Savoir si le PMDIT fut digne de la leçon, ce sera à chacun d'en juger. Mais qu'il soit permis à l'un des concepteurs du plan de dire publiquement combien il doit à l'auteur de 1976 » (J.-D. Combrexelle, *in Hommage à Claude Chetcuti, Cahier du Chatefp*, n°13, décembre 2010, p. 19-20).

¹ Claude Chetcuti, « Réflexions sur l'inspection du travail », *art. cit.*

² Qui aurait découpé encore davantage le lien, organiquement lâche mais historiquement et affectivement fort, entre la Centrale et l'IT.

³ Selon un schéma européen qui s'était perdu en France.

⁴ « Conforter et responsabiliser la hiérarchie régionale et départementale dans le pilotage de l'action de l'inspection, dans une logique d'adhésion, concentrée par un dialogue sur les objectifs et les moyens et par la rédaction de documents d'engagements réciproques, entre les Comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) et le service central, et entre les DDTEFP et les sections ».

« En novembre 2004 lorsque j'ai remis mon rapport à Gérard Larcher, quelques jours après mon entrevue avec Eric Aubry et Sophie Boissard, il a dit qu'il l'avait déjà parcouru et qu'il allait en retenir l'essentiel dans des réformes à venir. Mais au moment de nous dire au revoir, il a ajouté qu'il n'allait pas le publier tout de suite, que le moment propice serait le début de l'année, ce qui a été fait. Après la publication, Gérard Larcher a organisé une réunion de directeurs régionaux en disant que ce n'était qu'un rapport, qu'il fallait le transformer en instructions et qu'il confiait au secrétaire général des ministères sociaux (SGMAS) le soin de faire le plan de modernisation de l'organisation de l'IT »¹.

C'est donc sous la houlette de l'inspecteur des finances Jacques Rapoport, assisté d'un comité de pilotage où siégeaient notamment la cheffe de la MICAPCOR, Odile Lautard, et l'ancien villermiste Michel Ricochon, que le rapport fut transformé en plan d'action. Étroitement associé à ce dispositif, Jean Bessière se dit « un peu subjugué » par la manière de travailler de Jacques Rapoport : « Il a eu deux idées méthodologiques dont l'une innovante et inédite dans le ministère : ouvrir un blog (en 2004 !) qui permettait à tous les agents de s'exprimer et d'échanger avec lui, très librement, publiquement et sans aucun filtre ; l'autre presque aussi innovante et qui pouvait surprendre : plutôt qu'un deuxième rapport ou un projet de circulaire, présenter le PMDIT, sous forme de planches PowerPoint. Pour le suivi de la mise en œuvre, à la DGT, j'avais un tableau reprenant chacune des planches de Jacques Rapoport, ce qu'on devait faire et ce qu'on avait fait »². Ce dernier avait certainement, pour reprendre les termes de Jean Bessière, « l'ambition d'un PMDIT qui aurait l'aval des organisations syndicales (OS) ». Fort de sa récente expérience de négociateur à la RATP, il aurait vraisemblablement incliné à rechercher un accord avec les OS, si, connaissant les arcanes du ministère et craignant un enlèvement ou une confiscation aléatoire du processus, Bessière ne l'avait invité à la plus grande prudence :

« Jacques Rapoport a mis beaucoup d'énergie dans la consultation des OS et des représentants syndicaux, mais il a aussi pris la peine d'aller dans les services et d'accompagner les agents dans des contrôles pour mieux s'imprégner du « métier ». Je lui conseillais d'être prudent dans les discussions bilatérales qui pouvaient lui laisser espérer un accord ou tout au moins une moindre opposition sur telle ou telle proposition. Car la culture des organisations syndicales du ministère n'est pas de négocier des accords » (le dialogue social n'est pas organisé pour négocier, mais pour donner un avis à l'administration.) Le risque était donc de s'engager dans une voie de co-construction qui n'aboutirait pas. Au final, la concertation s'est terminée par une consultation du comité paritaire ministériel. Jacques Rapoport a terminé son travail fin 2005 ou début 2006.»³.

¹ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

C'est au cours des deux années d'élaboration du plan d'action que Jean-Denis Combrexelle a négocié l'accroissement des effectifs de l'IT, prévu par le rapport Bessière¹, avec ses ministres de tutelle Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher. Condition jugée sans doute nécessaire pour faire accepter et réaliser la réforme de l'IT, cette augmentation devait être justifiée, « parce que, entre 2005 et 2007, au niveau de l'État dans son ensemble, on ne touchait plus au statut catégoriel, ni au statutaire et il n'y avait pas de création de postes »². Or le directeur des relations du travail possédait, à cet égard, un atout maître, susceptible par ses vertus consensuelles et sa portée européenne - l'enjeu étant de rapprocher les effectifs de l'IT de la norme européenne³ - d'infléchir en sa faveur les arbitrages au plus haut sommet⁴ : la préoccupation de santé au travail⁵ qu'il avait précisément inscrite au cœur de sa politique du travail.

« Du point de vue de l'administration centrale, ça bascule bien plus tard avec Gérard Larcher et Jean-Louis Borloo, en 2006. A chaque changement de ministre, les directeurs viennent voir celui-ci. J'ai, pour ma part, prévenu Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher qu'ils allaient beaucoup entendre parler des 35 heures, des licenciements, des contrats de travail mais que le point qui me paraissait important et avec lequel on pouvait avoir des leviers intéressants, c'était la question des conditions de travail. Tous deux ont tout de suite dit : 'Banco, allez-y, on vous soutiendra'.

¹ Proposition 36 : « Augmenter sensiblement les effectifs affectés au contrôle de l'application du droit du travail, en conjuguant cette évolution avec celle des modalités d'intervention ».

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

³ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018 : « A l'époque, il y avait quelque 2 500 It. Le PMDIT correspond à un accroissement du nombre de fonctionnaires qu'aucun autre corps de fonctionnaires n'a connu. C'est alors en apparence une mise aux normes européenne (en réalité, la prétendue norme européenne n'existe pas tant sont différents les corps de contrôle dans les différents pays) mais il ne faut pas oublier qu'on est là dans un contexte difficile de décroissance globale du nombre des fonctionnaires ».

⁴ Ce n'est par hasard que Jean Bessière avait, dans son rapport, cité les propos (restés sans écho dans la presse) du président de la République, Jacques Chirac, devant les préfets et responsables de différents services de l'État à la suite du drame de Saussignac (30 septembre 2004) : « « Inspection du travail, services sanitaires et sociaux, services de la formation professionnelle et de l'emploi, services responsables du logement et la ville, ces métiers sont au cœur de la vie quotidienne des Français et des Françaises et de la défense de leurs droits. Les conditions dans lesquelles ils exercent sont parfois appréciées ou mal connues. Leur difficulté est souvent sous-estimée. Ils nécessitent à la fois, ces métiers, de l'autorité, de la conviction, du cœur, un engagement et une grande force morale. *Celles et ceux qui les exercent doivent être respectés dans leurs missions comme dans leur personne.* Et je pense à nos deux responsables du contrôle de la législation sociale qui ont perdu la vie dans l'exercice de leur fonction. A travers moi, c'est la Nation tout entière qui con damne cet acte tragique et qui témoigne à leurs familles et à leurs proches de l'estime et de la solidarité du pays. [...] Bien sûr, tout ne relève pas de l'État. L'aide sociale, l'action contre l'exclusion font une large part à l'engagement des collectivités locales et du secteur associatif, mais aussi à l'engagement de chacune et de chacun d'entre nous. *Mais c'est toujours l'État qui donne l'impulsion, pour garantir l'égalité, la continuité, l'efficacité de l'intervention de tous les acteurs.* ».

⁵ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018 : « Maintenant, tout le monde considère comme évidente la préoccupation de santé au travail mais en 2001, on était en plein dans les 35 h et dans la loi de modernisation sociale avec la jurisprudence Samaritaine et les licenciements collectifs. Donc l'aspect santé au travail et conditions de travail n'était pas une priorité politique pour les responsables de l'époque, de droite comme de gauche ».

Proposer des choses au ministre faisait partie de mon rôle. C'est un des rares points où je suis d'accord avec Sud travail qui lors de mon départ en 2014 a fait un tract¹ disant que je n'ai pas été un simple exécutant. Un directeur d'administration exécute bien sûr mais propose tout autant.

Fort de ce soutien politique, la direction a fait le premier plan santé au travail en 2005. Ce premier plan était très imparfait car j'avais, à tort, le sentiment qu'il fallait faire vite. Par ailleurs, c'était le moment où la DRT devenait la DGT, ce qui entraîne une forte mobilisation de la direction. On travaille aussi l'aspect sécurité sociale et la branche AT-MP mais sans avoir beaucoup de temps pour le faire en concertation avec les acteurs. Si ce plan était imparfait, il avait l'énorme avantage d'exister, de montrer que la santé et les conditions de travail étaient une priorité politique et administrative, et cela permettait de cadrer les choses.

Gérard Larcher y met tout son poids politique et les services centraux et déconcentrés voient qu'une priorité forte est donnée en matière de conditions de travail et plus largement de relations de travail. Je me rappelle avoir visité, avec Catherine Barbaroux qui était à l'époque Déléguée à l'emploi, des services déconcentrés, des directions régionales et départementales dont les directeurs ne parlaient que de contrats aidés et de 35 h vus sous l'angle 'aide de l'État'. Donc, faire que la santé au travail et les conditions de travail deviennent une priorité ministérielle, c'était important. Même si des associations comme Villermé avaient dit des choses essentielles en la matière, il faut bien admettre que la très grande majorité des directeurs des services déconcentrés avaient quelque peu oublié leur passé d'inspecteur du travail et voyaient dans la politique de l'emploi et surtout leurs chiffres des contrats aidés et des différents dispositifs bureaucratiques de la politique de l'emploi le moyen d'avoir du pouvoir localement et de la reconnaissance au niveau central.

Dans la foulée, toujours avec Gérard Larcher et Jean-Louis Borloo, pour montrer que la direction ne faisait pas uniquement des textes un peu coupés du réel, la DRT devenait la DGT, autorité centrale de l'IT². On voyait enfin qu'il y avait un lien étroit entre l'aspect élaboration de la norme et l'aspect opérationnel »³.

Aux prérogatives traditionnelles de l'ancienne DRT s'ajoutaient par conséquent les missions, loin d'être acquises, de l'autorité centrale et de l'animation des services

¹ Sud Travail Affaires sociales, « Jean-Denis Combrexelle 'remercié' : enfin une bonne nouvelle ! Son bilan après 13 années de bons et loyaux services... » : « L'examen du bilan de son action démontre selon nous **qu'il n'est pas un simple exécutant des politiques de régression sociale** décidées par les majorités de droite ou de gauche qui se sont succédé sur cette période, mais qu'il a utilisé son propre pouvoir pour dégrader les droits et la situation des salariés et affaiblir l'inspection du travail ».

² Comment ne pas relever la coïncidence entre le centenaire du ministère du Travail et la création de la DGT ? Au moment de sa constitution, en octobre 1906, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale avait hérité du département du Commerce et de l'industrie, la Direction du travail en son giron depuis 1899. La création, cent ans plus tard, d'une DGT, conçue comme l'autorité centrale d'une politique du travail (diriger le travail, c'est gouverner l'application du droit du travail suivant des textes élaborés par le Parlement et traduits en instructions), marque certes la reprise en mains de l'IT mais aussi *l'intégration organique et l'unification culturelle* dans un ensemble cohérent et articulé du ministère, de l'IT et de la DRT, ces deux dernières *culturellement distinctes* ayant fêté *séparément* leur centenaire, en 1992 et en 1999... non sans, ironie de cette étude historique, l'implication à chacun de ces centenaires de l'auteur de ces lignes.

³ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018.

déconcentrés sur le champ « travail ». Cette extension des compétences se justifiait, depuis le rapport Bessière, par la nécessité d'une action globale et coordonnée en faveur de l'effectivité du droit du travail. Devenu directeur adjoint de Jean-Denis Combrexelle en même temps que responsable du SAT, Jean Bessière avait pour feuille de route de mettre en œuvre les planches « PMDIT ». Avec une répartition des rôles fondée sur une confiance réciproque absolue :

« J'ai bénéficié de la totale confiance du DGT, auquel j'ai toujours fait valider les productions du service d'animation territoriale qui fonctionnait un peu en mode « équipe projet ». Jean-Denis Combrexelle s'occupait prioritairement de la production du droit, donc des relations avec le Cabinet, le secrétariat général du gouvernement, le Conseil d'État, le Parlement. Mais il jouait aussi pleinement son rôle de directeur général dans la gestion de la DGT et, dans ses relations avec les services déconcentrés, il travaillait plus que de raison. Pour la mise en place du PMDIT, il m'a laissé faire et, quand j'avais besoin de son appui, l'a fait jouer. Quand je faisais des circulaires comme celle sur le pilotage, c'est bien sûr lui qui les signait. Il était très attentif, au sein de l'équipe de direction, à ce que chacun s'exprime et il a ainsi permis au SAT d'être partie intégrante de la DGT. La DRT existait depuis 107 ans, il y avait donc un déséquilibre entre le service relations et conditions de travail dans lequel elle se prolongeait et le nouveau Service d'Animation Territoriale qui devait se construire et faire ses preuves. C'était le défi principal en termes de fonctionnement de la DGT. Si je peux me permettre de juger, le DGT a bien géré cet aspect des choses, avec le concours déterminant de Joël Blondel qui était le chef de service à la DRT puis à la DGT au moment de la réforme ».

Jean Bessière et Jacques Rapoport avaient fait le pari de lier la création des nouveaux postes (pas moins de 750 postes créés sur quatre années) à la conception de projets innovants d'organisation dans le cadre d'un appel à projets lancé en 2008 : « Cela avait une limite puisque nous sommes dans un service public ; donc, s'il y a des créations à raison de N postes par an pendant quatre ans, on pouvait les donner aux plus innovants, la première année. Mais si les années suivantes il n'y avait pas d'autres projets innovants, on ne pouvait tout de même pas priver une partie du territoire de postes supplémentaires¹. Donc, de fait, au fil du temps on a été moins exigeant sur le volet 'innovation'. Le pari était le suivant : 'On a l'opportunité d'avoir beaucoup plus d'agents de contrôle donc il faut réfléchir à la meilleure réorganisation possible mais ce n'est pas de Paris qu'on va

¹ Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018 : « Des expérimentations intéressantes ont été conduites mais sur la base du seul volontariat : 150 innovations, toutes expérimentations confondues ont été repérées au niveau national ; c'est peu au regard de l'augmentation des effectifs. Au début, cette augmentation des postes était fonction des innovations proposées mais ensuite des postes ont été déployés même sans innovation. Le PDMIT a permis, sur 5 ans (2006-2011) d'augmenter les effectifs des agents de contrôle de 642 agents soit + 42 % ».

organiser, c'est vous qui allez nous faire remonter les propositions' »¹. Un tel calcul s'appuyait sur l'idée que l'attribution « méritée » ou justifiée de nouveaux postes ébranlerait la sacro-sainte division des tâches entre un It et deux Ct par section. Il s'agissait ainsi de favoriser de nouvelles formes d'actions collectives qui permettent aux agents de contrôle d'être appuyés méthodologiquement et d'épauler leurs collègues, sans être rivés à une organisation territorialisée jugée rétive à la fluidité de leur action. « Mais nous avons été confrontés à de fortes résistances, notamment sur ce qui était le plus souvent considéré comme un schéma intangible : une section avec un It et deux Ct et, comme j'avais plutôt défendu l'IT généraliste et territorialisée, on n'est peut-être pas allés assez loin. Même certains DR ne comprenaient pas qu'une section puisse être autre chose qu'un It et deux Ct. Il y avait une grande résistance au changement, y compris dans l'encadrement »².

De nature surtout corporative mais également syndicale³, ces résistances que Villermé avait naguère éprouvées à travers ses expérimentations ont assurément partie liée avec le déséquilibre – si souvent épinglé par cette association et L.611-10 - entre l'action en faveur de l'emploi et l'application du droit du travail, devenue « minoritaire » dans les services :

« En termes de disponibilité, je ne mets pas en cause la bonne volonté de l'encadrement des services déconcentrés. Mais quand vous étiez DR ou DDTEFP, vous étiez constamment pris par le préfet qui vous demandait de faire des Contrats emploi solidarité ou un comité de lutte contre le travail illégal, de suivre les licenciements économiques ou ceci et cela, vous n'étiez pas sur le fond de l'activité de l'IT et sur les problèmes techniquement compliqués. Les textes d'hygiène et de sécurité sont par exemple très exigeants si l'on entend aller au-delà des principes généraux. L'emploi, c'est, juridiquement facile, le rôle des services et de ses cadres est reconnu, vous avez des crédits à gérer et vous avez l'impression d'être un acteur indispensable dans votre environnement. Cette grande aspiration contraste avec l'aridité du champ 'travail' : des textes exigeants, des agents qui demandent plus d'indépendance que de directives, un environnement peu sollicitant et peu gratifiant. Le champ 'travail' était donc à 'reconquérir' par la hiérarchie, dans une double conception : pilotage et appui-soutien »⁴.

Qu'aucune réallocation *a priori* des effectifs n'ait été décidée par la DGT avant la création de nouveaux postes, est justifié par deux arguments. D'une part, « on ne pouvait pas dire de Paris quelle était la bonne organisation de l'IT à Grenoble ou à Guéret. On

¹ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

² *Ibid.*

³ Les syndicats des affaires sociales disaient oui au renforcement des effectifs (mais cela ne suffisait jamais !) mais non à la modernisation ni à la réorganisation des services.

⁴ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

proposait au niveau local de regarder ce qui évoluait, en quoi le système industriel ou la structure de l'emploi évoluaient, de lister les problématiques particulières et de trouver une construction intelligente »¹. D'autre part, « il se joue des 'coups' dans la politique et la gestion des ressources humaines publiques. Là, Jean-Denis Combrexelle et Gérard Larcher ont 'joué un coup' lié au scandale de l'amiante en convaincant qu'il fallait investir dans le secteur santé au travail. L'État a été condamné d'une part pour ne pas avoir fait évoluer la réglementation et d'autre part pour ne pas avoir assuré le contrôle correctement »². On peut toutefois se demander si l'accroissement des moyens humains, qui répondait à l'antienne des syndicats, ne soufflait pas l'illusion que les pratiques de l'IT changeraient d'autant ; en bref, que l'IT aurait enfin les ressources vives pour se réformer en profondeur³.

Chose fréquente en matière d'action publique mais toujours déconcertante pour qui s'y frotte, la solution pour rendre viable le PMDIT était connue mais se dérobaient devant la réalité : Jean Bessière et Jacques Rapoport savaient que le management était la clef de la réforme, mais ce sésame peinait à s'incarner localement. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé ! Des directeurs de pôle travail au sein des DR avaient été recrutés pour leur sens de l'innovation⁴, mais beaucoup de DDTEFP renâclaient devant leurs injonctions, tenant en suspicion les demandes de chiffres sur leur activité, quand le bon déroulement du PMDIT eût exigé une concertation et un engagement fort à tous les niveaux.

Deux phénomènes ont, en outre, compliqué la mise en œuvre du PMDIT. Le premier est la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 (opérationnelle au 1^{er} janvier 2010), entreprise sous le mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy, qui, sans

¹ *Ibid.*

² Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018.

³ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « Pour faire le choc, il y a eu l'occasion manquée du PMDIT. Pour moi, c'était l'illusion de M. Jospin, reconnue par l'intéressé, selon laquelle il suffisait d'agir sur les moyens pour que les méthodes changent ».

⁴ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018 : L. de Taillac : « En Ile-de-France par exemple, on a eu des effectifs supplémentaires et on a décidé de créer des équipes volantes d'inspecteurs et de contrôleurs. C'était en 2008 et la DGT avait demandé aux directeurs régionaux et départementaux, et donc à leurs équipes, d'être imaginatifs et de faire des propositions. Dans chaque département, on avait un petit sureffectif d'It et de Ct pour répondre au problème des absences des It. Il faut savoir que l'Ile-de-France est une région qui bouge sans arrêt. On a beaucoup de jeunes qui restent deux ou trois ans puis qui partent en province. C'est une grande région de stages. On avait des intérimaires sans arrêt et les It en avaient assez parce qu'en plus de leur travail, ils devaient assurer l'intérim de la section voisine. J'étais DD et j'avais deux It généralistes en plus sur une quinzaine de sections d'IT. En comité de direction de la DRTEFP d'Ile-de-France, nous avons décidé que ces It volants pouvaient assurer l'intérim en cas d'absence pour maladie, maternité ou départ, mais aussi venir en renfort quand il y avait, par exemple, un contrôle important à faire sur un gros chantier. Soit l'It volant y allait quand l'It ne le pouvait pas, soit ils y allaient à deux. L'aspect modernisation du PMDIT en Ile-de-France, c'était ça. Nous avons présenté notre proposition à Jean Bessière qui était déjà n°2 de la DGT et il l'a acceptée. Cela se faisait ainsi : appel à projet, on faisait nos propositions et il acceptait ou non. Dans certaines régions comme le Nord-Pas-de-Calais, ils sont partis tout de suite car ils n'ont rien fait de d'innovant sinon créer de nouvelles sections. Dans d'autres coins ils ont fait des sections interdépartementales (Bayonne-Landes) ou des sections chantiers ».

diminuer le poids de l'IT dans les nouvelles Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), a clairement fait resurgir la tension entre les questions d'emploi et l'application du droit du travail, facteur supplémentaire de rétraction d'une partie du corps. Si l'objectif n'était pas de « diluer » l'inspection du travail dans des directions régionales placées sous l'autorité des préfets, aucune réflexion approfondie ne paraît avoir été menée sur l'articulation de politiques publiques aux logiques dissemblables :

« On a regroupé différents services qui connaissaient l'entreprise sous un biais ou un autre, mais sans réflexion sur l'articulation en termes de politiques publiques pour savoir ce que ça pouvait donner, ni en termes d'organisation : comment on articule une politique de l'emploi *versus* chômeurs et *versus* économie *stricto sensu*. ». « Il y a un autre élément : on a créé trois pôles et l'IT se retrouvait bien dans le pôle T. Donc on a continué à mener notre vie. C'était un peu une enclave au sein des DIRECCTE. Pour la partie Emploi, c'était plus difficile puisqu'elle a été intégrée dans le pôle 3E avec les anciennes DRIRE. On avait là, à la fois les gens qui étaient sur l'emploi et les chômeurs, ceux qui traitaient les plans sociaux et ceux qui, pour savoir comment évoluait l'industrie, discutaient avec les chefs d'entreprise de l'industrie aéronautique, métallurgique, chimique, etc. pour voir ce qu'on pouvait faire dans les entreprises de ces secteurs pour les développer. C'est à ça que servaient les ingénieurs des DRIRE. Donc les connexions entre les 'ex-emploi' des DRTEFP et les ingénieurs n'ont pas été faciles partout »¹.

Ainsi, tandis que la DGT exhortait les directeurs régionaux du travail à s'occuper davantage de l'application du droit du travail, l'État leur demandait, par l'intermédiaire des préfets, de s'occuper de concurrence et de consommation, de politique économique en recherchant la transversalité et surtout en recomposant l'organisation des DRTEFP au sein des DIRECCTE et en diluant les DDTFP dans les Unités territoriales. Si elle a donc télescopé le PMDIT, la RGPP a, en revanche, permis de réaliser bien plus vite que prévu², en seulement 30 jours, une réforme qui sommeillait dans les cartons depuis une trentaine d'années (depuis 1975) : la fusion des services³ ! Du fait même de cette rapidité, les leviers organisationnels portés, d'un côté par le PMDIT, de l'autre par la fusion, n'ont pu être conjugués, ajoutant à l'équivoque de la création nette de postes dont on pouvait (feindre

¹ Entretien avec J. Cogan, L. de Tailla, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018, interventions de J. Cogan et de L. de Taillac.

² Devenue opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2009.

³ Les deux associations y étaient favorables. Voir, pour L.611-10, son tract intitulé *2009, année érotique*, 15 janvier 2009. La fusion a été officiellement annoncée par François Mitterrand, le 19 janvier 1993, au moment du centenaire de l'IT.

de) croire qu'ils étaient de simples transferts¹. Selon la Cour des Comptes, les effectifs de l'inspection du travail ont augmenté de 1 110 agents entre 2006 et 2010, correspondant à hauteur de 57% aux emplois transférés des ministères de l'agriculture et des transports, et à hauteur de 43% aux créations nettes d'emplois dans le cadre du PMDIT. Celui-ci a entraîné, dans le périmètre du ministère du travail, une augmentation des effectifs de contrôle de 42% (475 emplois)².

Le deuxième phénomène de nature à semer la confusion vient de la controverse autour des chiffres demandés aux services déconcentrés pour la mise en œuvre du PMDIT. Le SAT avait été conçu comme un service de soutien mais aussi de pilotage. Or la politique budgétaire imposait, depuis la promulgation de la LOLF en août 2001 et sa pleine application en janvier 2006, les BOP (Budget opérationnel de programme). Soit des documents très normés, pour dire ce que l'IT allait faire, définir les priorités et faire remonter les chiffres. La DGT, comme tout service public, devait s'y conformer dans l'intérêt diversement compris de *justifier* et valoriser l'action du service d'inspection en direction du Parlement mais aussi du BIT, auquel chaque année était adressé un rapport d'activité. Avec cette idée implicite que « la légitimité des interventions de l'inspection du travail devait désormais se fonder sur un travail d'argumentation pour les rendre à la fois compréhensibles et incontestables », le risque de « paraître arbitraire et abusif » pouvant se retourner contre la protection fonctionnelle des agents³. C'était compter sans la virulence du débat autour des fonctionnalités du système d'information et, surtout, des critères d'activité des agents de contrôle, aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Certains en tiraient prétexte pour ne communiquer aucune statistique, tandis que d'autres, plus haut perchés dans la hiérarchie, s'y prêtaient avec opportunisme pour faire valoir les performances de leur service. Comme si l'action individuelle, oscillant entre ces deux pôles extrêmes, refusait de s'inscrire dans un cadre collectif. Au grand dam de la DGT qui, sur la base de données lacunaires et hétérogènes, ne pouvait, en sa qualité fraîchement acquise d'autorité centrale de l'IT, rendre compte ou se prévaloir de l'activité objective de celle-ci. Conscient des effets pervers d'un pilotage par les seuls chiffres, Bessière avait cette formule qui

¹ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2008 : « Au niveau national, la fusion n'a pas affecté le déroulement de l'exécution du PMDIT, mais la diversité des situations locales a nourri l'idée selon laquelle l'augmentation n'était que transfert ! ».

² Cour des Comptes, Rapport public annuel 2016, février 2016, p. 377.

³ Dans ce sens, Arnaud Mias, « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail*, 7/2015 Droit et travail, <https://journals.openedition.org/nrt/2314>.

ménageait la chèvre et le chou : « Nous devons dire à l’inspection où elle doit aller, mais nous ne pouvons lui dire où elle ne doit pas aller »¹.

Le Système T (Travail)

Si les rapports de la Cour des Comptes font état de fortes résistances de la part des Organisations syndicales et de certains agents du service d’inspection à partir de 2010, les archives de L.611-10 révèlent que des critiques de fond concernant le rôle de l’IT dans la politique du travail ont accompagné le PMDIT, dès son lancement en 2005. Sans doute ces critiques rejoignaient-elles celles que l’Association développaient dans d’autres domaines. Mais leur persistance jusqu’à aujourd’hui, alors même que cette association a disparu du paysage depuis 2010, confirme leur caractère névralgique : l’enjeu crucial était bien de savoir *si l’IT accepterait – mais sous quelles conditions et moyennant quelles mesures ? - de se convertir à une politique du travail.*²

Un processus hétéronome de réforme de l’État

Tout s’est passé comme si la réorganisation de l’IT avait été perçue par les agents de contrôle comme un processus *hétéronome* de réforme de l’État, c’est-à-dire dicté par des considérations *étrangères* à leur univers professionnel³. Ce sentiment vient, en première hypothèse, d’un décalage temporel entre cette réforme et celle de la politique du travail. Tandis que la première s’est étalée de 2005 à 2010 avant d’être réinvestie à partir de 2013 par le plan « ministère fort », la réorganisation de l’IT entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la seconde s’est d’emblée inscrite, *via* des « Directives nationales d’orientation » (DNO), dans le processus de modernisation de la gestion publique, initiée par la LOLF du 1^{er} août 2001⁴. Ce déphasage de quatre années s’est doublé, en deuxième

¹ Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

² Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018 : « Jean-Denis Combrexelle a dû affronter une opposition de nature politique. Il a vite compris que quand il demandait des choses à l’IT – et en cela il ne faisait que relayer ce que la société française lui demandait – l’IT ne suivait que si elle le voulait mais il n’y avait pas de véritable réponse collective du service de l’IT ».

³ Cette disjonction avait, d’une certaine façon, été conjurée par Villermé pour qui la réforme de l’IT, adossée ou non à une politique du travail, ne pouvait venir que d’une réflexivité sur les pratiques professionnelles des inspecteurs.

⁴ « La modernisation de l’État, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, DAGEMO, janvier 2003 : « La LOLF jette les bases d’une réforme en profondeur des politiques publiques qui nécessite que

hypothèse, d'un processus d'élaboration soumis symétriquement à des variables *exogènes* et *endogènes*. D'une part, la politique du travail devait répondre à des normes standardisées (LOLF et RGPP) qui lui étaient *extérieures*, tout en se concentrant sur les priorités retenues par la DGT en fonction du cœur de métier du ministère du Travail. D'autre part, la réforme de l'IT ne pouvait ignorer l'existant, autrement dit l'inertie historique, l'organisation et les méthodes du service. Comme elle devait, à l'inverse, tenir compte de la réorganisation concomitante des autres services déconcentrés de l'État, sur laquelle la DGT n'avait aucune prise (DIRECCTE).

Les variables en jeu ne pesaient pourtant pas d'un poids égal : il était plus facile pour l'autorité centrale, qui ne partait pas de rien, de poser les fondements d'une politique du travail, conforme aux canons de la LOLF, que de réorganiser une inspection, faite de femmes et d'hommes appelés à concourir à son exécution. *Au dynamisme et à l'extensibilité discrétionnaires de la politique du travail correspondait ainsi l'inertie conditionnelle et humaine de la réforme de l'IT*, sans que l'adéquation entre les deux fût résolue, ni surtout que le prérequis - sur lequel Villermé s'était déjà cassé les dents¹ - de l'adhésion des agents de contrôle à une politique du travail fût rempli. Avec le risque non négligeable de voir l'IT courir après une politique dont les axes ne seraient pas définis par l'autorité centrale en fonction des forces existantes ni des attentes des agents.

La DGT semble, en tout cas, avoir sous-estimé la rétivité de l'IT aux injonctions « venues d'en haut », à moins qu'elle n'ait nourri l'illusion technocratique que la réforme de l'inspection aurait raison de son attitude récalcitrante et du profond malaise qui l'habitait depuis « Saussignac ». Réciproquement, les agents de contrôle les plus rétifs aux orientations nationales et locales semblent avoir minimisé la force normative du nouveau cadre pluriannuel de la politique du travail, tout en surestimant les vertus protectrices de la convention 81 de l'OIT. Car, avec le temps qui allait devenir son principal allié, l'autorité centrale pourrait fort bien² leur tenir grief d'une « déviance » (par rapport à la norme), de fait introuvable dans les deux autres pôles des DIRECCTE, où des corps de contrôle, sensiblement comparables mais aux méthodes plus affûtées³, se conformaient sans

l'administration ne soit plus seulement dans une logique de moyens et de procédures à mettre en œuvre mais de résultats à atteindre, avec en contrepartie une évaluation de ces résultats à l'aune des objectifs fixés ».

¹ Voir chapitre 3.

² La Cour des comptes ne s'en est pas privée.

³ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018 : intervention de Michel Ricochon : « La culture de contrôle est exactement la même. J'ai vu les deux sur le terrain [IT et contrôleurs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (GCCRF) et ils parlent de la même manière. Par contre, côté IT, nous sommes en retard par rapport à leurs programmes de contrôles qui sont très précis, très cadrés. Et ils ont des procédures. De ce point de vue, ils sont

échappatoire possible (pas de convention 81) aux nouvelles injonctions et règles du jeu¹. En clair, jouer de leviers analogiques pour, sinon les amener à résipiscence, du moins les faire rentrer dans le rang. Aussi comprend-on mieux pourquoi l'harmonisation des politiques publiques, chaudière du *New Public Management*, a pu apparaître comme une menace contre une fraction du corps ou d'un corps qui se croyait, à tort ou à raison, d'exception.

C'est précisément l'articulation en cours d'ajustement d'un corps avec une politique qui a retenu l'attention critique de L.611-10 jusqu'à son extinction en 2010. Un coin pouvait être durablement enfoncé dans le flou qui entourait les attentes de l'autorité centrale à l'égard du levier incontournable de sa politique du travail, l'IT. Une première batterie de critiques s'est attachée à mettre en avant les spécificités du corps d'inspection, considérées comme non réductibles à une logique gestionnaire :

« Il paraît que nous allons passer d'une culture de *moyen et de procédure* à une culture d'objectif et de responsabilité. Concrètement, chaque administration est priée, dans le cadre de sa DNO, de se déterminer des objectifs puis des indicateurs en tout genre et en particulier de résultat pour vérifier si elle a tenu ses objectifs. Sur le champ de l'emploi on voit à peu près de quoi il retourne : on fixe un objectif chiffré pour une mesure ou en termes de nombre de sorties du chômage, on regarde si on a tenu cet objectif et, dans l'affirmative, l'année suivante on peut réclamer le maintien des crédits alloués, voire leur augmentation. Bref, le plus 'performant', c'est celui qui a placé le plus de CIE ou de contrats en alternance ou celui qui a radié le plus de chômeurs... Bien ! Mais comment appliquer une telle politique à l'inspection du travail, c'est-à-dire à un service de contrôle dont la seule dépense est le salaire des fonctionnaires en charge de cette mission (1270), leurs (modestes) moyens de fonctionnement et qui ne coûtent qu'un exemplaire du code du travail par an et quelques CD-ROM ? Quelle peut être la traduction budgétaire des lettres d'observation, des mises en demeure, des procès-verbaux, des arrêts de travaux ? La réponse est simple : aucune, tout simplement parce qu'un corps de contrôle n'obéit pas à une logique de gestionnaire. Le rôle d'un corps de contrôle, sa finalité,

incontestablement plus affûtés ». Entretien avec Christian Lenoir, 23 janvier 2018 : « Quand on a créé les DIRECCTE, j'étais le représentant du Travail dans l'équipe interministérielle. Au niveau de l'équipe, nous nous étions accordés pour faire aux ministres la proposition de créer deux unités départementales : une unité travail-emploi et une unité CCRF avec comme hypothèse (que je soutenais vivement) que ça aurait amené, par la proximité géographique, des échanges au niveau des méthodes, du système d'information, du *reporting*, entre ces deux entités. Il y a un corpus très construit à la CCRF. Mais le patron de la DGCCRF de l'époque, Bruno Parent, s'est totalement insurgé contre ce scénario. Il refusait tout changement. La différence avec le ministère du Travail, c'est que, à Bercy, les agents, dans leur parcours professionnel, doivent aller sur le terrain. Ils doivent aller chez les opérateurs et revenir, etc. Du coup, il y a une vision beaucoup moins stratifiée, plus intégrée, et c'est vrai aussi pour le côté Finance. On retrouve ça dans plusieurs branches de Bercy ».

¹ Circulaire du Premier Ministre, Lionel Jospin, du 8 janvier 2001 : « Les DNO visent, à la fois, à rendre plus cohérent le pilotage des politiques publiques par les administrations centrales et à affirmer la responsabilité des services déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques ».

puisqu'il faut le dire encore et encore, c'est de rechercher des infractions et de mettre en œuvre les procédures qui s'imposent lorsqu'il les a trouvées ».

L'opposition formelle entre l'évaluation de la politique de l'emploi et celle du travail n'est nullement fortuite. Dans ses « orientations pour une politique du travail » (2002), la DRT s'était appuyée sur « des méthodes éprouvées avec succès [le chômage avait baissé sous le gouvernement Lionel Jospin] sur le plan de l'emploi dans le cadre de la politique de prévention des exclusions et de lutte contre le chômage de longue durée »¹. Or la politique de l'emploi, dont on pouvait légitimement interroger le coût au regard de ses résultats, se différenciait clairement de celle du travail pour cette raison qu'« une partie essentielle de l'action du ministère [n'avait] pas de traduction budgétaire directe (droit du travail, animation du dialogue social) »². Pourquoi dès lors s'escrimer à soumettre, au nom de la LOLF, la politique du travail au même traitement que les autres politiques publiques ?

Une deuxième batterie de critiques portait sur les indicateurs d'évaluation que comportaient les DNO :

« La DNO 2004-2005 fixe des priorités à l'inspection du travail, regroupées dans le programme 4 intitulé '*Qualité de l'emploi et relations du travail*', qui s'articulent autour des thèmes suivants : santé sécurité au travail, effectivité du droit dans les PME, précarité, fonctionnement des IRP. En fait, en guise de priorités, c'est la quasi-totalité du code du travail dont il est question dans la DNO, mais passons... Pour chacun de ces quatre 'grands thèmes', la circulaire déroule le pourquoi du comment de leur choix et nous assène toute une batterie d'indicateurs plus ou moins pertinents de *contexte, d'activité et... de résultats*. On aurait pu imaginer que les *résultats* d'un corps de contrôle qui s'engage dans une culture d'*objectif et de responsabilité* s'apprécie à sa capacité à constater et relever des infractions, à engager des procédures, à notifier des arrêts de travaux puisque, justement, cette responsabilité-là n'incombe qu'à lui seul. Eh bien pas du tout, ce genre d'indicateur n'est manifestement pas tenu pour performant par la DRT dont la connaissance des pouvoirs de l'inspection du travail se limite aux observations. Pas une fois, les termes procès-verbaux, arrêts de travaux, mise en demeure ou référé n'apparaissent dans la circulaire. C'est à croire que les pouvoirs coercitifs de l'inspection du travail sont solubles dans la DNO. Ainsi dépouillée de toute dimension répressive, ce *programme* pourrait s'adresser à n'importe quel cabinet de consultant, audit, expert en diagnostic ou observateur de la chose sociale ».

Et d'ajouter : « Le ministère pousse sa logique jusqu'à l'absurde en retenant comme indicateur pour mesurer nos *performances*... le nombre d'entreprises qui respectent

¹ DRT, « Orientations pour une politique du travail », 23 août 2002. Le rapport de l'IGAS sur l'évolution des services déconcentrés de l'État dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle (2005) soulignait, de son côté « la réactivité et l'inventivité des services de l'emploi [qui] sont devenues la règle pour faire face à des changements permanents impliquant des mutations organisationnelles fréquentes dans les services ».

² Circulaire Cabinet SOC/CAB/2004 du 27 janvier 2004, signée François Fillon.

leurs obligations » (...) Suggérons, dans la même veine, au Ministre de l'Intérieur de revoir ses statistiques, complètement dépassées, et de prendre modèle sur les nôtres. Plutôt que de compter les délinquants arrêtés ou encore les gardes à vue et les affaires élucidées pour apprécier l'action de ses services et rendre compte de leur travail, il devrait compter les citoyens qui respectent la loi, ceux qui ne fréquentent jamais les postes de police ou encore dont le casier judiciaire est parfaitement vierge »¹.

Non que l'évaluation fût refusée par l'Association ! Elle pouvait être l'un des vecteurs de « reconnaissance de l'utilité sociale de notre métier qui sert « à faire respecter les droits fondamentaux de l'homme au travail ». « Ce que nous contestons, c'est la suprématie de l'évaluation quantitative qui ne sait que mesurer mécaniquement un travail qui, au final, peut n'être d'aucune efficacité en termes d'amélioration du service public et qui, de surcroît, rend une image figée et totalement déconnectée du travail réel »².

Cette fois, la critique mettait le doigt sur l'inspiration néolibérale – mais non moins démocratique - du processus d'harmonisation et de modernisation des politiques publiques, dont l'un des objectifs était de responsabiliser les gestionnaires et de renforcer la transparence des informations portées à la connaissance du Parlement et donc des citoyens sur l'utilisation du budget de l'État. Avec, pour corollaire, la diffusion d'une culture de « résultats » ou « de performance » dont la capitalisation supposait une remontée des chiffres vers les administrations centrales. Appliquée à la politique du travail, cette culture *descendante et ascendante* plaçait chaque agent devant ses responsabilités en transformant, selon l'Association, la « responsabilité politique » de l'État gestionnaire en « une somme de responsabilités individuelles », dont le « ressort psychologique est l'auto-culpabilisation ». Sans reconnaître que « nous ne maîtrisons aucun des moyens nécessaires à la réalisation de quelconques objectifs ; nous travaillons dans un cadre et avec des moyens préétablis sur lesquels nous ne pouvons influencer »³. De là ce distinguo opéré par L.611-10 l'Association entre la politique du travail *et* la politique de contrôle :

« Une politique du travail et une politique de contrôle ne sont pas synonymes. La politique de contrôle vise à faire respecter l'ordre public social dans l'entreprise, à contrôler l'application de la réglementation. L'ordre public social n'est pas une girouette qui varie au gré des remaniements ministériels ou des coups médiatiques. Ce n'est pas un jour les intermittents du spectacle et le lendemain l'amiante, c'est tous les jours le respect des droits élémentaires de l'homme au travail, qu'il s'agisse de santé sécurité ou d'emploi. Ce n'est pas produire des chiffres à même de faire

¹ Association L.611-10, FAUT-IL AVOIR PEUR DE VIRGINIA LOLF ?, 9 avril 2004.

² Association L.611-10, *Le soufflé Lolfien*, 14 février 2008.

³ Association L.611-10, *Habemus Papam, Lolfam, Bopumque*, 6 mai 2005.

valoir l'action gouvernementale, c'est flaire le milieu dans lequel on évolue, s'en imprégner, diligenter des enquêtes, mener à leur terme des procédures afin d'avoir un impact sur la réalité et la faire bouger. La politique de contrôle n'est qu'un sous-ensemble de la politique du travail, mais elle a son identité propre qui doit être respectée. Le respect de l'ordre public social nécessite une mobilisation constante et de longue haleine qui ne peut s'accommoder d'actions coup de poing, menées par des brigades qui ne pourront mener aucun travail de fond »¹.

Dans un ordre d'idées voisin, L.611-10 voyait, dans la remise en cause de l'échelon territorial de la section d'inspection présenté comme trop rigide², la volonté masquée de faire de l'IT l'instrument de la politique du travail à l'échelon régional ou local³. La critique tentait ici de prendre de vitesse les réflexions de Gérard Larcher et Jacques Rapoport, convaincus, depuis le rapport de l'IGAS sur l'évolution des services déconcentrés de l'État dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle (2005), de l'inadaptation structurelle de l'organisation de l'IT « au monde économique qui se caractérise par une mobilité et une technicité croissantes »⁴.

Pour autant, ces critiques ne semblent pas avoir provoqué, du moins dans l'immédiat, des comportements « déviants » ou frondeurs, analogues à ceux dont les années 2010 seront le témoin médusé, dans un climat social et politique très dégradé. Elles témoigneraient plutôt, sur fond de malaise grandissant, d'un certain attentisme face à une Centrale confrontée au redoutable défi d'ajustement entre la politique du travail et une réforme de l'IT, télescopée par celle des services déconcentrés de l'État. On peut aussi estimer que L.611-10 les a, jusqu'à sa disparition, canalisées et capitalisées, sans trahir ses propres dogmes mais en léguant aux OS un prêt-à-penser dont elles useront avec véhémence⁵.

¹ Association L611-10, *Delenda est Carthago*, janvier 2007.

² E. Jeandet-Mengual et J. Roux, Rapport sur l'évolution des services déconcentrés de l'État dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, IGAS, janvier 2005 : « La nécessité pour les services de disposer d'un ancrage national n'est pas remise en cause, par contre, l'analyse de l'organisation actuelle des sections d'inspection fait apparaître un modèle en décalage avec l'évolution de son environnement : le caractère purement administratif de son découpage qui ne correspond pas aux logiques de fonctionnement des acteurs du travail, l'uniformité de son organisation qui ne prend pas en compte la diversité des territoires, des branches professionnelles et des organisations économiques, et la nécessité croissante d'une expertise accrue, enfin, l'insuffisante articulation entre les territoires d'intervention de la politique du travail et celle de l'emploi ».

³ Association L.611-10, *Les « Voltigeurs de la République » à Monsieur le Ministre du travail*, 8 octobre 2005.

⁴ Intervention de Gérard Larcher à l'INTEFP, 1^{er} juillet 2005.

⁵ Entretien avec Jean-Denis Combbrexelle, 9 juillet 2018 : « Aujourd'hui, on a oublié la violence de la contestation à l'époque. J'ai reçu deux millions de mails d'insultes. Je ne pouvais plus aller dans les services déconcentrés sans être interrompu par un concert de trompettes ni chahuté par certains agents de l'IT. Les instructions étaient systématiquement déformées. Je me rappelle être sorti de l'INTEFP (Institut national du travail) entre deux rangées de CRS. Vu de l'extérieur, on a du mal à le croire et à le comprendre ! Je pense qu'il y avait un aspect idéologique et, à la limite, pour certains syndicats internes, la politique du travail était dangereuse. Ce qui était assez dramatique pour l'IT qui, du coup, s'est mise en marge de grandes réformes ».

Le plan « ministère fort »

C'est dans ce contexte que le plan dénommé « ministère fort » est intervenu. Annoncé fin 2012 par le ministre chargé du travail, Michel Sapin, sa préparation s'est déroulée en 2013 et ses principales mesures ont été arrêtées au milieu de l'année 2014. Son élaboration et sa mise en œuvre marquaient la volonté de maintenir le cap des réformes, « en dépit des résistances internes et des contraintes liées à l'exécution des réformes successives de l'organisation territoriale de l'État »¹. Ainsi que le souligne Jean Bessière dans son témoignage, le PMDIT n'était pas allé jusqu'au bout de sa logique : « Avec le PMDIT, puis avec la fusion, l'organisation territoriale a de fait moins bougé que prévu ». Sans doute parce que sa mise en œuvre dépendait d'initiatives et d'expérimentations locales hétérogènes, difficilement généralisables à l'échelle nationale :

« Et cela a sans doute contribué, pour partie, à justifier la réforme suivante, dans le cadre du 'ministère fort' sous l'égide de Michel Sapin et de son cabinet, au sein duquel Lionel de Taillac a pris toute sa place, avec l'analyse qu'il pouvait avoir du PMDIT en sa qualité d'ancien DRTEFP et ancien chef du pôle Travail de la DIRECCTE Ile-de-France. C'est dans la continuité, ce n'est pas à contrepied : en termes d'organisation territoriale, le PMDIT n'a pas apporté ce qu'on voulait ; donc les suivants ont essayé une autre méthode. Et je note qu'il y a eu dans cette nouvelle phase une nouvelle articulation entre l'évolution de l'organisation et une évolution importante en termes de gestion des ressources humaines puisque c'est la suppression des contrôleurs qui a permis, en grande partie, la recomposition territoriale. Dans les deux cas, il me semble que l'évolution essentielle était l'évolution RH : les effectifs supplémentaires dans le PMDIT et la suppression des contrôleurs dans le « ministère fort »².

Relevée *a posteriori* par de nombreux observateurs, y compris la Cour des comptes, la continuité « logique » entre le PMDIT et le plan « ministère fort »³ traduit surtout l'attachement de la DGT à poursuivre et amplifier la réforme l'IT. Celle-ci était déjà pour ainsi dire dans les esprits, comme si sa justification était devenue superflue. Ses « trois principaux piliers : l'organisation avec la logique de spécialisation de niveau, l'appui des structures spécialisées et la coordination des agents de terrain »⁴, n'ont cependant pas été

¹ Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, avril 2020, p.7.

² Entretien avec Jean Bessière, 25 juillet 2018.

³ Qui se lit notamment à travers le maintien du SAT et la confirmation de la DGT dans son rôle d'autorité centrale de l'IT.

⁴ Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018.

conçus par hasard ; ils sont le produit d'un diagnostic établi *ex situ* (c'est-à-dire qui ne vient plus du terrain ou de la pratique même d'inspecter¹ comme du temps de Villermé) et désormais dominant : l'inadaptation structurelle de l'IT aux réalités économiques et juridiques de son environnement.

Les raisons endogènes et exogènes d'une presbytie

Celle-ci résulterait autant de son organisation historique centrée sur un territoire-section, où chaque It (ayant sous ses ordres deux Ct et un assistant) appuie son action sur un tissu de relations avec les acteurs sociaux de sa connaissance, que d'évolutions exogènes se déployant à d'autres échelles, nationales ou internationales. Cette distorsion inédite entre son inertie historique et des évolutions induites par la mondialisation la laisserait, dans bien des cas, démunie, ou déporterait ses agents, par impuissance, confort ou refuge personnel, vers des routines localement auto-construites (à travers le choix des « chantiers »² ou des risques sur lesquels intervenir : par exemple, les risques psychosociaux...), inadaptées à la diversité grandissante des enjeux du monde du travail. Installée par son organisation artisanale héritée du XIXe siècle dans une certaine *myopie*, celle des agents à l'échelle de leur section, l'Inspection ne serait plus en mesure de faire face à des évolutions qui dépasseraient de très loin l'intelligence situationnelle de ses membres rivés à leur territoire-section³. Elle ne serait plus en mesure de comprendre la traduction locale d'enjeux de moins

¹ Témoignage recueilli dans l'Essonne, 12 juillet 2018 : « Pour avoir ce type de considération, il faut partir d'un diagnostic. Qu'est-ce qui prouve qu'on n'est pas adapté ? Nous, on est capable de s'adapter. Le monde du travail c'est notre matière ; par contre, les outils mis à notre disposition sont inadaptés. Sur les ordonnances Macron on a eu une journée de présentation mais pas de formation. On n'a pas le temps de se former et ça ne rime à rien de se former tout seul sur son coin de table. Il nous faut de vraies formations avec des possibilités d'échanger avec les autres sur la pratique professionnelle, sur ce qu'induisent les changements de réglementation. Il y a un problème de traduction des réformes qui doivent être rendues pratiques pour chaque It et c'est à la DGT de le faire ».

² Selon le jargon du métier.

³ Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018 : « Pendant un certain temps, la société française s'est satisfaite de cette IT mais vient un moment où elle ne s'en satisfait plus car elle n'est pas capable de répondre à des enjeux majeurs du monde du travail qui doivent être abordés à une échelle supérieure. Jean-Denis Combrexelle a exprimé des besoins de la société qui dépassent cette logique locale. Quand on est DGT et qu'on s'attaque, par exemple, à des sujets comme l'amiante, il ne peut pas n'y avoir que 10 It qui travaillent sur la question dans le pays ou une région. On peut comprendre qu'il n'y en ait pas 400 ou 2000 mais il faut que l'IT, confrontée au risque amiante, s'attaque à ce risque. Là où il y a des problèmes d'amiante, il faut que l'It soit présent or, là, ça n'a pas été le cas. L'It n'allait sur l'amiante que s'il en avait la maîtrise, s'il n'avait pas peur, si on le lui demandait vraiment. Même chose sur le harcèlement. Certains It ne vont pas sur 'leurs chantiers' (c'est une expression du métier). La plupart des It disent : 'Moi, je fais mes chantiers'. Certains thèmes nécessitent une intervention collective du Travail et ne méritent pas une réponse d'It individuels. C'est à cela que Jean-Denis Combrexelle a été confronté et il en a souffert. Le problème, c'est que les It apportent des réponses individuelles à ces questions et le système ne sait pas embarquer l'IT sur des sujets prioritaires de

en moins territorialisés et serait ainsi devenue globalement *presbyte*. Comme si la fonction d'inspecter n'était plus capable de créer cet organe visuel dont l'accommodation séculaire, garantie par la progressivité du droit du travail, avait permis aux « voltigeurs de la République » d'être en prise permanente sur les mutations du monde du travail.

En veut-on des preuves qu'il suffirait de considérer les tendances lourdes qui traversent celui-ci et l'économie en général. Premièrement, la relation des entreprises avec les salariés s'est diversifiée depuis... les années 1980 avec le développement du travail à temps partiel, des contrats de courte durée, de l'intérim ou des stages de formation. Deuxièmement, l'internationalisation, nettement plus récente, de l'économie met désormais en jeu des réseaux impliquant des sociétés de nationalités multiples, dont la détection et la répression nécessitent une coopération avec d'autres services du travail européens, comme en témoigne la lutte contre le détachement irrégulier de main-d'œuvre depuis la directive « scélérate » dite Bolkestein du 13 janvier 2004. Troisièmement, la complexité croissante du droit du travail, la technicité aiguë des contrôles dans des domaines tels que les risques sanitaires liés à l'amiante ou aux substances cancérigènes¹ font clairement ressortir les limites d'une organisation uniforme de l'inspection, dont l'inefficacité se mesure au saupoudrage et au déséquilibre de ses actions². Enfin, quatrièmement, l'hétérogénéité des pratiques d'inspection, mise en évidence par l'IGAS³,

façon organisée. C'est tout le système de l'IT qui est responsable. Sur un certain nombre de sujets, on n'est pas au niveau des attentes de la société française ».

¹ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, M. Ricochon, 10 avril 2018 : Lionel de Taillac : « L'inspection n'était pas non plus adaptée aux sujets comme l'amiante. Les It qui le voulaient allaient sur l'amiante, mais ceux qui avaient peur n'y allaient jamais. Il y avait donc un problème de responsabilité ».

² Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, M. Ricochon, 10 avril 2018 : Michel Ricochon : « Il y avait une impuissance à avoir une action stratégique sur les TPE et PME. Ce n'est pas en faisant du saupoudrage qu'on arrive à les faire bouger, sur un territoire, l'ensemble des entreprises ; mais en ayant une action collective orchestrée, avec des objectifs qui permettront d'avoir des résultats ».

³ Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018 : « Mes co-missionnaires et moi avons construit des outils et nous avons réalisé, en 2010, une série de contrôles qui ont été renouvelés en 2011. Ce travail m'a permis de me faire une idée assez précise de l'état de l'IT à cette période. Nous avons contrôlé 8 ou 10 sections choisies de manière aléatoire, en essayant de retenir un échantillon représentatif. Les conclusions de cette mission n'étaient pas mauvaises, avec un assez bon niveau d'activité. Par contre, toutes les régions ne valorisaient pas leur activité de la même manière. Les variations du nombre d'interventions par agent d'interventions constatées pouvaient aller de 400 en Midi-Pyrénées à 150 dans d'autres régions. Cela ne traduisait pas forcément une réelle différence de travail. C'était lié à la façon d'optimiser la saisie de l'activité qui expliquait essentiellement les écarts. (...) Nous avons également constaté le caractère très hétérogène de la pratique de l'IT avec des agents de contrôle intervenant sur réclamations et d'autres qui, n'ayant que peu de réclamations, ne savaient comment choisir les entreprises à contrôler et les prenaient au hasard. Quand nous leur demandions pourquoi ils intervenaient ou non dans le secteur du bâtiment, ils répondaient que c'était parce qu'ils n'aimaient pas ou, au contraire, parce qu'ils aimaient beaucoup. Nous leur expliquions que cette façon de faire ne correspondait pas à une politique publique. Nous avons également identifié, sur des cas concrets, le fait que l'IT, face à des résistances d'employeurs, n'avait pas les moyens juridiques d'obtenir la mise en conformité. Par exemple, l'It, qui avait peur d'aller jusqu'au référé, du fait de la complexité de la procédure et du temps à y passer, renonçait souvent avant d'atteindre le résultat voulu » (voir rapport n° RM2012-039P, *Contrôle de sections d'inspection du travail* – rapport de synthèse – mars 2011).

se traduit, dans une économie de plus en plus dirigée par des grands groupes industriels, commerciaux ou financiers¹, par des inégalités de traitement préjudiciables aux usagers, aux employeurs et, par voie de conséquence, à l'image même du service.

« *La grande transformation* »² que connaît le monde du travail dans son ensemble « bouleverse bon nombre de nos habitudes de travail, de nos pratiques et les rapports professionnels entre nous. Elles posent d'une manière nouvelle la question des coopérations de travail, comme par exemples la relation complémentaire entre les agents de contrôle et les assistants de contrôle dans la connaissance des entreprises, de leurs acteurs comme du suivi de l'action de l'inspection, ou les relations entre les agents de contrôle eux-mêmes ainsi qu'entre ceux-ci et leur encadrement et, bien évidemment, entre les diverses composantes du système d'inspection qui doivent travailler ensemble »³.

Ces arguments tendant à légitimer de l'extérieur la réforme de l'inspection ne sauraient toutefois éclipser la dégradation du climat social interne à l'IT (le terme de « démoralisation » serait sans doute plus juste) que les concepteurs de la réforme ne manquent pas aujourd'hui de relier au déclenchement du plan « ministère fort ». Si les agents de contrôle savaient que la réforme initiée par le PMDIT était toujours en cours, aucun cap rassurant ne se dessinait à l'horizon depuis « Saussignac » : allait-on rester indéfiniment dans « l'expérimental », c'est-à-dire sans certitude aucune sur le lendemain, ballotté au « rythme effréné des réformes (locales) qui broient les ⁴services »⁵, tout en restant soumis à des conditions de travail dégradées ? Ou s'orientait-on vers une réforme systémique de grande ampleur, susceptible de transformer les conditions mêmes de l'exercice du métier d'agent de contrôle ? Les moments ayant précédé le plan « ministère fort » ont été, selon le témoignage de Lionel de Taillac, « une grosse période de mal-être dans l'IT. Les gens étaient malheureux. Il y a eu les suicides de Luc Béal-Rainaldy⁶ et de Romain Lecoustre⁷. (...) D'autres responsables ont été critiqués pour les

¹ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, M. Ricochon, 10 avril 2018 : Lionel de Taillac : « On a aussi fait la réforme parce que l'organisation de l'IT n'était pas au niveau, ne répondait pas. On avait une IT très réactive, répondant à la demande mais dont l'organisation n'était pas adaptée aux sièges sociaux, à la grande entreprise, aux multinationales ».

² L'expression est empruntée à l'économiste hongrois, Karl Polanyi, auteur d'un ouvrage éponyme publié en 1944.

³ Yves Struillou, Lettre aux agents de contrôle, 2 mars 2019.

⁴ Les OS ont excipé de ces deux suicides pour mettre en cause le pilotage de l'activité de l'IT par la DGT.

⁵ Déclaration du Snutefe-FSU.

⁶ Secrétaire national du Snutefe-FSU, Luc Béal-Rainaldy s'est jeté, le 4 mai 2011, dans la cage d'escalier du ministère du Travail à Paris, où se trouvaient des locaux syndicaux.

⁷ Entretien avec Yves Calvez, 11 décembre 2018 : « Quand Romain Lecoustre s'est suicidé [18 janvier 2012], il y a eu un gros conflit, le CHSCT a été envahi par quelques énergièmes hurlant : « Combrexelle assassin ». Nos boîtes mail étaient envahies de messages orduriers et par moment Jean-Denis Combrexelle faisait des

conditions de réception et d'accueil dans les Hauts-de-Seine. Il y avait donc, chez les It et les Ct, un sentiment de mal-être. Il y avait un climat très anti-État, anti-Inspection ».

« L'origine de la réforme vient de ce malaise. Dès que Michel Sapin est arrivé, il a présidé une réunion au ministère pendant laquelle chaque syndicat a récité son discours. Ça a été très long, mais Michel Sapin a compris que le malaise était très noir, très noir, et qu'il fallait y répondre. Pour cela il fallait réfléchir à ce qu'était le métier et on est allé sur le terrain de la réorganisation. Les propositions sont venues de la DGT. Il y avait un groupe de travail piloté par Yves Calvez, le n°2 de la DGT, dans lequel j'étais. Nous avons fait venir des gens comme [le sociologue] Philippe Auvergnon ou les sociologues Pierre-Eric Tixier et Corinne Decqueker. On a réfléchi sur le rôle de l'IT, sur les problèmes. Quand Michel Sapin est arrivé, la DGT savait, pour 90%, ce qu'elle voulait faire parce que la réflexion était déjà menée depuis plusieurs mois »¹.

Qu'une réponse organisationnelle ait été apportée par d'anciens villermistes à une désespérance en interne mérite explication. On peut y reconnaître la marque de fabrique d'une association encline, par le passé, à la thérapie de groupe, cause de bien des critiques en interne². Mais la persistance de réseaux amicaux issus de l'aventure collective de Villermé n'aurait sans doute pas catalysé la réforme si le hasard des nominations ne les avait rapprochés, à un instant crucial, sur le même segment de l'intervention publique. Car tous ces villermistes, devenus directeurs du travail ou ayant exercé des responsabilités importantes au sein des DIRECCTE, ont vu leurs trajectoires professionnelles se croiser au moment fatidique de la conception et du lancement d'une réforme, dont l'ampleur était sans précédent dans l'histoire de l'IT. Soit parce que leur connaissance panoramique ou fonctionnelle de l'IT les rendait incontournables, à l'instar de Michel Ricochon qui avait suivi la mise en œuvre du PMDIT, de Christian Lenoir (IGAS) qui venait d'effectuer une mission d'inspection de sections d'inspection (IGAS) ou de Joël Cogan qui connaissait très bien les arcanes de la DIRECCTE Ile-de-France, dirigée par l'ex-villermiste et futur directeur adjoint de la DGT, Laurent Vilboeuf. Soit parce qu'ils occupaient désormais des postes stratégiques les mettant en relation directe avec l'encadrement de la DGT. Ancien chef de pôle T en Ile-de-France, Lionel de Taillac venait d'être nommé conseiller³ au cabinet de Michel Sapin (2012). Directrice de la DIRECCTE du Nord-Pas-de-Calais, Annaïck Laurent sera également conseillère du ministre François Rebsamen, en 2014. Les

réflexions en disant qu'il n'y avait rien à en tirer, alors que je pense que 90% d'entre eux sont des fonctionnaires qui font leur travail ».

¹ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018.

² Voir chapitre 3.

³ Conseiller « Inspection du travail et qualité de vie au travail »

portes de la DGT leur étaient d'autant plus ouvertes que Jean-Denis Combrexelle avait proposé¹ la nomination de Lionel de Taillac à son nouveau poste, et que son directeur adjoint, Yves Calvez (IGAS), ayant un temps adhéré à Villermé, avait effectué, juste avant Christian Lenoir, une mission de contrôle des sections d'inspection, en 2010. Toutes les conditions d'une « ingénierie centripète », pendant public de « l'ingénierie dispersive » des anciens villermistes passés dans le privé², se trouvaient ainsi réunies dans une sorte d'ambiance confraternelle : « On était tout le temps en contact avec les copains de Villermé (Michel Ricochon, Annaïck Laurent, Joël Cogan, Christian Lenoir et beaucoup d'autres) avec qui on discutait, mais celui qui a déclenché le sujet au sein de la DGT, c'est Yves Calvez qui, étant inspecteur général du travail, (il a été avant ancien DRTEFP d'Ile-de-France), a réalisé une mission sur l'inspection et s'est rendu compte de la situation difficile des services »³.

Le « mode système » avant le système à travers le témoignage de Lionel de Taillac⁴

« Entre 1986 et 1989, j'ai été affecté comme directeur adjoint du travail à la Direction régionale d'Ile-de-France dont le responsable était Jean Lavergne. Depuis huit ans, j'étais inspecteur du travail sur la section de Boulogne-Billancourt où je prenais un grand plaisir. Hésitant à prendre cette promotion, mon directeur départemental, Turjemann, m'a dit que je ne pouvais pas refuser une telle proposition du Directeur régional. Quand celui-ci m'a reçu, il m'a confié le poste de responsable des Relations du travail en me disant que ma mission était de créer une animation de l'inspection du travail sur le champ des relations du travail à un moment où l'autorisation administrative des licenciements économiques était supprimée (loi Seguin). Quand j'étais inspecteur à Boulogne Billancourt, je passais la moitié de mon temps sur les autorisations de licenciements économiques. Quelques mois plus tard, le Directeur régional m'a confié l'ensemble du champ Travail incluant les conditions de travail.

Ce poste très intéressant comportait un volet management important et une partie gestion administrative conséquente. Par exemple, le service exerçait le contrôle et l'agrément des services de médecine du travail ou l'instruction de recours signés par le directeur régional contre des décisions d'inspecteurs du travail sur des mises en demeure ou des règlements intérieurs. Quatre médecins inspecteurs du travail et quatre ingénieurs de sécurité travaillaient dans le service.

Nous avons développé plusieurs actions d'animation en direction des inspecteurs et contrôleurs du travail, comme par exemple :

- La confection de '**mémentos de contrôle**' sur plusieurs secteurs importants : Hôtels-cafés-restaurants, garages, boulangeries, sécurité sur les chantiers du BTP, ambulances, etc. Un memento comportait les

¹ Avec, selon le témoignage de Lionel de Taillac, l'ancien directeur adjoint du cabinet d'Elisabeth Guigou, Bernard Krynén.

² Voir chapitre 2.

³ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018, intervention de Lionel de Taillac.

⁴ Document transmis par l'intéressé, le 30 novembre 2020.

principales questions à contrôler lors d'un contrôle dans ce secteur sur l'ensemble du domaine de compétences de l'inspection : hygiène et sécurité, salaires, durée du travail, etc. Il intégrait des éléments de méthodologie de contrôle et non pas seulement des connaissances juridiques. Pour les réaliser, nous mettions en place un groupe de travail composé d'agents de contrôle. Nous faisons appel en tant que de besoin à nos ingénieurs et médecins inspecteurs. Une fois réalisé, nous diffusions le mémento dans les services accompagnés de formations organisées par notre service formation (Philippe Deroche). Nos mémentos étaient transmis à la MICAPCOR où travaillait Christian Lenoir qui les diffusait sur toute la France. D'autres régions ont aussi produit des mémentos.

- Sur la sécurité sur les chantiers du BTP, j'ai animé pendant plus d'un an un groupe de 7 à 8 inspecteurs de la région qui maîtrisaient bien le sujet (Michel Ricochon, Bertrand Wallon, Michel Royer, Alberte Florian, Jean Le Gac, etc.). Nous avons sorti un mémento et organisé des formations dans la région qu'assuraient les inspecteurs membres du groupe (par binôme).

- Sur certains sujets de sécurité du travail, j'ai assuré une **coordination d'inspecteurs de la région** pour faire progresser la prévention sur la question des grues sécantes. Nous avions en région parisienne de très gros chantiers comme à la Défense, où, sur une surface réduite, les entreprises installaient plusieurs grues qui étaient en interférence, ce qui créait des risques graves. Des dispositifs numériques qui stoppaient les grues avant l'interférence commençaient à être expérimentés et nous les avons rendus obligatoires sur tous les chantiers concernés. Nous nous sommes mis d'accord sur ce point, en amont, avec le service de prévention de la CRAMIF. En face, nous avions les plus grosses entreprises du BTP. Nous avons utilisé la procédure de mise en demeure de l'inspecteur du travail sur un gros chantier de la Défense où Bertrand Wallon était inspecteur et le Directeur régional l'a confirmée. L'opération s'est répétée de la même façon sur d'autres chantiers comme celui de Bercy. Cette action a permis de diffuser ce moyen de prévention sur toute la région et au-delà.

- Une action a été menée avec des contrôleurs du travail de plusieurs départements pour **promouvoir les délégués du personnel** dans les petites entreprises de sections. Un groupe avait mis plusieurs méthodes au point à cet effet. Des dépliants expliquant le rôle des délégués du personnel et la procédure de l'élection ont été conçus par le service Communication de la DR pour faciliter la tâche des agents. Un suivi a été assuré pour estimer l'efficacité de la démarche.

- **Un service SVP**, a été créée en direction des seuls agents de l'inspection du travail pour leur permettre de répondre à des questions de droit du travail pointues ou faire des recherches de documentation sur un sujet. Tenu par Marc Leray, inspecteur du travail, il apportait une réponse sous 24 heures à l'agent demandeur. Il s'adressait aux agents des sections et aux services de renseignement des directions départementales. La Direction régionale (Philippe Deroche) diffusait presque chaque jour un bulletin « **Infosrapides** », destiné aux services qui communiquait toutes sortes d'informations sur les services, des accidents graves du travail survenus, des bonnes pratiques des services, la sortie de nouveaux textes ou d'une jurisprudence importante pour nos agents, etc. Mon service participait activement pour l'alimenter. Par exemple, si un accident du travail faisait apparaître un risque grave, sa diffusion dans *infosrapides* permettait de le signaler aussitôt à tous les inspecteurs de la région. Ces derniers pouvaient mener des actions préventives s'ils étaient confrontés à ce risque dans leur section.

La Direction régionale élaborait des **plaquettes d'information sur le droit du travail**, destinées à être remises au public par des agents de contrôle ou des services de renseignement. Des plaquettes d'information étaient régulièrement publiées sur les nouveaux textes qui sortaient, comme par exemple les nouvelles règles sur l'aération des locaux de travail.

La philosophie de ces actions était de développer l'action collective au sein des services et de sortir de l'approche individuelle des agents qui s'avérait insuffisante. Les groupes de travail permettaient de débattre des pratiques des agents de contrôle et de leur 'métier'. **Nous ne parlions pas de 'système', mais nous commençons à pratiquer en mode système.** Cela a été possible grâce à l'impulsion donnée par le Directeur régional et le travail en commun que nous réalisions avec le service Formation-Communication. Les actions que nous proposons n'avaient pas de caractère obligatoire pour les agents. Par exemple, sur les mémentos, les inspecteurs ou les contrôleurs étaient libres de contrôler ces secteurs. Même chose sur l'action des délégués. Nous les armions, renforçons leur métier. Bien entendu, cela s'adressait à tous les agents. Pour la constitution des groupes régionaux, je faisais attention de faire appel à d'autres agents que les copains

villermistes. Cela ne posait aucun problème ».

Une action collective pré-systémique au niveau national : « l'affaire France-Télécom » relatée par Sylvie Catala (L.611-10)

« C'est une histoire très étonnante au niveau du ministère du Travail. C'est sans doute la plus belle action collective menée au sein du ministère du Travail » (S. Catala). Bien qu'elle soit un « cas d'école », « l'affaire France Télécom » révèle qu'une action collective de grande envergure était possible au sein de l'IT, avant son organisation en système, pourvu que la DGT coordonne l'appui des agents à une inspectrice connue pour son sens de l'investigation, sa ténacité et sa capacité à construire un argumentaire juridique. Elle montre aussi subsidiairement que l'opposition de L.611-10 à l'évaluation des risques pouvait opportunément s'effacer dès lors que l'obligation d'évaluer devient une ressource juridique dans un dossier à charge.

En fonctions dans le XV^e arrondissement de Paris depuis 1993, Sylvie Catala avait dans sa section le siège de France Télécom, situé Place d'Alleray. C'était alors, selon ses propres termes, un « monstre juridique ». Dans cette ancienne administration transformée depuis peu en société anonyme, « fleuron technologique français du CAC 40 », les trois quarts des employés étaient fonctionnaires. « Au début dit-elle, je n'étais pas compétente puisqu'il s'agissait d'une administration. Puis, au fur et à mesure du processus de privatisation, on a eu une compétence en patchwork : on était compétent pour les salariés de droit privé mais pas pour le personnel sous statut ; les institutions représentatives du personnel de la fonction publique côtoyaient celles du droit privé et personne n'y comprenait plus rien, à commencer, sans doute, par la direction de France Télécom. La privatisation a été progressive et ma compétence s'est étendue. J'avais commencé à contrôler différentes choses en découvrant les clauses léonines qui pouvaient exister dans certains contrats de travail de droit privé, dans le règlement intérieur avec des mises à pied d'une durée de 3 mois, alors que ça existe dans la fonction publique mais pas dans le privé ».

L'affaire des suicides est la conséquence d'un plan prévoyant 22 000 suppressions de poste, 10 000 mobilités, et 6000 recrutements. Il s'est traduit notamment par des mobilités forcées de postes techniques sur des postes de commerciaux. Mais on avait affaire à des « des lignards qui avaient la fierté d'avoir mis le téléphone dans toute la France dans les années 1970, d'avoir réparé les lignes téléphoniques ? C'était une vraie fierté et on leur disait : 'On n'a plus besoin de lignes téléphoniques, vous allez maintenant vendre des abonnements Internet à des mémés qui n'ont pas d'ordinateur'. C'était pour eux un énorme conflit de valeurs. Ce n'était plus la même société et, cette société, ils ne la connaissaient pas ». « Quand une entreprise veut se débarrasser de beaucoup de gens, elle fait un plan social mais France Télécom ne pouvait pas faire de plan social puisque c'étaient des fonctionnaires. Donc le seul moyen était de les faire craquer. Ce ne sont pas les mêmes valeurs ». « Quand on est à la tête d'un fleuron technologique français et qu'en plus on est une ancienne administration – un fonctionnaire a un statut, ce qui n'est pas pareil qu'un contrat – on se sent tout puissant. C'est un peu comme la Chine qui est à la fois communiste et capitaliste : elle utilise les moyens du communisme en termes de dirigisme tout en étant dans une économie capitaliste. Donc je pense que cela confère un sentiment d'impunité et que, quand on est à ce niveau-là, les hommes sont des chiffres. On supprime 10 000 postes ici, 12 000 là, etc. Le centre d'appel qui est à Albi, on le déplace à Toulouse et ceux de Lille, Roubaix et Tourcoing on les réunit à tel autre endroit. C'est une décision mais, derrière, il y a des vies. Je pense que ces gens-là ne se sont jamais dit qu'ils allaient tuer des gens, bien sûr ».

Le contexte syndical était très particulier, compte tenu de l'attitude de la CGT et de l'alliance entre Sud et la CGC. « La CGT ne voulait pas mettre les pieds à l'IT en disant : 'Si on va à l'IT c'est qu'on est privé', sauf que c'était inexorable. Tandis que Sud et la CGC, disaient : 'On n'est pas pour la privatisation mais, en attendant, on va utiliser toutes les ficelles à tirer en cas de problème' ». « Je voyais de temps en temps Sud et la CGC qui m'apportaient des dossiers, qui venaient me poser des questions et, petit à petit, je commençais à rentrer dans l'entreprise, ce qui n'était pas gagné ! J'ai eu des dossiers sur des choses comme les congés payés mais pas de saisine sur les questions qui ont, après, agité France Télécom. Un jour le central de Sud est venu me poser un tas de questions et m'a remis un petit livre, *Orange Pressée*. Ce n'était pas celui qui a été

réécrit par le journaliste mais leur premier document. Je n'ai pas eu le temps de le lire. A l'été 2009, ça a commencé à exploser, il y a eu le gars de Marseille qui s'est pendu puis, en septembre, ça a continué ».

Sud et la CGC avaient créé, à France Télécom, un observatoire du stress. Cet observatoire visait à mettre sur la place publique (de France Télécom pour commencer) ce qu'ils ont appelé « les mobilités forcées » qui imposaient à des fonctionnaires – qui ne peuvent pas refuser – de passer d'activités de technicien à des activités de centre d'appel puisqu'ils voulaient booster la force de vente et il leur fallait beaucoup de commerciaux. Cela visait à faire partir des gens parce qu'ils n'avaient plus besoin des qualifications de techniciens. Quand vous alliez dans une agence France Télécom, vous reconnaissiez tout de suite les contrats de droit privé et les fonctionnaires : les fonctionnaires étaient à la gestion des stocks, les petits jeunes en contrats de droit privé étaient à la vente. Sur le plan de la rémunération, il est impossible de dire s'il y avait un statut plus intéressant que l'autre parce que l'IT n'avait accès qu'aux contrats de droit privé. Ils avaient donc monté cet observatoire qui, depuis déjà plusieurs années, utilisait l'expertise CHSCT sur les questions d'organisation du travail. Nombre de ces expertises montraient que les travailleurs de France Télécom se voyaient proposer soit de rester au même endroit en travaillant dans un centre d'appel, soit de continuer leur activité mais en étant muté parfois à des centaines de kilomètres. Ils ont ainsi contraint les gens à changer de métier quand ils faisaient le choix de ne pas déménager avec leur famille. Et puis, il y avait des entretiens visant à les faire partir dans d'autres administrations ».

« Au mois de septembre 2009. Des travailleurs passaient par les fenêtres. Le ministre était dans le bureau du patron, ce n'est donc pas au niveau de l'IT que ça se passait, mais beaucoup plus haut. Jean-Denis Combrexelle, le DGT, était sur les dents. Le lundi matin, j'ai réuni des éléments pour faire une note à la DGT sur ce que je savais de l'affaire. A cette époque, il y avait encore des structures d'administration. Il y avait des CHSCT par établissement mais aussi une commission centrale hygiène/sécurité au niveau du siège. En droit privé cette commission n'existe pas. C'était un vestige de l'administration, donc je n'étais pas invitée à ces réunions puisque ce n'était pas un CHSCT. Combrexelle m'appelle directement en me disant : 'Il va y avoir une réunion du comité central d'hygiène et de sécurité, vous venez avec moi'. Je lui ai demandé ce qu'on allait y faire et il m'a répondu : 'Moi je vais booster les négociations stress'. Il avait le mandat du ministre. Je lui ai dit que booster les négociations ne faisait pas partie de mon travail d'IT ; c'est aux partenaires de négocier. L'IT peut être amené à faire une médiation, il peut encourager la négociation mais, si on l'envoie promener, ça s'arrête là. Cela ne va pas faire l'objet d'une grande action de fond. Quand le texte prévoit la négociation, l'IT dit : 'C'est prévu par le texte, faites un accord avec vos syndicats', mais il n'est pas là en tant qu'animateur des négociations. J'ai donc répondu à Combrexelle que cela ne me regardait pas, mais que des éléments justifiaient une enquête de l'IT et notamment des gens qui sautent par les fenêtres. Entre-temps, j'avais lu le livre *Orange Pressée* ou j'ai trouvé des tas de choses. J'ai donc dit à Jean-Denis Combrexelle que j'allais faire une enquête, c'est mon travail. Il était d'accord mais même s'il ne l'avait pas été, je l'aurais fait, mais cela aurait sans doute plus difficile. Nous sommes donc allés à la réunion. C'était dans une grande salle, il y avait les représentants du personnel dans le parterre et, sur une estrade, le DRH, à sa gauche la cheffe du service de médecine préventive. A la droite du DRH il y avait le DGT et à ses côtés son conseiller ancien inspecteur du travail, Hervé Lanouzière, qui allait jouer un rôle important côté DGT. Moi, j'étais assise à côté de lui. C'était à l'époque où je voulais partir à la Ville de Paris. J'avais déjà dit oui et j'ai ajourné mon départ à cause du dossier France Télécom. Combrexelle ne le savait pas, je ne l'avais dit à personne parce qu'il n'aurait pas fallu que je sois sur un siège éjectable avec cette enquête à faire. J'avais dit à la personne qui m'a recrutée que finalement je ne venais pas. Il m'a dit : 'Ça ne fait rien, on vous attend'. J'ai dit que ça risquait de durer un bon moment, le temps de l'enquête cela pourrait reporter à fin 2010. Pendant la réunion du comité central hygiène sécurité, je me disais que ce serait bien que les syndicats demandent l'enquête, que ça donnerait du poids. Ce n'est qu'à la fin de la réunion que l'une d'entre eux l'a demandé. Comme on en avait parlé auparavant avec Combrexelle, celui-ci a répondu que c'était prévu ; que j'allais faire une enquête. C'était annoncé officiellement, c'était carré. La direction ne pouvait rien faire puisqu'il y avait le DGT en personne. Le lendemain, au bureau, je fais la liste des documents à me fournir en mettant Combrexelle en copie pour être certaine qu'on me les envoie. Là, le syndicat SUD m'a fait confiance et a désigné un interlocuteur qui, tous les dix jours, venait avec des valises de documents émanant de toute la France : des expertises, les dossiers des uns et des autres. De mon côté, j'ai réalisé qu'il était impossible de traiter ce dossier en gérant une section. C'est le défaut de l'IT telle qu'elle est conçue : quand vous avez un gros dossier comme ça, vous ne pouvez pas gérer le quotidien, les demandes de licenciement de salariés protégés, l'employé licencié, etc.

Comme c'était une belle panique institutionnelle, personne ne savait quoi faire. Dans ce genre de situation, celui qui sait quoi faire a l'avantage sur tous les autres. Au sein de l'association, on avait réfléchi à la façon de traiter ces histoires de risques psychosociaux, notamment en passant par le biais de l'évaluation des risques et, éventuellement de la mise en danger d'autrui. Je suis donc allée voir le DD de Paris et je lui ai dit que j'allais faire l'enquête, que Combrexelle et le ministre étaient au courant mais que je ne pouvais pas en même temps tenir ma section. J'ai demandé à en être déchargée pendant six mois et à n'être que sur le dossier. C'était possible. Par arrêté, l'adjoint au directeur de secteur, qui était un It sans section, a fait l'intérim de ma section. Je ne me suis occupée que de France Télécom pendant six mois et j'ai rédigé un rapport. Mais entre-temps – c'est là que vient l'action collective – la DGT a fait plusieurs notes dans les services en demandant aux inspecteurs d'aller contrôler un certain nombre de choses comme la durée du travail, les registres, l'évaluation des risques psycho-sociaux liés aux réorganisations et d'autres points de contrôle simples qu'on avait déterminés ensemble. C'était donc une enquête collective centrée sur ces sujets-là chez France Télécom, et il y a eu plusieurs notes. Hervé Lanouzière, ancien It, m'avait déjà dit au CHSCT, vu la position de Combrexelle : 'Tu seras en double de tout'. Donc, dans les circulaires de la DGT, il était demandé que les doubles des courriers soient aussi envoyés à l'inspecteur du siège et la DGT me les retransmettait. J'ai donc constitué un fichier d'inspecteurs de toute la France et j'ai été en contact avec toute la France sur ce dossier, ce qui est exceptionnel, inédit. Grâce à cela, j'ai récupéré tout un tas de documents de collègues de l'IT qui m'envoyaient aussi tout le travail qu'ils faisaient. Il y avait de la confiance aussi parce que c'était mené par un inspecteur ; si ça avait été mené par la DGT, il n'est pas sûr que cette relation de confiance aurait pu s'établir. Je pense que les positions carrées de L611-10 sur le contrôle ont inspiré confiance aux collègues. Je pense que France Télécom n'imaginait pas ce que j'étais en train de faire parce que le sentiment de toute puissance est tellement fort dans ces sociétés qu'ils ne peuvent imaginer qu'un simple It puisse être en train d'écrire un document qu'il va envoyer au parquet pour les mettre en cause ».

« J'ai fait un rapport sur la base de l'article 40 du code de procédure pénal pour mise en danger d'autrui, dont les termes sont les suivants : 'Le fait d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure du fait de l'inobservation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité prévue par la loi ou le règlement est passible de 15 000 € d'amende' (15 000 €, c'est une bagatelle, c'est symbolique !). Ma conviction était que l'inobservation de l'obligation particulière de sécurité prévue par ce texte étant constituée par l'absence d'évaluation des risques psycho-sociaux liés aux réorganisations ». Pour établir l'impact mortifère de la politique des ressources humaines menée par France Télécom, Sylvie Catala prend soin de recenser et de mettre en récit les cas de suicide qui lui parviennent de différentes régions de France et de divers métiers à France Télécom. S'appuyant sur un arrêt de la Cour de cassation (Chambre sociale, novembre 2009), qui établissait que certaines pratiques managériales pouvaient caractériser un « harcèlement moral institutionnel », elle retient par ailleurs une deuxième incrimination : le harcèlement moral. Seule cette deuxième qualification est retenue par le parquet et le juge d'instruction (tenu par la saisine du parquet). « Il fallait que je trouve un point d'accroche juridique – on ne met pas en cause la responsabilité pénale des gens sur le fait qu'il y a des gens qui sautent par la fenêtre. Ce n'est pas non plus le nombre qui importe. J'avais repris les documents et il y avait tous les rapports d'expertise CHSCT commandités par les OS dans les établissements. C'est d'ailleurs une des raisons de la disparition des CHSCT. Les directions d'entreprises ne voulaient plus des expertises. C'est redevenu, comme avant les lois Auroux, des annexes de comité d'entreprise. C'est un vrai scandale ». Après la saisine du juge d'instruction par le parquet, les services de police et de gendarmerie ont déboulé dans un nombre incalculable d'établissements de France Télécom pour auditionner des gens, saisir des ordinateurs, pour étayer, vérifier ce que je racontais et surtout faire ressortir de nouveaux cas ».

« J'ai rendu le rapport en février 2010 puis je suis partie. Un juge d'instruction a été désigné et j'ai été la première personne qu'il a entendue. Deux fois quatre heures. Après, ils ont diligenté des enquêtes dans tous les établissements France Télécom, ils sont allés chercher d'autres gens. Le jugement a été rendu le 20 décembre 2019 et l'ensemble des mis en cause ont été condamnés y compris la personne morale pour harcèlement moral. Aujourd'hui, il y a appel ».

(Entretiens avec Sylvie Catala, 22 novembre 2017 et février 2020)

Derrière les mots, une politique

La réforme se proposait d'organiser l'inspection du travail en système, entendu « comme l'ensemble des unités et services des niveaux central et déconcentré qui agissent en interaction pour assurer les missions de l'IT définies par les conventions internationales »¹. Le mot « système »² ne faisait pas partie du vocabulaire courant de l'inspection qui lui préférait de très loin la notion de service. Si des villermistes l'avaient utilisé par le passé, c'est surtout pour comparer entre elles des inspections de pays différents³ ; très rarement pour suggérer ou réclamer, comme l'avait fait très tôt Christian Lenoir, une réforme de structure. Cette absence sémantique est d'autant plus surprenante que la terminologie des conventions 81 (1947) et 129 (1969) de l'OIT était bien celle de « système d'inspection du travail dans les établissements industriels ou commerciaux » (convention 81) ou de « système d'inspection du travail dans l'agriculture » (convention 129). Que la France ne l'ait pas adoptée *plus tôt* et qu'elle ait *jusque-là* conservé celle de « service d'inspection », utilisée par la recommandation n°20 de 1923 sur l'inspection du travail, tient d'un mystère que seules des recherches approfondies sur « l'appropriation française » de ces textes permettraient d'élucider. En revanche, qu'elle se soit saisie de cette notion, à l'occasion d'une réforme révolutionnant l'organisation de son inspection du travail après cent-vingt années d'ancien régime, autorise plusieurs interprétations liées.

La première est d'ordre juridico-institutionnel : il était logique d'emprunter au droit international le terme « système » qui s'appariait avec la notion d'« autorité centrale », reconnue par le BIT⁴ : « Le rattachement du système d'inspection à une autorité centrale facilite l'établissement et l'application d'une politique uniforme sur l'ensemble du territoire et permet l'utilisation rationnelle des ressources disponibles »⁵. La DGT s'était du reste, avec l'accord des ministres de tutelle, auto-proclamée et auto-instituée « autorité centrale de l'inspection » douze années avant que ce rôle fût inscrit dans le droit interne

¹ Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, avril 2020, p.16.

² Sur la genèse de cette notion appliquée à l'IT française, cf. Philippe Auvergnon. *Inspection du travail : système vous avez-dit système ?*, 2019. fihalshs-02430804.

³ P. Ramackers et L. Vilboeuf, *L'inspection du travail*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 31. Les auteurs l'emploient à propos des « aspects internationaux de l'IT » pour souligner « la diversité des systèmes d'IT dans le monde ».

⁴ Article 4 de la convention n° 81 de l'OIT : l'inspection du travail est « placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (...) ».

⁵ Rapport de la commission des experts, Conférence internationale du travail, 95^e session, 2006, 140.

français¹. Une telle initiative, contrebalancée par la création en 2007 du Conseil national de l'inspection du travail² (CNIT), avait d'ailleurs été contestée par certaines OS, promptes à dénoncer une forme de mainmise sur l'inspection par l'administration centrale. La révolution ne s'est pas, sur ce point, soldée par une décapitation mais au contraire par un couronnement, entendu, dans ce chapitre, comme une « inversion systémique » !

La seconde interprétation relève d'un opportunisme de bonne guerre, empreint d'habileté politique : l'adoption du terme « système » prenait, en effet, à contre-pied les OS et les agents de contrôle qui, de bonne ou mauvaise foi, s'abritaient derrière une lecture parcellaire de la convention 81, érigée pour la cause en auberge espagnole. Comme elle mettait, symétriquement, les concepteurs de la réforme à l'abri d'une possible contestation juridique sur la base d'un texte international.

La troisième interprétation est liée à l'objectif que Villermé s'était originellement fixé : mettre fin à l'isolement contre-productif et démoralisant - surtout depuis le drame de Saussignac - des agents de contrôle. L'instruction du Gouvernement du 29 octobre 2013 relative à la mise en œuvre du plan « ministère fort » en porte, de manière frappante, l'estampille : « Le regroupement des sections en unités de contrôle va permettre de réduire l'isolement des agents en les intégrant dans un collectif plus large, de favoriser les échanges entre pairs, de conforter et sécuriser les agents et leur action, de favoriser l'homogénéité de l'action sur le territoire et, d'une façon générale, de bénéficier de tous les apports du collectif ». Une réforme systémique de l'inspection *pouvait* (mais sans garantie aucune) rompre cet isolement en donnant aux agents les moyens d'œuvrer collectivement ou d'unir leur action sur des « chantiers » ou risques ciblés. Avec ce pari – qui aurait mérité sans doute un investissement pédagogique plus appuyé³ - qu'elle transformerait l'IT en organisation capable de les protéger, « prolonger » et épauler, tout en se nourrissant elle-même de leur action individuelle dans un cadre collectif : « On sent qu'on a une très grande

¹ Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019 : « Ainsi, jusqu'à présent, un article en R pour règlement, faisait de la DGT l'autorité centrale au sens de la convention 81. Or dans la loi « Droit à l'erreur » [loi n°2018-727 du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance », publiée en J.O. du 11 août 2018] on a glissé un article L81-21-1 qui fait rentrer l'autorité centrale dans le code du travail¹. L'autorité centrale détermine les conditions d'exécution du travail, surveillance et contrôle l'IT selon l'article 4 de la convention de l'OIT et l'article 7 de la convention 129 sur l'inspection de l'agriculture. On a pris les termes de l'OIT et on les a mis dans le code du travail. On a mis l'autorité centrale dans le code du travail et, en R, c'est la DGT ce qui est très important. On a réaffirmé le rôle et la force de l'autorité centrale ; ce n'est pas du caporalisme mais une volonté de structurer la tête ».

² Le CNIT est chargé d'apporter une garantie aux agents participant aux activités de contrôle de l'inspection du travail, quel que soit leur positionnement dans la hiérarchie, afin qu'ils puissent exercer leur mission en toute impartialité, et à l'abri de toutes « influences extérieures indues ». Alors que la convention 81 de l'OIT est très souvent invoquée, la saisine de cette instance par les agents reste rare, quelques cas par an seulement.

³ Si cette idée, pourtant essentielle, a raté sa cible, alors qu'elle aurait pu, à elle seule, être le moteur villermiste de la réforme, c'est sans doute parce qu'elle a été mise en balance avec le deuxième terme du quasi-contrat.

force collective et que, dès que c'est collectif, les collègues bougent, sont galvanisés »¹. L'idée implicite était bien d'aboutir à ce que chaque It puisse se prévaloir² et s'imprégner de la puissance d'une organisation pensante et solidairement agissante, *pour autant qu'il accepte les règles du jeu collectif et adhère, ce faisant, aux objectifs de la politique du travail.*

Mais ce « quasi-contrat » (on pense ici au solidarisme de Léon Bourgeois) entre la DGT (privée de la fonction RH), autorité centrale déclinée régionalement, et l'agent de contrôle n'était viable que si les réponses structurelles de la réforme paraissaient appropriées aux buts poursuivis. Autrement dit, le système allait *devoir produire les preuves et les conditions objectives et psychologiques de sa capacité à fournir aux agents cet appui et cette protection fonctionnelle dont dépendait leur identification aux buts de « l'organisation IT »*, désormais inféodée à la politique du travail. Condition d'autant plus impérieuse et délicate à remplir qu'il était conçu pour précisément changer ou corriger leur comportement... En clair, le système défini *contre* l'acteur devait se transformer en système *pour* l'acteur, sinon ce dernier risquerait d'être *contre* le système.

La notion de « service(s) » s'en trouvait-elle disqualifiée ? Rien n'est moins sûr ! Le successeur de Jean-Denis Combrexelle, Yves Struillou s'est, au contraire, attaché, dès sa prise de fonctions en 2014, à relier « la réforme de l'inspection du travail », qu'il pensait praticable de l'intérieur³, aux « exigences d'un service public constitutionnel ». Considérer l'IT comme un service public constitutionnel ne manquait pas d'à-propos, puisque « ses agents de contrôle assurent la mise en œuvre effective de nombre de principes particulièrement nécessaires à notre temps, proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946, tels que le droit à la liberté et à l'action syndicale, le droit à la négociation collective et à la participation, la protection de la santé sur les lieux de travail, le droit au

¹ Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019.

² C'est-à-dire d'être fier d'appartenir à l'IT parce qu'on est reconnu par l'organisation pour ce qu'on fait pour elle.

³ Entretien avec Yves Struillou (ancien inspecteur du travail), 2 janvier 2020 : « Avec mon expérience au sein de la juridiction administrative, j'avais vu – avec la création des cours administratives d'appel – qu'il est plus facile de transformer quand on a des moyens supplémentaires, à condition d'avoir cet esprit de transformation qui caractérise la juridiction administrative, parce que le Conseil d'Etat est son propre organisateur. C'est lui qui examine les décrets relatifs à la procédure au sein de la jurisprudence. Il est d'usage que le Gouvernement n'aille jamais à l'encontre du Conseil d'Etat. J'ai vu transformer la juridiction administrative. Puis la juridiction s'est transformée en marche forcée avec une véritable stratégie. Ils avaient compris que la juridiction administrative était mortelle, notamment parce qu'il n'y avait pas de procédure de référé. J'ai donc vu une institution se transformer mais avec des exigences, la capacité à dire ce qu'on fait et à se valoriser, alors qu'elle était décriée par les avocats pour qui nous n'étions pas de vrais juges. Cette expérience m'a beaucoup servi par la suite. L'administration peut vraiment se transformer mais de l'intérieur ».

repos, le droit à un emploi et l'interdiction des discriminations, etc. »¹. L'assimilation de l'IT à un service public constitutionnel, doté des caractères propres à tout service public : continuité, égalité et neutralité, présentait au moins deux avantages.

Le premier était de transformer l'inspection française du travail dont l'image s'était dégradée, sans qu'elle fût menacée dans son existence même², en institution infrangible :

« Dès lors que vous avez un service public constitutionnel, il y a un phénomène de cliquet, vous ne pouvez pas le supprimer. Vous pouvez le transformer mais une loi qui abrogerait tous les articles de l'IT sans mettre en place un autre système serait inconstitutionnelle. C'est ce qui m'intéressait. Du point de vue de la doctrine juridique des constitutionnalistes, ça n'avait jamais été fait. Je voulais donc poser cet axe et en déduire que, quand vous êtes en présence d'un service public constitutionnel, vous avez des exigences »³.

« Ces exigences sont à la fois juridiques, économiques et sociales. L'action du service doit se déployer sur tout notre territoire de façon plus homogène s'agissant, par exemple, de la prévention de l'exposition à des risques majeurs tels que l'amiante ou les chutes de hauteur. A défaut, c'est la responsabilité de l'État qui peut être engagée, voire la responsabilité personnelle des agents devant les juridictions pénales. L'inspection du travail doit également adapter ses modes d'action aux évolutions du travail illégal sous ses diverses formes, notamment celle du détachement irrégulier dont l'importance remet directement en cause le respect de nos standards sociaux dans nombre d'activités économiques. Enfin, nos compatriotes, dans le contexte très difficile que connaît notre pays, sont plus exigeants et demandent des comptes à l'État, à ses services et à ses serviteurs en prenant appui sur la jurisprudence administrative imposant aux pouvoirs publics une obligation qui est de plus en plus de résultat et sanctionnant à tout le moins l'abstention fautive et les dysfonctionnements »⁴.

Le second avantage – non perçu comme tel par les agents de contrôle - était de préserver le processus même de transformation de l'IT, qu'il serait inepte, compte tenu des métamorphoses du monde du travail, de confondre avec la réforme en cours, opérée à un instant T. S'il s'ordonne classiquement autour des principes de continuité, d'égalité (de traitement des entreprises sur tout le territoire) et de neutralité (ou impartialité), un service public constitutionnel doit être capable, en effet, de s'adapter aux exigences juridiques, économiques et sociales dont il est à la fois l'expression et, devant la société, le

¹ Yves Struillou, *Tribune*. « La réforme de l'inspection du travail : répondre aux exigences d'un service public constitutionnel », *Droit social*, septembre 2014, p. 689.

² Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « Un corps qui ne sait pas dire ce qu'il fait est un tigre de papier. On ne pourra jamais supprimer l'IT mais on peut la laisser mourir à petit feu telle qu'elle est en ne modifiant ni son organisation ni les compétences et en redivisant à bas bruit les moyens ».

³ Entretien avec Yves Struillou, 2 août 2019.

⁴ Yves Struillou, *Tribune*. « La réforme de l'inspection du travail : répondre aux exigences d'un service public constitutionnel », *Droit social*, septembre 2014, p. 689.

« répondant » au double sens de « répondre à » et de « répondre de ». D'où la nécessité d'adjoindre au principe de « continuité » celui de « mutabilité » qui en est à la fois le corollaire et la condition de réalisation. Ce dernier principe signifie que le service public, en l'occurrence l'IT, ne doit pas demeurer immobile face aux évolutions de la société, entendue ici comme l'espace d'interdépendance entre la démocratie politique, juridiquement garantie par la Constitution, et la démocratie sociale, dont les fondements également constitutionnels sont déclinés par le droit social. Cela implique que l'adaptation de l'IT devienne, dans une République démocratique et sociale, une obligation en même temps qu'un processus pérenne, c'est-à-dire jamais accompli et sujet par là même à d'inexorables contractions.

Voilà qui mettait fin à quelque cent-vingt années d'adaptation *passive* de l'IT (sauf exception, comme sous le Front populaire), à l'évolution du monde du travail en lui assignant le devoir de se réformer elle-même dans le seul but légitime (car constitutionnel) de répondre aux attentes de la société. C'était passer d'un objet *pensé* par la société depuis 1892 à un sujet *pensant* et *questionnant* pour la société, qualité que Villermé avait à sa manière et en son temps incarnée. Si le système d'inspection du travail (SIT), dont la particularité est d'être en contact permanent avec les usagers du monde du travail, s'apparente ainsi à un service public constitutionnel, c'est parce qu'il est appelé, par une sorte de *praxis* collective (revendiquée par Villermé), à déchiffrer les évolutions du monde du travail à travers ses rouages interconnectés : « Notre système d'inspection du travail doit augmenter sa capacité de connaître et d'analyser les évolutions du monde du travail, de percevoir les dérives, d'apporter des réponses qui ne soient pas seulement d'ordre individuel. Pour ne prendre que quelques exemples bien connus, on ne peut pas vouloir obtenir des résultats sur le risque amiante, les chutes de hauteur [défi qui date des origines de l'IT], les prestations de service internationales ou les précarités sans une action construite qui implique toutes nos forces et à tous les niveaux »¹.

Du même coup, le « quasi-contrat », que les villermistes voulaient instituer grâce à la réforme purement organisationnelle de l'IT, se transforme en véritable contrat triangulaire entre l'agent de contrôle, sa hiérarchie et les usagers du travail². Ce contrat comporte pour l'agent de contrôle des droits, comme l'appui méthodologique et la

¹ Michel Sapin, Comité technique ministériel du 19 septembre 2013.

² La déontologie de l'inspection du travail a, entre autres, pour objet d'assurer la protection des droits fondamentaux des usagers face à d'éventuelles carences des agents ou à l'utilisation abusive d'un pouvoir exorbitant du droit commun. Elle doit dans le même temps permettre de maintenir et développer les relations de confiance indispensables entre les services d'inspection du travail et les usagers.

protection juridique que lui *doivent* sa hiérarchie et, au-dessus- d'elle, l'autorité centrale du système d'inspection, la DGT¹. Et des devoirs, dont celui, majeur et inédit, de se conformer aux règles de l'organisation collective² sans que sa liberté de décision ni son indépendance, garanties par la convention 81 de l'OIT et confirmées par le Conseil constitutionnel³, ne soient atteintes⁴. C'est précisément la tension entre ce « for(t) intérieur », c'est-à-dire sa marge d'indépendance, d'autonomie et de discernement d'une part, et l'obligation contractuelle de se plier aux priorités collectives de la politique du travail d'autre part, que le « code de déontologie du service public de l'inspection du travail »⁵ a voulu – bien tardivement – réguler à défaut de bien résoudre⁶. Comment ? En prévenant l'opposabilité de la première aux secondes, c'est-à-dire en inventant les moyens juridiques de les concilier dans l'intérêt général du système⁷. La nette distinction entre les droits et les devoirs des agents de contrôle disqualifiait du même coup l'ancienne revendication de l'Association Villermé en faveur d'un « droit et devoir de libre expression à tous les niveaux de la hiérarchie » en cas de défection – désormais introuvable - de celle-ci⁸.

Le décalage entre la mise en œuvre d'un système d'inspection et sa régulation déontologique, dont l'enjeu dépasse donc son inscription formelle dans le code du travail,

¹ « Le directeur général du travail, autorité centrale du système d'inspection du travail, veille au respect par toute autorité et toute personne placée sous son autorité des obligations, prérogatives et garanties prévues pour l'inspection du travail par le présent code de déontologie » (Art. R.8124-5 du décret n°2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail).

² Art. R.8124-7 du décret n°2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail : « Les agents de contrôle du système d'inspection du travail sont associés à la définition des orientations collectives et des priorités pour l'inspection du travail définies selon les modalités prévues par l'article L.8112-1. « Tout agent est tenu de contribuer à la mise en œuvre des actions engagées conformément à ces orientations collectives et priorités. Tout agent de contrôle est libre d'organiser et de conduire des contrôles à son initiative ».

³ Décision n°2007-561 DC du 17 janvier 2008 qui érige l'indépendance de l'IT au rang de principe fondamental du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution.

⁴ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « Quand j'ai été nommé, nous avons quelques soucis avec la déontologie. Là encore, l'IT était passée à côté et le retard sur les autres grands corps était conséquent. A un moment donné toutes les institutions ont été confrontées à des questions de déontologie et ont réagi plus ou moins rapidement ».

⁵ Lequel reprenait un certain nombre de principes datant des origines du corps : devoir de rendre compte de ses actions à la hiérarchie, devoir d'informer celle-ci, pas d'intérêt quelconque direct ou indirect dans les entreprises contrôlées, pas de conflits d'intérêt, devoirs de neutralité et d'impartialité, obligation de réserve, devoir d'information, obligation de discrétion, de secret et de confidentialité, prestation de serment à l'entrée en fonction, devoirs spécifiques liés à l'exercice de fonctions de contrôle.

⁶ Entre la première rédaction *des Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, par la MICAPCOR (2004-2006), reprise par un groupe de travail présidée par Christian Vigouroux, et la parution du décret n°2017-541 du 12 avril 2017, pas moins de treize années se sont écoulées. Voir : Christian Vigouroux, *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, DGT, février 2010.

⁷ Voir la décision rendue le 30 décembre 2018 par le Conseil d'Etat qui a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par trois organisations syndicales (CGT, SNU-TEFI/FSU et SUD) à l'encontre de plusieurs textes d'organisation pris par la DGT courant 2014 en jugeant que « le principe général d'indépendance des inspecteurs du travail ne fait pas obstacle à ce qu'une coordination des actions des différents services de l'inspection du travail soit organisée ».

⁸ Voir chapitre 3.

souligne les limites d'une réforme purement organisationnelle de l'IT aux prises avec les habitus du métier d'agent de contrôle. Celle-ci a de fait rencontré de fortes résistances qui ne sont pas dénuées de paradoxes, si l'on considère qu'elle avait pour objet essentiel de renforcer les moyens, la cohésion et la force de frappe de l'IT dans un environnement économique et normatif considéré comme de plus en plus complexe. Ne rejoignait-elle pas les préoccupations d'anciens villermistes partisans d'un système d'inspection rationalisé qui, pour une meilleure effectivité du droit du travail, prônaient l'action collective et l'appui méthodologique, sans écarter *a priori* l'idée d'une spécialisation des équipes en fonction des besoins ? Ne s'inspirait-elle, qui plus est, du souci, exprimé par L.611-10, de rétablir l'institution dans ses prérogatives de contrôle ? N'apportait-elle pas enfin depuis 2005 des gages aux organisations syndicales de l'IT qui réclamaient, depuis 1945, une augmentation sensible des recrutements¹ ?

Pour élucider ces paradoxes, il n'est pas inutile d'examiner la mise en œuvre de ses grands axes² : 1°) La réorganisation territoriale de l'inspection par la création d'unités de contrôle, au plan local, et d'unités spécialisées, nationale ou régionales ; 2°) L'évolution des missions à travers le ciblage accru des contrôles sur des priorités nationales (politique du travail), le renforcement des pouvoirs de l'inspection par l'instauration de sanctions administratives ; 3°) La transformation des emplois de Ct en It.

Contraction ou rétraction du corps ?

La réforme systémique de l'IT s'appuie sur un nouveau maillage territorial, structuré, dans chaque département, autour d'unités de contrôle regroupant huit à douze sections.

La réorganisation territoriale de l'inspection : un maillage individualisant compensé par la mise en place d'unités de contrôle spécialisées

Au lieu d'une équipe habituellement composée de quatre à cinq personnes (un inspecteur chef de service, deux contrôleurs, et un assistant), les nouvelles sections ne

¹ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « « Quand j'ai quitté l'IT en 1990, tous les symptômes étaient déjà là. J'avais quitté l'IT administrativement mais pas affectivement. J'ai été surpris lorsque j'ai vu que tous avaient voté contre le PMDIT à l'assemblée générale des It, alors que c'était une occasion inespérée de se réformer ».

² Nous suivons ici le plan didactique du dernier rapport de la Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, avril 2020.

comptent plus qu'un seul agent de contrôle, inspecteur ou contrôleur¹. Les agents chargés du secrétariat et de l'assistance au contrôle, qui étaient auparavant placés dans les sections, sont désormais, mutualisation oblige, rattachées à l'unité : mesure censée délivrer les It d'une gestion administrative qui les éloignait du contrôle. Dans cette nouvelle organisation, le maillage territorial en unités relève de la compétence de l'administration centrale (DGT), tandis que le nombre de sections, passé de 790 (résultat du PMDIT) à 232 (1^{er} janvier 2015), est du ressort des directeurs régionaux. Essentiellement départemental, le maillage en unités de contrôle n'a pas été affecté par la loi du 16 janvier 2015 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » qui a pourtant redessiné tous les services déconcentrés de l'État avec le passage de 22 à 13 régions. En revanche, le redécoupage géographique, dû à la réduction drastique du nombre des sections par rapport aux résultats du PMDIT, a bien été vécu par nombre d'agents de contrôle comme un facteur d'instabilité, voire de dégradation de leurs conditions de travail. N'ont-ils pas été contraints d'assurer l'intérim dans des sections non pourvues et de s'adapter une nouvelle fois à la nouvelle typologie des entreprises à contrôler ?

Dans ce cadre départemental, un rôle décisif est dévolu au responsable d'unité de contrôle (RUC), autorité hiérarchique de premier niveau sur les inspecteurs ou contrôleurs en section. Celui-ci est chargé, notamment dans la mise en œuvre de l'action collective, « de l'animation, de l'accompagnement et du pilotage de l'activité des agents de contrôle. Il peut apporter un appui à une opération de contrôle menée sur le territoire de l'unité dont il est responsable. Il peut en outre, sur décision du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, être chargé d'exercer les fonctions d'inspecteur dans une section relevant de son unité »². Le RUC a donc pour rôle essentiel d'organiser le fonctionnement interne de l'unité, en particulier l'assistance au contrôle, et de favoriser la définition et la mise en œuvre d'actions collectives associant plusieurs agents de l'unité. Comme il est censé être le *primum movens* et l'animateur de l'unité de contrôle, ce n'est qu'à titre exceptionnel – souvent à la demande de l'intéressé lui-même - qu'une section et donc des contrôles réguliers lui sont confiés.

¹ La Cour des comptes y voit, non sans raison, une source de fragilité : dès lors, en effet, que les sections fonctionnent avec un agent unique de contrôle, l'organisation territoriale de l'IT devient tributaire de l'évolution de son effectif affecté au contrôle qui a tendance à baisser depuis 2017. Cette faiblesse ne peut être compensée que par la réduction du nombre des sections. A moins d'envisager la suppression pure et simple des sections.

² Décret n°2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail ».

L'institution des RUC, puisés dans le vivier bien plus étroit que prévu des directeurs-adjoints et inspecteurs du travail *volontaires*, a suscité de nombreuses réactions épidermiques, ainsi que de « fortes critiques »¹, aujourd'hui en voie d'essoufflement. C'est qu'elle a été vécue par nombre d'IT comme le signe tangible d'un déclassement, puisqu'ils perdaient leur statut de chef de service à l'intérieur de leur ancienne section, mais aussi comme un rouage inutile², distrait des forces vives du contrôle. Sans compter la méfiance, culturelle ou quasi instinctive, des agents de contrôle à l'endroit d'un nouvel échelon, aux allures de « contremaître »³, susceptible, par sa connivence présumée avec la Centrale, de remettre en cause leur indépendance reconnue par les conventions de l'OIT. Comment dès lors s'étonner que des attitudes frondeuses – non sanctionnées - aient pu s'exprimer, témoignant, selon les termes de la DGT, d'« une culture antihiérarchique voire a-hiérarchique au sein du corps, fruit d'une dérive de plus de trente ans »⁴ ? Tels les refus de s'inscrire dans le cadre des actions prioritaires, de participer aux réunions de service, de saisir les données relatives à leur activité sur l'application informatique WIKI'T, ou encore de se soumettre aux entretiens d'évaluation individuelle⁵. Dans bien des cas, la légitimité du RUC, pourtant *primus inter pares* comme avaient pu l'être les DA sous l'ancien régime, fut mal acceptée, surtout lorsque plusieurs candidats affectés localement avaient postulé. « Etre RUC, déclare Catherine Fombelle, signifie qu'on profite de cette réforme. Moi, j'en ai profité et je ne m'en cache pas, mais c'est aussi parce que j'y étais obligée. Sinon, je m'en serais passée ». Ce qui n'a pas empêché cette ancienne Ct adhérente de L.611-10 de poursuivre un objectif parfaitement compatible avec les préoccupations des concepteurs de la réforme, la reviviscence de la « dispute professionnelle » :

« La mise en place de la réforme a entraîné un rejet des RUC, perçus comme le symbole de cette réforme particulièrement mal acceptée. Les RUC ont donc avant tout cherché à se ménager et à ménager les agents. En fait, ils se sont isolés dans leur groupe de RUC en laissant aux agents de contrôle une totale indépendance.

¹ Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020) : « Bien qu'engagée par le nouveau gouvernement, à la suite de l'alternance politique de 2012, la réforme territoriale de l'inspection a suscité de fortes critiques, voire une opposition, de la part d'une majorité d'organisations syndicales et d'une partie du personnel de contrôle ».

² Le même grief aurait pu, par le passé, être adressé aux DA.

³ Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019.

⁴ Cour des comptes, Rapport annuel, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », février 2016, p. 381.

⁵ Décision du Conseil d'Etat du 1^{er} février portant sur l'IT : les actions « visant à perturber ou à empêcher la tenue de réunions de service, d'instances de dialogue social ou encore de sessions de regroupement et de formation (...) dont l'objet est de perturber fortement, voire d'empêcher la tenue de réunions, instances de dialogue ou sessions de formation ne sauraient être regardées comme relevant de l'exercice normal d'une activité syndicale ou du droit de grève, alors même qu'elles trouveraient leur place lors d'un mouvement de grève et pour en soutenir les revendications, ou qu'elles viseraient des instances dans lesquelles siègent des représentants syndicaux ».

Or, ce n'est pas comme cela que je conçois l'IT. Aujourd'hui, il y a encore des gens qui ont passé le concours par vocation et qui sont persuadés que l'IT a une utilité. J'ai pensé qu'en étant RUC, j'aurais une équipe, mais aussi la légitimité pour en sortir et essayer de créer ces fameux groupes de travail qui me manquaient et que je n'aurais de toute façon pas trouvé en allant dans une autre unité. Aujourd'hui, je débute dans ces fonctions d'encadrement. Je cherche à y recréer de la dispute professionnelle au sein de mon équipe »¹.

Ces résistances, fondés ou non, ont assurément ralenti la mise en place des UC et suscité des « rémanences² » en revivifiant des pratiques qui n'avaient au fond jamais désarmé. Une enquête réalisée par un prestataire externe de la DGT en 2016 relève ainsi « l'absence ou le caractère limité du partage sur les dossiers ou les pratiques, l'existence de réunions peu interactives [fort éloignées de la « dispute professionnelle » évoquée par Catherine Fombelle], l'organisation d'actions collectives menées, de manière paradoxale, 'en mode individuel et de façon autonome', et un rôle de responsable d'unité centré sur 'l'appui individuel des seuls agents de contrôle qui le sollicitent' »³. Comme si la Centrale se retrouvait, juste après la mise en œuvre du PMDIT, confrontée à l'absence de culture managériale ou de formation au management, ou bien encore de relais opérationnels au sein de la hiérarchie de l'IT :

« Le point fondamental est qu'ils ne veulent pas faire du management, être face aux It. Il y a de bons DD et DR mais ceux-là ne sont pas assez nombreux et, collectivement, l'encadrement de l'It n'est pas très bon. La raison de cette situation est multifactorielle. Tout d'abord, l'encadrement est un sujet majeur à tous les niveaux, que ce soit sur le terrain, au niveau départemental ou au niveau régional. Je mets de côté le lien avec la DGT.

Ensuite, il y a l'attachement des It à ce modèle. Pour les agents de contrôle, c'est leur pouvoir et c'est la raison pour laquelle ils ont mal vécu l'arrivée des UC et des RUC. Le discours était : 'Laissez-moi sur mon territoire, j'ai une demande sociale suffisamment compliquée et je dois la traiter. Ce n'est pas vous qui aurez à répondre aux salariés ou aux délégués qui viendront me voir, alors ne venez pas – vous l'encadrement – mettre le nez dans mes affaires'. Ça je l'ai vécu et je le comprends mais le problème est que l'It reste sur son petit territoire, qu'il n'en sort pas alors que ça a encore moins de sens aujourd'hui qu'en 1985 parce que les enjeux dépassent ce territoire.

Le troisième élément, ce sont les syndicats de nos services – secondairement les UD – qui jouent le jeu et défendent les It parce que c'est leur clientèle. Ils restent au premier niveau, alors qu'il faudrait passer au deuxième et accepter de réfléchir à des organisations différentes permettant à l'It de sortir de son petit territoire-

¹ Entretien avec Catherine Fombelle, 3 décembre 2018.

² Persistance partielle d'un phénomène après disparition de sa cause.

³ Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 28.

section. Par ailleurs, nos syndicats sont en partie contrôlés par des gens d'extrême gauche (trotskistes, etc.) dont c'est devenu la profession »¹.

Pour autant et fort heureusement, la réforme ne s'est pas limitée à la réorganisation somme toute classique du maillage territorial de l'inspection, dont l'effet pervers, compte tenu de la lente transformation des emplois de Ct en It et de la réduction spectaculaire du nombre des sections, fut de renforcer la solitude² des agents de contrôle dans leur section³ et même de créer de la distension sociale⁴. Un maillage ne saurait du reste à lui seul, comme l'ont montré certains travaux historiques sur la santé⁵, faire système, c'est-à-dire articuler les parties d'un tout de telle manière que celui-ci fonde son action sur une analyse collective et hiérarchisée des priorités et des risques à l'échelle nationale et régionale. Bien au contraire, sa trame forcément « alvéolaire », qui s'oppose objectivement à l'holisme souhaité du système⁶, peut entraîner une parcellisation anormale⁷ des tâches et enfermer les agents dans une routine tributaire de la demande sociale et inappropriée aux défis cruciaux du monde du travail. D'où la priorisation d'actions collectives ciblées qui, par leur effet disruptif, peuvent contribuer à décloisonner les services tout en les rangeant *fièrement* sous une même bannière, celle de la conquête collective d'espaces non régulés. Ces actions « nouvelles frontières » s'inspirent du souci de concentrer l'action du corps sur certains

¹ Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018.

² Témoignage recueilli dans l'Essonne, 12 juillet 2018 auprès d'une It : « De plus, sous couvert de créer plus de collectif, la réforme du ministère fort nous a cassé le collectif. On est seul sur notre section et, en fonction de la personnalité des gens qui sont à la tête de l'UC (Unité de contrôle), il peut y avoir mise en concurrence entre les unités. Et on nous demande de plus en plus de faire du quantitatif. ».

³ C'est d'ailleurs pourquoi la Cour des comptes réclame la suppression des sections - à laquelle la DGT reste opposée - y voyant « une solution jugée inopportune en l'état mais justifiée à terme » (Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 33-35). Rappelons que le villermiste Christian Lenoir avait, dès 1982, souligné l'inadaptation de cet échelon territorial d'intervention aux missions confiées à l'inspection. Entretien avec Ch. Lenoir, 23 janvier 2018 : « Dans les premières années de Villermé, j'avais produit un texte personnel qui n'engageait que moi et visait à créer des sections de plusieurs inspecteurs avec des spécialisations thématiques et sectorielles et les obliger à faire équipe, à travailler à plusieurs. Je ne l'ai produit qu'à titre personnel parce que Michel Ricochon m'a dit que j'étais en avance de 20 ou 30 ans et que ça ne marcherait pas tout de suite (rire) ! ».

⁴ Témoignage recueilli dans l'Essonne, 12 juillet 2018 : « Je déplore par ailleurs qu'il n'y ait pas d'espace pour des échanges professionnels parce que la réforme de 2014 a créé énormément de distensions dans les services. Il y a des conflits interpersonnels entre agents et ici, dans le 91, un audit RPS (Risques psychosociaux) mené par SECAFI a commencé en raison d'une lettre-pétition élaborée par des agents de contrôle. Cet organisme choisi par le ministère va entendre tous les services de l'UD sur les problèmes de RPS au travail, parce que même s'il y a de la convivialité, il y a beaucoup de tensions personnelles et, comme It, j'analyse ça comme la traduction d'un problème d'organisation du travail. Pour moi, c'est sans aucun doute la réforme de 2014 qui a généré cette situation ».

⁵ Voir : Vincent Viet, *La Santé en guerre, 1914-1918. Une politique pionnière en univers incertain*, Paris, Presses de SciencesPo, Collection académique, 2015, chap. 4 : « L'invention d'un jacobinisme sanitaire », p.87-112.

⁶ C'est-à-dire la prééminence du tout sur les parties.

⁷ Au sens durkheimien du terme : absence d'organisation ou de loi, disparition des valeurs communes à un groupe.

risques, pratiques déviantes ou secteurs professionnels peu scrupuleux, tout en apportant aux agents de contrôle un appui décisif. Elles visent par là même à interconnecter les parties d'un système que l'organisation du maillage territorial autour des UC et des sections maintenues jusqu'à nouvel ordre conspire à juxtaposer. C'est là tout l'enjeu compensateur de la spécialisation des équipes par risques ou par secteurs, voulue par les artisans villermistes de la réforme, mais tenues en suspicion par certains agents de contrôle et organisations syndicale, arc-boutés sur le généralisme de l'IT¹.

Cette spécialisation a cependant une autre vertu qu'il conviendrait de valoriser, parce qu'elle introduit l'acteur dans un réseau d'échanges symboliques avec son système d'appartenance. Dans celui-ci, en effet, l'acteur reçoit des autres et donne aux autres. Il bénéficie passivement de la compétence de ses collègues, quand la spécialisation soulage ses efforts déployés en section ou lui procure un appui non négligeable. Mais lorsqu'il s'implique lui-même dans la spécialisation, il reçoit du système une gratification majeure : la certitude, se substituant à son propre doute, d'agir effectivement et plus efficacement sur la relation et les conditions de travail. La spécialisation résout, par ses résultats, sa visibilité et sa résonance dans le monde du travail, l'équation personnelle de l'agent en lui faisant comprendre que l'action collective et concentrée amplifie son action isolée et homéopathique. Sisyphe cesse ainsi d'être renvoyé à l'absurdité de sa condition, sa propre impuissance, lorsqu'il réalise que Yukong l'a rejoint pour déplacer la montagne qui le rivait à son destin.

Plusieurs types d'organisations ont ainsi été mis en place qui shuntent et renforcent, comme dans un système électrique pourvu de circuits en dérivation, l'activité ordinaire et généraliste des UC². En premier lieu, le *Groupe national de veille, d'appui et de contrôle* (GNVAC), doté d'un statut de service à compétence nationale. Placé auprès du SAT de la DGT et modestement pourvu d'une dizaine d'agents, ce service est chargé « d'assurer une veille opérationnelle dans des secteurs à risques et d'analyser les pratiques déviantes [celles des entreprises³] afin de déterminer les moyens d'y mettre fin, notamment à l'occasion de

¹ On sait que certains membres de Villermé y étaient depuis longtemps favorables (voir chapitre 3), quand L.611-10, suivie par certaines OS, y était farouchement opposée, ce qui n'empêchait pas les deux associations d'être, comme l'ensemble du corps, très attachées au modèle généraliste de l'IT française.

² Yves Struillou, Lettre aux agents, 2 mars 2019 : « Il y a lieu de préciser que les dispositions introduites par le décret d'organisation du 20 mars 2014 offrent des souplesses organisationnelles permettant de combiner une 'spécialisation', en fonction de thématiques combinées ou non à des spécificités territoriales, et une 'inspection généraliste' ».

³ Entretien avec Lionel de Taillac (lequel y a travaillé), 11 octobre 2018 : « Le GNC sert à coordonner et organiser des contrôles pour faire cesser des infractions commises par une même entreprise sur plusieurs départements ».

contrôles qu'il réalise, qu'il coordonne ou qui sont effectués par d'autres unités de contrôle spécialisées ou territoriales »¹. Une part importante de son activité est consacrée aux prestations de service internationales (PSI), qui dépassent le cadre d'une région, voire le cadre national, et aux pratiques frauduleuses dans plusieurs secteurs d'activité nécessitant une expertise et un suivi particulier : industrie agroalimentaire, construction navale, maintenance industrielle, transports aériens, etc.

A l'échelon régional, des *unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal* (Uracti), dirigées par un responsable d'unité et rattachées au pôle Travail des DIRECCTE poursuivent, elles aussi, des objectifs nationaux définis par la DGT : le contrôle des PSI et la lutte contre le travail illégal. Leur activité s'exerce concurremment avec celle des unités territoriales², sans qu'il soit possible de mesurer, faute d'évaluation d'ensemble, le gain de compétence dont bénéficient les agents de contrôle en section ou encore la fonction de veille sur les détachements et le travail illégal qu'elles sont censées remplir.

Enfin, l'apport et les limites des « réseaux des risques particuliers » méritent d'être soulignés. Pour prévenir certains risques désignés par la politique du travail, le décret du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection a prévu deux modalités. Les DR ont la possibilité soit de proposer la création d'une UC régionale spécialisée sur un risque ou un secteur d'activité, à l'instar des unités régionales ; auquel cas, cette unité, rattachée au pôle Travail des DIRECCTE, est créée par arrêté du ministre chargé du travail. Soit de désigner au sein des unités de contrôle des agents disposant de compétences particulières pour assurer au sein de la région un appui aux unités de contrôle infra-départementales, départementales ou interdépartementales ou mener une action régionale. Dans la pratique, c'est cette deuxième option, correspondant au schéma du « réseau des risques particuliers », qui l'a, sauf exception, très largement emporté. La formule de ce réseau mobilise un référent régional, les équipes techniques du pôle Travail, notamment les ingénieurs et techniciens régionaux de prévention, et des agents en section spécialement compétents.

¹ Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 36.

² Compte tenu des objectifs quantitatifs annuels assignés aux régions par la DGT, il incombe aux DR de déterminer la part revenant respectivement à ces unités régionales et aux UC territoriales, également compétentes.

Si les unités spécialisées constituent une innovation majeure dans la longue marche de l'IT vers l'action collective, sans plus rencontrer semble-t-il de fortes oppositions¹, des incertitudes pèsent toujours sur leur pérennité et leur valorisation. Leur création implique en effet de distraire des UC des effectifs dans un contexte de baisse globale et de taux de vacance élevé des postes dans certains départements, ce qui n'est pas sans occasionner des frictions entre les unités ordinaires et les services spécialisés. Dans la mesure où l'organisation en « réseau des risques particuliers » repose sur le volontariat, la couverture du territoire régional n'est pas toujours aussi homogène que le supposerait un système public constitutionnel. Enfin, cet appui technique se heurte bien souvent au « manque d'appétence de certains agents pour les contrôles, notamment relatifs à l'amiante » : selon la DGT, 50% des agents n'effectueraient aucune intervention dans ce domaine.

Le ciblage des contrôles sur les priorités nationales de la politique du travail

« Avec la politique du travail, la symbolique de la création de la DGT, la réalité de la fusion des services et des corps, des recrutements, jamais par le passé l'IT n'avait bénéficié d'une conjoncture astrale aussi favorable dans la relation entre le politique et l'administration ! Je n'aurais moi-même pas rêvé tout ça, je n'avais même pas rêvé du chantier statutaire et donc j'ai essayé de prendre les problèmes comme je vous l'ai exposé mais, effectivement, j'ai eu vent de tout cela et c'est très paradoxal. Ce sentiment n'est pas partagé par les services déconcentrés. Au moment où l'IT est plus valorisée et 'dotée' qu'elle ne l'a jamais été, que la dimension travail de la politique publique est affichée comme elle ne l'a jamais été, cette rétraction d'une partie du corps est très paradoxale. Je suppose qu'en regard de tous les bienfaits et les avantages qu'elle pouvait en tirer, une partie de l'IT a peut-être craint que cela n'aboutisse à l'instrumentaliser au service d'une politique du travail et que cette logique finisse par porter atteinte à l'indépendance »².

Cette observation de Jean Marimbert exprime avec lucidité la rétraction du corps d'inspection face à une politique du travail qui pourrait, si elle était mieux comprise et

¹ Yves Struillou, Lettre aux agents de contrôle, 2 mars 2019 : « Ces évolutions ne se sont pas faites sans tensions, tensions d'autant plus fortes que pendant des années l'organisation de l'inspection n'avait pas été modifiée. Je constate également que les frictions qui pouvaient exister quant à, par exemple, l'articulation entre les agents affectés en section et ceux relevant des Uracti en charge de la lutte contre le travail illégal ou du GNAC rattaché à la DGT se sont apaisées ». Ces tensions sont confirmées par des témoignages recueillis dans l'Essonne, 12 juillet 2018 : « Les Uracti ont été créées en retirant des postes aux sections généralistes. Ici, on a une pléthore de postes généralistes vacants mais ils veulent créer un deuxième poste Uracti. On a l'impression qu'ils sont sourds à notre souffrance. Ce deuxième URACTI est une gifle parce que, depuis des mois, on alerte sur le fait qu'on a besoin de généralistes et que la corde va finir par casser. Quand ça n'allait pas bien à l'UC1, j'avais trois secteurs en plus du mien. On ne peut pas travailler dans ces conditions ; on est obligé de sacrifier des dossiers et on se pose des problèmes de conscience professionnelle ».

² Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018.

concertée, remplir le rôle de boussole dans un système, piloté prioritairement du haut vers le bas et secondairement des échelons déconcentrés vers la périphérie, sans pleine réciprocité¹. Pour comprendre un tel repli, il n'est pas inutile de considérer les nouvelles obligations imposées par cette politique, qui ont pu être ressenties par les agents comme des atteintes à leur indépendance, pourtant juridiquement garantie, et à leur autonomie de décision.

Depuis la loi ESSOC du 10 août 2018, la DGT est fondée à fixer des objectifs à atteindre sur une période donnée aux agents de contrôle, afin que les thèmes qu'elle juge prioritaires soient suivis. Certes, ces axes prioritaires définis au plan national et déclinés en sous-objectifs régionaux, départementaux ou locaux, préexistaient à la réforme « ministère fort » ; mais « la logique de mesure des résultats atteints est aujourd'hui beaucoup plus forte et se traduit par un suivi plus étroit de la part de la chaîne hiérarchique »². Or, c'est précisément l'introduction d'objectifs chiffrés dès 2006, concomitamment à la mise en œuvre de la LOLF, qui a rencontré de fortes résistances chez un certain nombre d'agents et d'organisations syndicales. Au point de « politiser » la politique du travail perçue comme un processus de caporalisation de l'IT par la DGT :

« En 2018, il y a eu quatre explosions liées à des entreprises extérieures intervenantes. En janvier 2019 nous avons annoncé aux services un plan d'action : en janvier 2020 ces entreprises devaient toutes avoir été repérées sur les territoires, toutes celles classées « seuil haut » devant être vérifiées sur trois points : le risque explosion, le risque chimique, les conditions d'intervention des entreprises extérieures intervenantes en se concentrant sur le droit du travail. Toutes ces interventions sont outillées et doivent l'être encore davantage, comme nous sommes en train de le faire. Du coup, le débat idéologique fort est de dire que nous caporalisons les agents de contrôle, que nous les empêchons de répondre aux plaintes ; nous disons au contraire qu'il est possible de conjuguer tout ça. Depuis toujours, l'IT a fait des arbitrages sur le terrain. C'est un métier où on fait des arbitrages permanents. Le problème c'est qu'on ne les a pas assumés collectivement. Or, avec la montée en charge des mises en cause pénales, en commençant par les plaintes sur les grand contentieux amiante d'entreprises, on a commencé à entendre des dizaines d'It. Il y a eu une prise de conscience collective du fait qu'on ne faisait pas que ce qu'on voulait, que des comptes allaient pouvoir nous être demandés. Ça a rétroagi sur la manière de faire dans le but de pouvoir

¹ Entretien avec Lionel de Taillac, 11 octobre 2018 : « Ce n'est pas du *top-down* mais c'est perçu comme cela. Beaucoup d'It réclament le soutien et l'appui de ce service [le GNVAC], essentiellement pour rester sur leur territoire. Le problème de ce système, c'est qu'il doit être capable de répondre aux sollicitations multiples locales tout en permettant de mener des politiques publiques sur un certain nombre de sujets comme l'amiante, le risque sur les chantiers, la précarité, les détachements transnationaux. S'il y a un problème de détachement de transnationaux, avec les nombreuses entreprises roumaines ou bulgares qui viennent en France et piétinent le code du travail, il faut impérativement avoir une réponse nationale. Que l'It du secteur ne puisse pas répondre là-dessus parce qu'il a déjà trop de travail, ce n'est pas acceptable. Le système doit être en mesure de répondre ».

² Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 49.

expliquer pourquoi on faisait ou non. La manière de faire a été de fixer collectivement des priorités et, pour le reste, de faire des choix, de prioriser tel ou tel type de plainte. Cette prise de conscience existait déjà dans les DRIRE¹. L'autre point qui a changé, c'est le pilotage. On fait des plans d'action nationaux, on demande aux régions de piloter à leur niveau, aux départements de s'impliquer et aux RUC de piloter. C'est là-dessus que porte la discussion et les reproches de caporalisation et de méconnaissance des réalités du métier »².

Cette rationalisation du pilotage est, de prime abord, le fait d'une gouvernance verticale - non propre au ministère du Travail - puisque l'autorité centrale fixe unilatéralement les thèmes d'action prioritaires. Chacun d'eux est assorti d'un nombre d'interventions obligatoires par unité territoriale (par conséquent, non individualisées), dont les déclinaisons régionales et départementales tiennent compte de l'effectif théorique d'agents de contrôle répartis sur le territoire. Ce qui, tous thèmes confondus, porte le total des interventions annuelles programmées à 300 000 pour 2019 et 2020. S'ajoutent à cela quatre axes prioritaires avec, pour chacun, un nombre d'interventions à réaliser (au total : 150 000) : la lutte contre le travail illégal, le détachement international, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et, enfin, la santé et la sécurité du travail (chutes de hauteur et risque amiante). La DGT a, par ailleurs, assigné *un objectif de présence physique des IT deux jours par semaine dans les entreprises*, dont seul le management de proximité est en mesure de contrôler l'effectivité. S'il a incontestablement permis de renouer avec la croissance du nombre des interventions (y compris dans les PME et TPE), qui avait fortement baissé depuis 2013, le cadrage vertical des priorités nationales a cristallisé des critiques dont la Cour des comptes s'est fait l'écho :

« Certains agents rencontrés en sections font ouvertement part de leurs critiques quant au bien-fondé de la démarche qui irait, selon eux, à l'encontre du principe d'indépendance de l'inspection consacré par les conventions de l'OIT. Selon ces mêmes agents, les priorités nationales seraient de nature à leur imposer des thèmes non concertés en amont, ayant pour conséquence de diminuer leur marge d'appréciation personnelle quant aux contrôles à réaliser sur le terrain. Au fur et à mesure de l'augmentation de l'importance des priorités nationales, jusqu'à 50 % des interventions en 2019, et eu égard aux obligations d'agir qui leur incombent dans certaines situations, ils seraient conduits à désinvestir d'autres actions (réponses aux sollicitations des salariés ou des chefs d'entreprises, prévention, etc.), qui sont couramment qualifiées, au sein de l'inspection du travail, de 'réponse à la demande sociale' »³.

¹ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

² Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019.

³ Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 58.

Dans la mesure où elles sont antérieures aux objectifs chiffrés, ces critiques ont une signification plus structurelle que conjoncturelle. Leur antienne dénoterait l'existence d'une zone grise de négociation indéfinie entre l'IT et l'autorité centrale, qui nuance sans vraiment l'écartier le reproche de caporalisation puisque l'équation personnelle des agents en section a bien été prise en compte. Dans cette zone d'ajustement se déciderait, avec pour lors « un taux de compromis » situé entre 50% et 57% (interventions relevant des priorités nationales)¹, la position du curseur entre les devoirs et les droits des It ; entre les exigences du système et le discernement personnel de l'agent de contrôle que la DGT ne peut ignorer sauf à se priver d'une source directe d'informations. Le SIT aurait, dans ces conditions, une fonction que les politistes qualifient d'incrémentale² : née d'une très forte critique contre la politique du travail, il serait là pour instiller celle-ci dans les mœurs de l'IT, la négociation produisant peu à peu des effets de cliquet irréversibles. Ce que la politique du travail n'aurait ainsi pas su faire en raison des conditions entièrement nouvelles de sa définition (voir supra), le système à *crémaillère* de l'IT, se proposerait d'y parvenir en solidarissant ou en développant des relations stables entre ses éléments. Courroie de transmission de la politique du travail entre l'autorité centrale décisionnaire et une périphérie exécutante relativement autonome, qui produit des données et des initiatives susceptibles d'extension, le Service de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail (SAT) en serait la pièce maîtresse : un tisseur de compromis en même temps qu'un sélectionneur et diffuseur de « bonnes » pratiques. Voilà qui nuance l'idée – au reste contraire à la définition même d'un système dont les parties ne sauraient être dissociées sans forcément être toutes reliées entre elles - d'un fonctionnement purement descendant de l'institution, l'autorité centrale de l'IT, à laquelle incombe la viabilité et la correction des textes réglementaires, ne pouvant faire l'économie des observations ou des initiatives de ses antennes locales ou relais régionaux. « Une marge de manœuvre opérationnelle » est ainsi indispensable : « la DGT doit donner les grandes

¹ Ce taux est en fait artificiel car la plupart des priorités nationales recouvrent des points de contrôle classiques. En outre, chaque contrôle permet en moyenne, selon la DGT, de satisfaire à 1,3 priorité nationale. Enfin, il apparaît très difficile d'élucider ce que recouvre la notion de « demande sociale ».

² « Le principe central de l'incrémentalisme stipule que les politiques publiques évoluent le plus souvent de façon graduelle et par un mécanisme de petits pas ». (...) Selon cette approche, un enjeu ou un problème public n'est que rarement évalué et pris en considération par les acteurs politiques comme une question fondamentalement nouvelle, qui nécessite une analyse complète et reprise à la base. En temps ordinaire, et face aux problèmes complexes, un décideur public n'a pas les capacités de reconsidérer de façon systématique les objectifs globaux des politiques en question, les raisonnements et les valeurs qui les ont justifiées ou l'ensemble des alternatives et des conséquences qui pourraient être envisagées. Les décisions prises tendent en conséquence à être fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements qui sont déjà en vigueur ». (Alexandra Jönsson, « Incrémentalisme », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 317-325)

lignes puis les régions doivent s'organiser avec les départements, les RUC. Il faut harmoniser, unifier et donner des instructions »¹.

« On peut affirmer aujourd'hui qu'un compromis existe entre l'autonomie fonctionnelle des It et la nécessité de mettre en œuvre les orientations gouvernementales inscrites dans la politique du travail. Ce compromis est quantifié et on doit trouver un équilibre entre le travail sur le terrain et le travail administratif. Pour le terrain, il faut en moyenne deux jours par semaine sur l'année. Si ce n'est pas fait, il est important de comprendre pourquoi. L'It qui est sur Lubrizol, par exemple, ne va pas faire de chutes de hauteur pendant quelques temps et tout le monde le comprend ! Il faut arrêter d'avoir une vision caricaturale des choses. Par contre, nous répétons qu'il faut essayer d'être en moyenne deux jours par semaine à l'extérieur. Le deuxième équilibre est entre le prioritaire et l'initiative, mais s'ils veulent faire plus d'interventions, ils le peuvent. Le troisième équilibre est relatif aux priorités. Il ne faut pas que certaines soient plus en avant que d'autres. C'est du pilotage »².

Cette négociation porteuse de compromis quantifiés³ mais non exempte de mises en garde⁴, s'est accompagnée d'un renforcement considérable des pouvoirs de l'inspection, prévu par le plan « ministère fort ». En premier lieu, les pouvoirs d'investigation des It sont élargis. L'ordonnance du 1^{er} juillet 2016 prévoit en effet que l'accès aux documents et informations détenus par les entreprises est aujourd'hui élargi aux domaines du harcèlement moral et sexuel, de la santé et de la sécurité au travail. La compétence des agents est également étendue à la constatation des infractions relatives à la traite des êtres humains, au travail forcé et à la réduction en servitude, prévues et réprimées par le code pénal. La possibilité de demander des analyses est élargie à toutes matières susceptibles de constituer un risque physique, chimique ou biologique pour les travailleurs. Quant à l'amende sanctionnant le délit d'obstacle à l'accomplissement des fonctions des agents de contrôle, elle est multipliée par dix pour atteindre 37 500 € au lieu de 3700 € précédemment, sans préjudice de la peine d'emprisonnement d'un an.

¹ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020.

² Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019.

³ Yves Struillou, Lettre aux agents, 2 mars 2019 : « Les objectifs seront quantifiés en tenant compte des contraintes et spécificités de chaque région et département : ils doivent être portés collectivement et chaque agent de contrôle est responsable de leur respect en calibrant son intervention pour les atteindre. Ils doivent lui permettre ainsi de déployer tout à la fois une action stratégique sur les axes prioritaires (en participant aux actions collectives et en exerçant des actions individuelles sur ces thématiques) et une activité de contrôle qu'il déterminera notamment au regard des spécificités de contrôle et des sollicitations des usagers ».

⁴ Sur, par exemple, le maintien des sections d'inspection. La DGT y reste favorable car la section présente des avantages (simplification des démarches pour les entreprises, unicité de l'interlocuteur pour chaque entreprise), mais se réserve, en tant qu'autorité centrale du SIT, la possibilité de les supprimer « en fonction de l'évolution du contexte économique et social mais aussi en fonction de l'engagement de chacun à agir dans un système articulé où nul n'est propriétaire de sa charge et se doit à la fois de s'inscrire dans un cadre collectif et de rendre compte de son activité » (Yves Struillou, Lettre aux agents, 2 mars 2019)

En second lieu, les mesures conservatoires relatives au dispositif d'arrêt temporaire des travaux en cas de danger grave et imminent sont étendues et renforcées. La procédure prévue par ce dispositif, applicable aux traditionnels risques de chute de hauteur, d'ensevelissement et d'exposition à l'amiante, est en effet élargie à tous les secteurs d'activité, au personnel stagiaire et à de nouveaux risques qui peuvent donner lieu à une décision d'arrêt immédiat des travaux : risques à l'utilisation d'équipements de travail dangereux, les risques électriques majeurs. Sont également visées les activités susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante. La mise en demeure de remédier à une situation exposant un travailleur à un risque cancérigène ou toxique, préalable à une décision d'arrêt d'activité, n'est plus soumise à un mesurage préalable obligatoire. Enfin, l'IT peut demander le retrait d'urgence d'un jeune de moins de 18 ans (y compris un stagiaire) employé à des travaux interdits ou en cas de danger grave et imminent.

A ces nouvelles prérogatives, dont la teneur n'est pas étrangère aux doléances passées des associations Villermé et L.611-10 (on se souvient de l'« affaire Burdy »¹), s'ajoute enfin un *pouvoir de sanction propre* totalement inédit, prévu par l'ordonnance du 7 avril 2016. Car, même si le procès-verbal pouvait donner l'impression que les It en détenaient déjà un, comme en était convaincue L.611-10, son caractère intrinsèquement coercitif était loin d'être automatique puisque l'issue pénale en restait et reste incertaine². Désormais, sur proposition des agents de contrôle, le DR (et non pas, comme pour les PV, l'agent de contrôle qui en a pris l'initiative) peut prononcer une amende administrative afin de sanctionner des manquements à certaines règles du code du travail. Plusieurs domaines sont ainsi concernés : les règles relatives à la durée du temps de travail, aux installations sanitaires, de restauration et d'hébergement, aux prescriptions techniques de protection durant l'exécution des travaux du bâtiment et des travaux publics, à l'interdiction d'emploi d'un jeune mineur à certains travaux ou à des travaux réglementés en méconnaissance des conditions applicables, au non-respect d'une décision administrative, à la décision d'arrêt temporaire de travaux ou d'activité, à la demande de vérification, de mesures ou d'analyses et à la décision de retrait d'affectation de jeunes âgés de moins de 18 ans à certains travaux. La DGT envisage même d'élargir l'amende administrative aux infractions relatives au détachement de salariés ou au risque de chute de hauteur. Il pourrait être aussi question

¹ Voir chapitre 4.

² 37% font l'objet d'une poursuite judiciaire avec un taux de relaxe plus élevé (16%) que pour l'ensemble des infractions (4%).

d'ouvrir la possibilité de fixer le montant de l'amende en pourcentage du chiffre d'affaires ou de prévoir l'indemnisation financière du salarié en cas de transaction.

Les sanctions financières sont également alourdies en matière pénale. Le non-respect d'une mise en demeure constitue maintenant un délit, puni d'une amende de 3 750 €, et non plus une contravention de 5e classe (amende de 1 500 €). Le non-respect d'une décision d'arrêt temporaire de travaux ou d'activité est désormais sanctionné pénalement (amende de 3 750 €), comme l'inobservation d'une décision de retrait d'affectation d'un jeune mineur à des travaux interdits ou, en cas de danger grave et imminent, à des travaux réglementés. De plus, l'inspection peut mobiliser des peines d'amende correctionnelle dont le montant est parfois alourdi jusqu'à trois fois son montant initial. Depuis 2018, le directeur régional peut néanmoins prononcer un avertissement en lieu et place de l'amende. *Last but not least*, le DR peut proposer à l'auteur d'une infraction le paiement d'une amende plutôt que d'instruire des poursuites pénales. La transaction pénale permet ainsi de contourner les difficultés relatives au délai de traitement du dossier par la justice. De même, la possibilité est maintenant laissée au procureur de la République de recourir à l'ordonnance pénale pour la poursuite de ces mêmes infractions. Le juge peut alors statuer, sans débat préalable, sur cette ordonnance par laquelle est proposée une amende, et prononcer, soit la condamnation, soit la relaxe de la personne mise en cause.

Cet accroissement considérable des pouvoirs de l'IT n'est pas en soi une nouveauté. Depuis les origines du corps, ses prérogatives n'ont cessé de s'élargir à mesure que s'affirmait le caractère protecteur du droit du travail. Au point d'ailleurs de soulever la question, aujourd'hui structurelle, du choix individuel des armes : à quel outil juridique ou administratif recourir, face à une situation qui offre l'embarras du choix ? Cependant, ce processus cumulatif se déroulait le plus souvent (sauf périodes ou moments exceptionnels : Front populaire, régime de Vichy, Libération) par *extension progressive* du socle des prérogatives existantes, donnant très rarement lieu à des régressions ou amputations. Le fait nouveau vient, d'une part, de la concentration dans un laps de temps très court de décisions tendant à régler un certain nombre de questions pendantes ; d'autre part, de la combinaison de mesures d'élargissement et de prérogatives inédites, tirant vers le droit administratif¹ ; et, enfin, avec l'irruption des sanctions administratives et l'extension

¹ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020 : « D'après Maurice Hauriou, dans le vieux droit administratif, l'IT fait partie des polices spéciales. Les établissements classés sont un trouble à l'ordre public puisqu'en cas d'accident, tout le monde est concerné. Je pense comme Maurice Hauriou que, pour une grande partie, les sanctions administratives nous permettent de rattacher complètement la répression au droit public administratif, au plein contentieux, et donc d'intégrer l'IT en tant que telle dans une police spéciale. Paradoxe de l'histoire,

corrélative du droit administratif, d'une nette et inédite dissociation entre celles-ci et l'évolution du droit du travail.

Il serait toutefois erroné de penser que ces nouvelles attributions faisaient partie de l'arsenal du plan « ministère fort » dans le but inavoué de provoquer un mouvement d'adhésion à son égard. Elles sont plutôt l'expression d'une rationalisation interne des moyens d'action de l'IT dont l'une des finalités – mal comprise mais essentielle – est de renforcer l'efficacité *dissuasive* des agents de contrôle¹ à travers la réduction des délais de sanction (la sanction administrative pouvant réduire de moitié la période d'instruction), *dont dépendent indirectement leurs protections fonctionnelle et juridique*. Ces mesures essentiellement administratives, que les organisations patronales n'ont curieusement pas vu venir², n'auraient sans doute pas pu s'imposer sans la capacité de la DGT à se saisir des signaux adressés par sa base inspectante. Que l'autorité centrale se soit convertie aux amendes ou aux transactions pénales, dont l'usage par l'administration fiscale était depuis longtemps acquis, confirme en tout cas son nouvel éclectisme. Le processus de modernisation de la gestion publique jusqu'à son inscription régionale l'aura conduite à se frotter à des outils de gestion publique jusque-là absents de son répertoire, et à s'intéresser aux méthodes plus affûtées de certaines administrations, comme la DGCCRF. En bref, à sortir, comme l'avait fait à sa manière Villermé, de son silo historique ou de son habitacle culturel qui la sclérosait dans la condition de parent pauvre et très critiqué de l'administration :

« Aujourd'hui, je tiens à ce qu'on donne des outils aux agents, qu'ils les utilisent ou non. Mais surtout, nous faisons ce que Villermé demandait : nous constituons des réseaux, nous associons les agents et les impliquons »³.

« La DGT doit être ouverte et travailler en partenariat avec toutes les administrations centrales. Nous travaillons avec la DGS (Direction générale de la santé) sur santé-sécurité, avec la DGPR (Direction générale de la prévention des risques) sur les ICPE (Installation classée pour la protection de l'environnement), avec la chancellerie sur les nouveaux pouvoirs, le pénal, les moyens d'intervention et les relations avec le parquet. Nous avons aussi placé l'IT au cœur du travail sur

l'habilitation pour développer les sanctions administratives se trouve dans la loi Macron. On a échoué en première lecture pendant la loi de 2013, puis Emmanuel Macron a pris la main sur sa grande loi qui traitait de sujets de travail [loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques] avec le premier barème et la modification prud'homale ».

¹ L'effet cumulatif du montant des amendes administratives peut théoriquement atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros. En outre, leur montant moyen est en constante augmentation.

² Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018. Intervention de Michel Ricochon : « Le MEDEF n'a pas vu le coup venir. Ils ont dit, après, qu'ils s'étaient fait avoir. L'intérêt de la sanction administrative, c'est qu'elle suit quasiment en temps réel le constat d'infraction. Du point de vue de la pédagogie de la sanction c'est quelque chose de beaucoup plus fort ».

³ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020.

l'aspect canicule et nous avons, avec les ministères de l'Agriculture et des Transports, des enjeux très forts de maintien de leur présence. Par ailleurs, sur le terrain, on demande aux DIRECCTE et aux RUC de travailler avec nous. Nous avons, par exemple des conventions avec les DREAL ou avec l'URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales). Ces conventions listent tous les sujets que nous devons travailler ensemble ; les relations qu'on organise ensemble. Nous en avons sur les contrôles des transports routiers, des ICPE, des entreprises qui travaillent autour des centrales nucléaires. On ne peut fonctionner qu'en partenariat. *Si on s'isole, on est mort* »¹.

Contrairement aux prédictions de L.611-10, l'introduction des sanctions administratives n'a pas entraîné une dépenalisation des infractions au code du travail. L'agent de contrôle conserve, en effet, le choix de retenir en opportunité la voie pénale en dressant un procès-verbal, plutôt que de proposer une sanction administrative. Le nombre de PV dressés par les agents de contrôle a même progressé de 3059 en 2015 à 5363 en 2019. Il n'en reste pas moins que le recours à ce type de sanctions demeure « anormalement marginal », près de cent fois inférieur aux lettres d'observation (1733 *versus* 170 412), et très inférieur aux 4836 mises en demeure notifiées ou aux 4994 PV transmis aux parquets. Avec un montant total des amendes, certes en hausse (de 4 M€ en 2017 à 8,7 M€) mais sans commune mesure avec celui enregistré par les pôles C des DIRECCTE². Comme si, faute de doctrine nationale bien établie, de savoir-faire bien rodé, ou de priorités définies à raison de la gravité des infractions, les agents de contrôle hésitaient toujours à y recourir³. C'est d'autant plus surprenant que l'impact des amendes sur les entreprises est loin d'être indolore⁴, comme l'atteste la montée en charge du contentieux y afférent. Dans tous les cas, le choix des armes s'avère délicat, car l'agent de contrôle, tenu de rester dans les limites d'un droit du travail déjà très complexe, rencontre, dans ses visites, des infractions de

¹ Entretien avec Laurent Vilboeuf, 5 novembre 2019.

² La DGCCRF a notifié 2950 amendes administratives pour un total de 19 M€ en 2018.

³ Entretien avec Marc Benadon, 25 janvier 2019 et Témoignage recueilli dans l'Essonne, 12 juillet 2018 : « On a été formés sur les amendes administratives mais je n'ai jamais eu l'occasion d'en faire. Certains thèmes en font partie, comme la durée du travail, mais l'hygiène et la sécurité je ne pense pas. Le problème est qu'on a diversifié nos pouvoirs mais, comme on n'a pas forcément tout en tête, il faudrait qu'on nous crée un outil faisant apparaître, pour chaque article d'incrimination, un code couleur nous disant quelles sont les possibilités : PV, mise en demeure, transaction pénale, etc. Mais – alors qu'on sait très bien ce qu'on vit et comment l'analyser – le ministère n'a pas créé cet outil ».

⁴ Entretien avec J. Cogan, L. de Taillac, A. Laurent et M. Ricochon, 10 avril 2018 : intervention de M. Ricochon : « Il y a des choses qui bougent un peu mais les IT ne s'en sont pas non plus emparés collectivement. Pour le moment, il y a des pratiques individuelles. Les gens font la différence entre une très hypothétique sanction pénale et une sanction administrative qu'ils peuvent décider. Ce qui ne convient pas à certains – mais ce sont des syndicalistes – c'est que, pour les amendes, ils constatent, ils montent le dossier et l'envoient au Direccte qui décide. Pour eux, c'est une atteinte à l'indépendance de l'IT. Et il est clair que c'est une volonté d'avoir un œil sur le sujet ».

gravité inégale ainsi qu'un « grand nombre d'infractions potentielles dont le caractère involontaire ou, au contraire, prémédité est difficile à qualifier »¹ :

« Dans ce processus permanent de transformation des outils, il faut qu'on réduise le délai entre le constat et la modification de l'outil. Le quinquennat nous aide puisque la pression du politique est très forte, cependant ça induit une instabilité des outils difficile à assimiler pour le corps, d'autant que nous avons intégré massivement des catégories B en A et qu'ils ont du mal à suivre. J'ai moi-même du mal à suivre. Dans le dossier des salariés protégés que je connais bien, par exemple, j'ai été commissaire du Gouvernement et j'ai conclu devant le Conseil d'Etat en disant que le contradictoire devait être respecté dans les procédures de licenciement. Les pièces sur lesquelles se fonde l'It doivent en effet impérativement être échangées entre les parties. C'était il y a plus de dix ans mais aujourd'hui encore, le corps peine à l'utiliser. C'est une obligation mais les inspecteurs trouvent ça compliqué. Cela demande une certaine souplesse d'esprit, une dextérité qui les déstabilise et dont certains ne sont pas capables, soit par mentalité, soit par manque de culture générale. Ce qui fait défaut, c'est la dimension situationnelle. On est juge en tant qu'on requalifie une situation de fait. Or le corps est confronté à deux difficultés : sa professionnalisation sur les constats qui fait la différence entre un bon et un mauvais PV, et la capacité à traduire, de ce constat, une qualification juridique. C'est un exercice difficile qui demande un échange collectif. Un certain nombre d'outils sont nécessaires, vous ne pouvez pas donner des recettes, des réponses, mais des outils juridiques, intellectuels pour dénouer une situation. Pour moi, si on est un système, on travaille en collectif mais la culture de ce corps n'est pas adaptée à ça. Il y a une crainte forte de rédiger sous le regard de l'autre »².

Les limites de la transformation des emplois de Ct en It

Mesure phare du plan « ministère fort », la transformation de quelque 1500 contrôleurs en inspecteurs du travail devait en principe dégager des moyens humains en interne à l'effet de renforcer la fonction contrôle de l'IT. Elle pouvait aussi contribuer à faire accepter la réforme par les Ct (dont l'institution remonte au régime de Vichy) qui se voyaient reconnaître la possibilité d'accéder, sur examen professionnel puis sur concours réservé (CRIT), au corps des It dans un nouveau grade tenant compte de leur ancienneté avec une perspective de carrière nettement plus avantageuse³. Or, plusieurs évolutions ont contrarié ce double pari.

¹ Rapport de la Cour des comptes déjà cité (2020), p. 67-68.

² Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020.

³ Leur permettant théoriquement d'accéder, sous certaines conditions, aux grades supérieurs de DA du travail, puis directeur du travail et directeur du travail hors classe.

Si la réforme de 2014 est intervenue dans un contexte d'accroissement des effectifs des corps de contrôle affectés au système d'inspection du travail¹, grâce surtout au PMDIT, une baisse légère s'est depuis lors produite, imputable à la politique de réduction des effectifs dans l'ensemble des ministères. Jusqu'en 2017, l'effectif dédié au contrôle proprement dit - qu'il faut distinguer de celui affecté hors du système d'inspection, dans les filières emploi et formation professionnelle, soit environ la moitié de l'effectif total estimé à environ 4000 en 2018 - a pu être épargné par cette politique restrictive. Mais la baisse de l'effectif total des corps de contrôleurs et d'inspecteurs a, selon le mode de calcul utilisé, été comprise entre 8 et 13% entre 2014 et 2018. Il est clair que l'arrêt des recrutements de contrôleurs du travail, les départs en retraite, la réduction très forte des effectifs auxiliaires (assistants de contrôle, personnels chargés du renseignement, agents chargés de l'appui aux équipes de contrôle) et la lenteur apportée à la mise en œuvre du plan de transformation des Ct en It se sont conjugués pour réduire considérablement le volant de manœuvre démographique du plan « ministère fort », tout en creusant, les inégalités de situation entre les régions.

La conversion des emplois de Ct en It, toujours inachevée en 2020 (1440 sur 1540), n'a pas été, pour plusieurs raisons, aussi fluide que prévu. D'une part, certains contrôleurs n'ont pas souhaité franchir le pas ; d'autre part, pour des raisons statutaires, les opportunités de promotion ont été ouvertes à tout le corps, y compris aux agents non affectés au contrôle ; enfin, les jurys de concours ont estimé que le niveau des candidats était parfois insuffisant pour leur accorder l'intégration dans le corps des It. Aussi l'effectif du corps des contrôleurs a-t-il diminué de 53% entre 2014 et 2018, quand celui des It progressait, dans le même temps, de 40%.

Tant et si bien, que l'évolution de l'effectif du système d'inspection depuis la mise en œuvre du plan « ministère fort », accuse, à rebours des intentions de ses promoteurs, une baisse du nombre d'agents affectés au contrôle, passés de 2176 en 2009 à 1898² en 2018, soit une baisse d'environ 13,5%. La situation est aggravée par la vacance des postes (les 2194 sections n'étant pourvues qu'à hauteur de 85,2% (soit 1870 sections pourvues), due au nombre insuffisant d'inspecteurs en sortie d'école pour compenser les départs en retraite, l'absence de mobilité (les Ct promus It restant affectés, pour éviter les vacances de

¹ Selon la Cour des comptes, les effectifs (It et Ct du travail, inspecteurs spécialisés de l'agriculture, des transports et du secteur maritime) étaient en hausse depuis 15 ans, atteignant 2462 ETP, soit une augmentation de 40%.

² Déduction faite des 239 inspecteurs stagiaires en formation et 210 responsables d'unité.

poste, dans leur section ou dans leur service d'origine) et les difficultés d'attractivité de certaines régions.

Un système de défense de la politique du travail ou un système pour l'IT ?

« On ne peut que s'étonner que, prenant appui sur une lecture manifestement erronée des stipulations de la convention n°81, quelques agents soutiennent qu'ils sont fondés à décider seuls de toutes leurs interventions qu'ils ont à mener sans avoir à justifier de leurs propres priorités, ou que la prise en compte de la '*demande sociale*' ferait à elle seule obstacle dans leur activité à la mise en œuvre, en ce qui les concerne, des actions prioritaires. Ces conceptions, qui violent ouvertement les termes clairs de la convention n°81 et des textes nationaux, ne sont pas admissibles. Il en est de même, au demeurant, de la persistance de comportements individuels qui font fi de la plus élémentaire courtoisie et du respect dû à chaque collègue ou de comportements collectifs fondés sur le ressort de l'intimidation ou de l'ostracisme, motivés par le seul fait de désaccords sur les pratiques professionnelles, de différences de sensibilités syndicales ou politiques ou encore de la seule appartenance à une '*hiérarchie*' présentée comme un adversaire ou un ennemi.

Le temps est venu où ces attitudes et comportements ne sont plus admis car ils portent gravement préjudice à l'inspection du travail, à son efficacité, à son crédit et tout simplement '*au vivre ensemble*' »¹.

Cet avertissement très ferme du directeur général de la DGT à *tous* les agents de contrôle, quand bien même ne concernerait-il que *quelques-uns seulement d'entre eux*, appelle plusieurs commentaires. En premier lieu, sa teneur suggère que l'équilibre entre les droits et obligations des agents de contrôle, formalisé par le code de déontologie de l'inspection du travail, ne suffit pas à garantir le bon fonctionnement du système. Celui-ci serait gravement perturbé par une fronde marginale d'origine souvent syndicale qui à la fois minerait son efficacité et discréditerait l'IT. Comme si le système, conçu pourtant pour renforcer celle-ci, ne pouvait fonctionner sans l'adhésion de *tous* ses acteurs aux nouvelles règles de l'organisation collective, ni un « vivre ensemble » fondé, comme du temps de Villermé, sur la double reconnaissance des différences de sensibilité syndicale ou politique et des désaccords relatifs aux pratiques professionnelles. Le SIT serait-il si fragile qu'il faille, pour le sauvegarder, éradiquer la moindre opposition en son sein ? La « dispute professionnelle » que Villermé et L.611-10 avaient transformée en soupape réflexive n'aurait-elle plus droit de cité dans la nouvelle organisation de l'IT ?

¹ Yves Struillou, Lettre aux agents de contrôle, 2 mars 2019.

Cette première observation soulève une autre question : les résistances constatées – dont l'évaluation quantitative reste sujette à caution – sont-elles réductibles à une lecture sélective ou complaisante de la convention 81 de l'OIT, à certaines sensibilités syndicales ou politiques ou bien au rejet de toute forme de hiérarchie ? Ne faut-il pas plutôt les considérer comme les symptômes de maux plus objectifs (autre celui de bousculer des routines établies), liés à l'organisation même du travail en section ou aux réformes du droit du travail (par exemple, la priorité donnée aux accords d'entreprise alourdit la tâche des agents de contrôle), qui les nourriraient sans toujours s'exprimer pleinement ? Certains témoignages recueillis sur le terrain laissent à penser que la politique du travail n'est pas en tant que telle rejetée au nom de principes partisans, encore moins idéologiques. Ses orientations prioritaires induiraient plutôt des *conflits d'injonctions*, surtout parmi les agents travaillant à temps partiel, avec ce qui relève de la demande sociale et du discernement de l'agent de contrôle :

« Le problème aujourd'hui est que nous sommes dans des conditions de travail tellement dégradées qu'on ne sait plus quelle priorité choisir. Si on écoutait la DGT, on accorderait la priorité à ce que décide la direction et on se couperait complètement de la demande individuelle, des sollicitations du terrain. La demande individuelle peut en fait être une demande collective et si on s'en coupe, on n'est plus en service public. Je suis pour l'action collective, pour l'appropriation d'outils collectifs, mais attachée à mon autonomie. Une ministre parlait de quadrupler les contrôles en matière d'égalité homme/femme. C'est une question importante mais à côté de cela on a des secteurs d'activité où les gens sont exposés à des risques dramatiques, des salariés (dont des femmes) qui ne sont pas payés. Donc, l'égalité homme/femme est une priorité dans un monde idéal mais, si on fait ça, c'est au détriment d'autres dossiers »¹.

Plus fondamentalement, les termes du contrat triangulaire entre l'agent *lambda*, la chaîne hiérarchique et les usagers ne seraient pas considérés à la même aune par l'autorité centrale et les agents de contrôle. D'un côté, l'autorité centrale s'engagerait, aux termes du contrat qui la lie aux agents de contrôle, à les protéger fonctionnellement et juridiquement. Cette protection serait même un dû systémique tiré de la théorie du service public constitutionnel dont s'inspire précisément le code de déontologie – lequel relèverait d'une *philosophie de la responsabilité mutuelle*. Elle revêtirait pour lors les traits d'un paternalisme (à rebours de l'évolution historique du droit du travail), dont la contrepartie serait l'allégeance de chacun au système, sauf à s'exclure d'une protection ressentie en bas de la hiérarchie comme une triste nécessité. Comme si protéger donnait à l'autorité centrale

¹ Témoignage recueilli dans l'Essonne, 12 juillet 2018.

les moyens d'exiger, d'obtenir plus que le droit ne le permet. Au point de rapprocher le SIT d'un certain « féodalisme » - lequel n'implique pas forcément la paix sociale que poursuit le paternalisme souvent d'ailleurs à ses dépens¹ -, entendu de manière non péjorative² comme un système politique dans lequel l'autorité centrale protectrice en lien avec la hiérarchie intermédiaire développe un système complet d'obligations ou d'exigences et de services réciproques.

« C'est une vision très militaire ; je considère que je suis en charge de mes agents et donc qu'en cas d'agression, le système doit répondre. Il y a un message systématique de la DGT que je regarde et j'interviens en fonction du degré. Si un agent s'est juste fait un peu insulter sur un chantier, ça passe. Par contre, pour une agression verbale raciste, j'appelle le soir personnellement l'agent pour l'assurer de notre soutien puis on transmet à la Ministre en lui demandant si elle veut porter plainte. J'ai aussi vu un grave accident du travail d'une collègue de Nice qui a perdu trois phalanges en contrôlant une machine. En faisant l'arbre des causes, on s'est aperçu qu'en partant en contrôle, elle ne disposait pas du signalement de la DGT que j'avais signé sur cette machine mais qui n'était pas parti au courrier. Il était de ma responsabilité de dire clairement ce qui s'était passé. J'ai refusé que le courrier soit antidaté ou postdaté. J'ai demandé à Laurent Vilboeuf de se rendre à Nice pour tout expliquer à l'agent »³.

L'exemple est éclairant à plus d'un titre. D'une part, c'est l'autorité centrale, personnifiée par son directeur, ancien inspecteur du travail, qui porte, non sans empathie, solidarité ou compassion, assistance à l'agent gravement blessée jusqu'à appuyer ses démarches en réparation. D'autre part, il ne saurait être question de couvrir les erreurs ou plutôt les fautes des agents collatéraux qui ne respectent pas le « règlement intérieur » du système ou ont commis des négligences, des erreurs ou des fautes. La protection fonctionnelle ne serait-elle due que si les agents s'inscrivent dans les limites et la logique du système ? Quant à la protection juridique, son sous-ensemble, elle ne serait consentie que si les agents respectent les formes et les procédures exigeantes du droit du travail dont dépend la force probante de leur action. S'ils s'avisent de s'en écarter en prenant des initiatives non formalisées par le droit, comme des préconisations « qui n'engagent que leurs auteurs », un désaveu, dont le coût politique doit être soupesé à raison du retentissement médiatique de chaque « affaire », est toujours possible : « Je leur ai dit

¹ Voir l'éditorial de Marianne Debouzy, « Permanence du paternalisme », in *Paternalismes d'hier et d'aujourd'hui, Le Mouvement social*, juillet-septembre 1988, Les éditions ouvrières, n°144, p. 3-17.

² Dissipons ici toute ambiguïté : il s'agit ici d'objectiver la structure du système, l'historien n'ayant pas à prendre parti pour tel ou tel positionnement d'acteur, telle ou telle organisation, tel ou tel type de management.

³ Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020.

clairement qu'ils ne pouvaient pas fonctionner hors système tout en demandant l'appui du système »¹. Pour autant, l'absence de réelles sanctions², sauf exceptions rarissimes dont l'actualité très récente du confinement s'est fait l'écho, suggère que la discipline n'est pas un but en soi. Ce qui compte avant tout, c'est de créer les conditions de synergies possibles entre les parties du système ou de renforcer l'*interdépendance* de ses rouages, dont l'action collective serait une expression parmi d'autres.

D'où l'importance accordée à la transparence, à la concertation, à la coordination et à la loyauté, censées lubrifier le système d'obligations mutuelles ; mais aussi au contrôle de l'activité des agents dont les éventuelles déviations doivent être prévenues et corrigées. Ainsi devenue l'un des piliers de la gouvernance du SIT, la protection des agents, sans laquelle la formalisation juridique des droits et obligations serait vaine, vise, au-delà de l'assistance aux agents, à préserver l'intégrité et la dynamique du système.

La prévention et le rattrapage des écarts de conduite impliquent dans tous les cas une vigilance chronophage sans faille, mais aussi un management qui soit capable de distinguer en amont le bon grain de l'ivraie parmi les pratiques hétérogènes du corps, tout en s'employant à souder les troupes autour des « modèles d'action » jugés exemplaires. Or ce pilotage, qui emprunte aujourd'hui ses traits objectifs au paternalisme, fondé sur un ensemble d'intérêts et de devoirs réciproques, ainsi que sur « des rapports d'intérêt et d'affection »³, est protéiforme. Il recouvre à la fois l'aide méthodologique, le contrôle des actions engagées, l'aide à la rédaction des documents pouvant comporter des suites judiciaires ou administratives (PV, référés...), la mutualisation des retours d'expérience, la circulation des informations du centre vers la périphérie et inversement (la chaîne hiérarchique doit notamment pouvoir alerter à temps) et le partage d'expériences cher à Villermé, dont *Flash Travail*⁴ créé en 2015 ou les *Notes d'ambiance régionale* – avatars institutionnels du bulletin de Villermé *Interd'Its* - sont deux illustrations éloquentes. Si les supports et outils de ce management ont à l'évidence bien changé (le *système* d'information

¹ *Idem*. A propos d'un accident ferroviaire survenu dans les Ardennes.

² L'explication écrite (avec la mention « *le présent courrier ne sera pas versé à votre dossier* ») ou orale suffisent dans bien des cas.

³ Voir Annie Lamanthe, *Les métamorphoses du paternalisme*, CNRS Editions, 2011.

⁴ Dont le sous-titre est significativement : *La Lettre de la DGT sur l'actualité de la politique du travail*. « Cette lettre est la vôtre. Elle se nourrit des contributions et des informations de l'ensemble des sous-directions et bureaux de la DGT, des Direccte et des Dieccte. Celles-ci contribuent d'ailleurs très régulièrement, avec en moyenne quatre articles par numéro. Nous les remercions de prendre le temps de contribuer, ce qui nous permet de mieux souligner leurs missions et leurs actions quotidiennes, qui sont au cœur de nombreux enjeux contemporains » (Editorial de *Flash Travail*, n°50, décembre 2019)

WIKI'T¹ a remplacé CAP SITERE créé en 2006), le travail en groupe et en réseau a pris une forme également courante. Cette implication « villermiste » du SIT au bénéfice de ses acteurs est enfin indissociable d'une valorisation de leur action au profit du système lui-même, censé conserver la mémoire collective du corps en action et capitaliser tous les éléments de nature à augmenter ses performances. Ne s'agit-il pas de produire de l'intelligence collective et de renforcer la technicité juridique d'un corps aux multiples prérogatives ?

« Quand on a développé les sanctions administratives, on savait qu'on aurait des contentieux et je ne faisais pas confiance à la compétence de mes services pour les gérer. Par exemple, mes collègues ne connaissaient pas les pratiques du référé. La sanction administrative, ce n'est pas de l'excès de pouvoir mais du plein contentieux ; or, ils ne l'avaient jamais pratiquée. En lisant les jugements, j'ai vu que lors d'un jugement en Pays-de-Loire, l'administration n'avait pas été présente à l'audience, ce qui ne va pas du tout. Par ailleurs, en regardant les visas du jugement, j'ai constaté qu'on n'avait pas produit. Le chef de pôle, qui venait de la maison, m'a dit qu'il pensait que c'était une procédure orale et qu'on n'avait donc pas besoin de produire. J'ai dit aux responsables départementaux que ce n'était pas de ma part un manque de confiance mais que je devais impérativement piloter le contentieux et que pour cela, il fallait une organisation portant l'exigence. Ainsi, je lis les notes de quinzaine qui remontent des services. Je remercie le responsable de l'avoir envoyée, je dis quand ça ne va pas. Quand dans une région il n'y a par exemple rien sur la PSI, je m'en étonne ; je demande un complément. Enfin, je félicite. Il y a la protection et la valorisation. C'est un corps qui ne sait pas se valoriser. La valorisation fait partie de la protection mais, sous un autre angle »².

De leur côté, les agents de contrôle comprennent difficilement que leur travail solitaire *hors des actions collectives prioritaires* ne soit pas reconnu à sa « juste » mesure et soit, d'une certaine façon ostracisé ou relégué par le système. La réponse à la demande sociale ferait, à leurs yeux, partie des attributions d'un service public constitutionnel, tourné *d'abord* vers les usagers du travail. S'y prêter aux dépens parfois des priorités nationales ou régionales ne relèverait pas d'une posture prétendument confortable ou d'une routine commandée par le travail en section, mais d'un service public constamment sollicité. Si le SIT est ainsi mis en cause, c'est parce qu'il est assimilé à ce qu'il n'est pas totalement : *un système de défense, de justification et d'application de la politique du travail*. Alors qu'il devrait s'attacher à concilier les objectifs de celle-ci avec les attentes et besoins des

¹ WIKI'T remplit trois missions : fournir une base documentaire nationale sur l'ensemble des infractions constatées et des suites instruites par l'inspection du travail en tous points du territoire ; apporter une aide à la rédaction par la mise à disposition de modèles de courriers, de mise en demeure, de décisions ; et, enfin, suivre les recours hiérarchiques et contentieux allégeant ainsi les échanges par messagerie électronique.

² Entretien avec Yves Struillou, 2 janvier 2020.

usagers/citoyens, eu égard à la complexité du droit et à ses sources multiples. Certes, les actions collectives sont démocratiquement et administrativement fondées, mais leur « urgence » ne doit pas éclipser d'autres priorités, identifiées sur le terrain, qui participent du *même souci de régulation sociale*. Or, comment tenir les deux bouts sinon peut-être en partant, comme y invite l'ergonomie, du travail réel des agents qu'il ne faudrait pas confondre avec la représentation que s'en fait la Centrale, tenue à des objectifs quantifiés ?

« Ce qui est complexe, c'est que des It qui se réunissent et discutent entre eux de manière authentique sont tout à fait prêts à reconnaître les limites de leur action et la nécessité d'avoir une politique collective. Mais si on vient devant vingt It en région et qu'on repart après leur avoir dit ce qu'ils doivent faire, ça ne marchera pas. Ce n'est pas seulement une question de forme, c'est l'incapacité des hiérarques de l'administration centrale à prendre en compte le réel de l'activité sur le terrain. Si le ministre de l'Intérieur débarque en Seine-Saint-Denis après des actes de violence entre la police et les jeunes et qu'il dit simplement que ce n'est pas possible de tabasser des jeunes, il ne va pas être compris. S'il essaye de comprendre le quotidien des policiers et ce qui peut les amener à être violents, ce n'est pas le même registre. Je pense qu'il y a, de la part des 'surplombants', une difficulté à prendre en compte le réel de l'activité des 'surplombés' »¹.

Comme le souligne le sociologue Philippe Auvergnon, la réforme de l'IT impulsée par la plan « ministère fort », « tout intéressante qu'elle puisse apparaître a été réalisée dans un esprit très '*top-down*'. Ses promoteurs, membres de la Haute administration plus que politiciens, ont témoigné d'une monstrueuse ténacité. Mais, la réforme ne passera dans les faits qu'avec beaucoup de '*bottom-up*' »².

Dans cet ajustement constant entre l'organisation de l'IT et la politique du travail, le temps est l'allié le plus sûr de l'autorité centrale, et il est vraisemblable que la latitude individuelle des agents de contrôle se rétrécira à mesure que se développeront les actions collectives coordonnées. Mais à trop vouloir réduire cette autonomie rebelle dans un souci égalitaire de normalisation, l'autorité centrale court un double risque : celui de décourager l'inventivité ou l'ingéniosité individuelle (cette fameuse ingénierie sociale qui caractérisait Villermé) dont le système a malgré tout besoin pour augmenter ses performances et son

¹ Entretien avec Pascal Etienne, 14 février 2019.

² Philippe Auvergnon. Inspection du travail : système vous avez-dit système ?, 2019. fhalshs-02430804.

efficacité ; et celui, tout aussi lourd conséquences, de diminuer l'attractivité du métier d'inspecteur du travail.

L'équilibre qui se négocie aujourd'hui entre les aspirations individuelles¹ et la performance du système reste en tout cas un point de crispation, dont les organisations syndicales se sont emparées sans nulle envie de reconnaître leur subtile complémentarité à l'échelle du corps. Comme si l'expression collective, bien obligée de simplifier les enjeux pour faire mouche, n'était pas à la hauteur de la qualité d'observation des hommes et des femmes qui exercent le métier d'agent de contrôle. D'où sans doute l'opportunité de réhabiliter et d'encourager la « dispute professionnelle » en dehors des canaux de représentation classiques qui tendent à évincer l'IT (mais non pas la DGT, au contraire, très présente) des réformes contemporaines du droit du travail dont elle *aurait dû*, comme par le passé, être partie prenante (représentativité, négociation collective, responsabilité sociale de l'entreprise...)². Cette dispute professionnelle, aujourd'hui orpheline, dont les deux associations étudiées dans cet ouvrage avaient compris l'ardente nécessité et le rôle paradoxalement cohésif, constitue en effet un mode irremplaçable (car parfaitement adapté à la psychologie du corps) de résorption des conflits culturels³, une manière de prendre de la hauteur et de relativiser ses propres pratiques, *porteuse à terme d'actions collectives*. Toutes choses de nature à amplifier l'efficacité du système en resserrant le lien entre les agents de contrôle et leur autorité centrale autour d'enjeux *partagés car disputés*, dont la politique du travail, pourtant d'une autre étoffe, est aussi faite. Ainsi, laisser ce « capital vivant », qui ne demande qu'à s'exprimer et fructifier, aux seules organisations syndicales dont la vocation légitime est de défendre les intérêts statutaires du personnel de l'IT dans toutes ses composantes, serait se priver d'une source d'innovations individuelles appelées à se cristalliser collectivement et, partant, d'un vecteur d'intégration des acteurs dans le système. Villermé n'avait-elle pas pu ou su préserver sa force de proposition en tenant à distance les OS dont elle reconnaissait par ailleurs toute l'utilité ?

¹ Qui font écho à celles des salariés protégés, l'individualisation des relations du travail ayant depuis les années 1970 marqué des points décisifs.

² Dans ce sens, entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018 : « La base n'était pas porteuse de propositions ou, plus exactement, des organisations faisaient écran pour empêcher les remontées ».

³ Entretien avec Jean Marimbert, 13 juillet 2018 : « Le fait que c'était un lieu d'expression des conflits internes, des clivages entre différentes logiques, des conceptions différentes du métier en restant respectueux de la diversité des pratiques a permis de canaliser certaines évolutions, certains comportements. A l'époque, je ressentais Villermé comme ayant une vision assez éclairée des enjeux pour l'IT et des nécessités de faire évoluer les pratiques professionnelles pour mieux remplir sa mission et peser sur le cours des choses. Mais pour peser sur le cours des choses, il faut s'accepter comme un acteur d'une évolution sociale plutôt que de rester sur son Aventin ».

Conclusion

Ecrire l'histoire de Villermé et L.611-10 revient, dans une large mesure, à s'intéresser à l'histoire récente, sur près de quarante années, d'un corps confronté depuis ses origines aux mutations ou aux défis du monde du travail. Le propos invitait à se démarquer d'une histoire institutionnelle classique, fondée sur l'analyse des réformes de(s) structure(s), pour décrypter, au prisme de deux associations, les métamorphoses récentes d'un corps que ni l'une ni l'autre n'avait incarné dans sa totalité. Ne s'agissait-il pas, aux termes de la commande, *« de faire ressortir ce que ces associations ont apporté à l'inspection du travail et aux politiques menées par le ministère, sans bien sûr négliger les limites éventuelles de leur action. Et d'établir une correspondance avec la réforme de l'inspection du travail engagée en 2014 et actuellement en cours d'application, dans le but de nourrir la réflexion des différents acteurs sur le rôle et le mode d'intervention du service public d'inspection du travail dans notre pays ?* Si retracer l'émergence et l'affirmation déphasées de Villermé et L.611-10 constituait une étape obligée, très vite la question s'est posée de savoir pourquoi les idées qu'elles avaient véhiculées avaient reçu ou non des traductions institutionnelles. La réponse se trouvait, en toute hypothèse, dans le jeu d'interactions continu entre ces associations endogènes, le corps qu'elles prétendaient incarner, et la chaîne hiérarchique (autorités de tutelle comprises) à laquelle leurs membres étaient statutairement soumis. Mais comment ne pas remarquer, pour la plus importante d'entre elles, Villermé (1982-2003), le hiatus frappant entre ses idées exprimées très tôt sur l'organisation de l'IT et la mise en œuvre de réformes de structure *postérieures à sa disparition* qui s'en inspirent, mais dont la justification repose sur des analyses de contexte différentes ? Comment expliquer que des idées, comme le travail en réseau, la suppression des sections, les actions collectives ou encore la recherche de l'effectivité du droit par d'autres moyens que le droit lui-même, jugées inapplicables dans un contexte ayant pourtant favorisé leur éclosion, soient, quarante années plus tard, considérées comme viables dans un tout autre contexte qui en justifie l'application ?

De deux choses l'une : ou bien ces idées n'avaient eu aucune influence sur les structures alors en capacité de les mettre en œuvre, et leur application différée était le fait du plus pur hasard ; ou bien elles avaient cheminé souterrainement, portées par des

individualités qui les avaient confrontées à leurs propres pratiques et observations jusqu'à les appliquer sur le terrain, avant d'être mises en œuvre par l'administration du travail à la faveur d'un concours de circonstances particulier. C'est évidemment la seconde option, plus conforme à notre conception démonstrative de l'histoire, que nous avons privilégiée.

Nous avons voulu ainsi étudier la genèse socio-historique de ces deux associations, savoir si elles avaient été représentatives de la réelle diversité culturelle de l'IT, restituer à grands traits leur production intellectuelle, apprécier leur autonomie, degré d'ouverture et marge de manœuvre au sein de leur corps d'origine, et, enfin, questionner la manière dont leurs idées avaient pu infuser dans la technostructure. Comment ? En empruntant certains concepts et enchaînements à l'analyse institutionnelle qui permettait de postuler plusieurs choses : d'une part, une interpénétration des idées entre l'Etat et des associations endogènes portées par leur objet à critiquer, débattre, inventer et proposer plus qu'à représenter des intérêts catégoriels ; d'autre part, un rôle potentiellement instituant dévolu aux associations, qu'il convenait de caractériser : comment avait-il été assumé par chacune d'elles ? Quels en avaient été les manifestations et les effets ? Et enfin, un travail d'imprégnation de la Centrale par les idées et critiques des deux associations, en particulier Villermé dont les membres les plus actifs avaient été amenés, au gré de leur carrière, à occuper des postes stratégiques dans les cabinets ministériels ou dans les services déconcentrés : à quels moments clefs et sous quelles conditions, ces idées étaient-elles devenues des ressources ou des leviers d'action pour la Centrale ?¹

Il est vite apparu que Villermé et L.611-10 s'étaient forgé une capacité d'analyse critique, indépendante des prises de position syndicales. Celle-ci a nettement contribué à asseoir l'IT dans le débat public autour du social et des fonctions du droit du travail. Pour autant, cette effervescence intellectuelle, souvent médiatisée, n'a pas tiré de sa « léthargie » l'institué DRT qui, pendant longtemps, ne s'est pas comporté comme « l'autorité centrale » de l'inspection du travail et n'a pas éprouvé le besoin de coupler l'élaboration des textes et le contrôle de leur application².

¹ Cet angle d'approche a pu en décevoir plus d'un. Les associations elles-mêmes dont les idées et le rôle ont pu être, à l'aune de leurs souvenirs, mal interprétés ou insuffisamment restitués ; les témoins interrogés qui, ayant espéré une histoire plus anecdotique ou davantage incarnée, n'ont peut-être pas retrouvé l'ambiance (de leur jeunesse) ni l'esprit qu'ils avaient un temps (rarement sur toute la durée) connus dans leur association ; ceux qui ont refusé de témoigner pour des raisons mal élucidées ; les « oubliés » qui, pensant avoir joué un rôle important, ont été relégués dans un anonymat peu gratifiant ; les hauts fonctionnaires dont l'action a pu être contestée ou concurrencée par des associations dont le rôle structurant a pu leur paraître exagéré ; la DGT dont le rôle essentiel dans la réorganisation de l'IT depuis 2005 aurait pu être davantage mis en valeur.

² Cette liberté de ton et d'expression n'aurait pu s'exprimer si l'IT avait fonctionné dans un système hiérarchisé, selon des règles de fonctionnement strictement administratives. Ce sont précisément l'autonomie et la liberté

Faut-il s'en étonner ? Les enchaînements postulés par l'analyse institutionnelle ne sont pas forcément mécaniques. Si la fonction potentiellement instituante de la DRT a tant tardé à se manifester, c'est parce que la rencontre entre Villermé à son zénith et cette direction ministérielle ne s'est au fond jamais produite. D'une part, l'Association est restée fidèle à son dogme originel : « Ni empiètement, ni suppléance », quand certains de ses fondateurs historiques étaient déjà disposés à franchir le pas. D'autre part, la DRT n'avait alors ni l'ambition ni le blanc-seing gouvernemental nécessaires pour concevoir et organiser une liaison organique entre ses programmes d'actions prioritaires, dont elle ressentait pourtant l'impérieuse nécessité, et un corps jaloux de sa structure acéphale. Certes, un rapprochement s'est bien dessiné, au milieu des années 1990, qui aurait peut-être débouché sur la codétermination - incongrue dans le paysage administratif français - d'une politique du travail, si la plupart des adhérents de Villermé ne s'étaient montrés ouvertement hostiles à une politique *hétéronome* impliquant pour eux le renoncement à ce qui avait motivé leur entrée dans le corps : une conception libertaire et individualiste du métier d'inspecteur du travail.

La perspective adoptée dans cet ouvrage est pourtant bien « dialectique » car le retour du refoulé s'est bel et bien produit, une décennie plus tard, au prix d'une inversion systémique : l'institué DGT a alors résolument pris la relève d'un instituant malgré lui (Villermé) disparu et d'un contre-institué (L.611-10) dont certaines critiques ou revendications ont été prises en compte. Mais le passage de témoin, dans un contexte très particulier, marqué notamment par le double assassinat de Saussignac, s'est révélé particulièrement délicat à négocier.

Fraîchement érigée en autorité centrale de l'inspection, au milieu d'un paysage syndical éclaté, divisé et majoritairement hostile, la DGT a dû en effet s'impliquer sur plusieurs fronts à la fois : la définition d'une politique du travail soumise à de fortes contraintes extérieures (LOLF, RGPP), les réformes du droit du travail dans un contexte de flexibilité accrue (le droit du travail étant perçu comme une entrave à la négociation collective et à l'emploi) et la modernisation d'une IT artisanale dont la culture était et reste composite et sédimentée. Le système d'inspection du travail (SIT), mis en place en deux temps, à travers le PMDIT puis le plan « ministère fort » - dont certains anciens villermistes ayant déjà travaillé en « mode système » ont été partie prenante -, est né de la nécessité de conjointre ces trois fronts, aucune bataille ne pouvant être engagée ni gagnée sans une

d'expression et d'expérimentation, dont les deux associations ont largement bénéficié et usé, qui ont permis de faire comprendre à la Centrale tout l'intérêt d'une organisation collective de l'IT.

intelligence collective des actions prioritaires à mener, ni une interdépendance accrue entre les divers rouages impliqués. « Faire système », c'était dans une large mesure créer les conditions d'un fonctionnement plus collectif (sans porter atteinte à l'indépendance garantie des agents de contrôle) qui puisse avoir dynamiquement raison de la rétivité des agents de contrôle à une politique du travail, ressentie comme étrangère aux représentations de leur métier mais devenue la principale justification de l'administration du travail.

Si elle s'est clairement inspirée des idées de Villermé et des revendications de L.611-10 en faveur de *plus* de contrôle, et si un code de déontologie s'est employé à réguler les tensions entre les exigences collectives du STI et l'autonomie des agents, la DGT n'est pas parvenue, en dépit d'une systématisation des méthodes de l'IT et de la création remarquable d'une courroie de transmission avec celle-ci (le SAT), à rallier la totalité des agents de contrôle au bien-fondé d'une politique du travail. Sans doute parce que Villermé, en sa triple qualité de catalyseur, « syncrétiseur » et amortisseur critique des réformes, lui a fait cruellement défaut au moment crucial du lancement conjoint de la politique du travail, de la transformation du droit du travail et de la réforme jugée inéluctable de l'IT :

« Villermé a joué un rôle essentiel dans l'encadrement, c'était une boussole. Elle a de fait disparu au plus mauvais moment en laissant l'encadrement désemparé. Les directeurs se sont trouvés coincés entre les inspecteurs du travail, hostiles aux réformes, et la construction d'un nouveau droit du travail mené au niveau central dont ils avaient du mal à comprendre les clefs. Ils ont néanmoins fait le job dans un contexte rendu d'autant plus difficile qu'il correspondait à la création des DIRECCTE au sein desquelles on fusionnait les services de Bercy et de Grenelle. Je pense qu'il aurait été bien d'avoir des associations pour conceptualiser tout ça. Une administration centrale ne suffit pas à le faire. J'avais ma propre approche mais je ne prétendais pas avoir le monopole de la conceptualisation. Je ne demandais pas à avoir des interlocuteurs qui conceptualisaient comme moi et je pense qu'on aurait pu se rejoindre sur un certain nombre de choses. Il aurait été important d'avoir en face de soi des associations qui portent l'histoire du ministère et des pratiques et qui puissent exprimer d'autres approches. Les directeurs régionaux et départementaux se sont retrouvés coincés entre une administration centrale – la DGT et le ministre – qui voulaient faire bouger les choses avec des projets politiques au sens le plus large du terme, et une partie des organisations syndicales de l'IT qui était très idéologisée. Du coup, ils n'ont pas eu le soutien intellectuel, conceptuel des associations et cela a beaucoup manqué »¹.

La disparition des deux associations de l'univers intellectuel de l'IT a en tout cas transformé le métabolisme de ce corps. Elle a en effet distendu le rapport temporel et réflexif de l'inspection au droit du travail. Non que ces associations aient eu une

¹ Entretien avec Jean-Denis Combrexelle, 9 juillet 2018.

quelconque influence sur le devenir d'un droit dont l'élaboration et les orientations relèvent au premier chef de l'autorité démocratique – même si l'IT contribue à « faire » le droit. Mais elles réfléchissaient en permanence aux effets que ce droit vivant pouvait avoir sur les pratiques professionnelles des agents de contrôle, et sur la manière dont ces pratiques pouvaient améliorer son effectivité au bénéfice des usagers du travail. Ce faisant, elles mettaient en phase l'inspection avec le droit du travail, remplaçant la relation *passive* que ce corps avait entretenue avec sa progressivité protectrice par une approche curieuse et analytique de ses enjeux. Au point de s'arroger, dans un contexte économique et social marqué par l'irruption d'un chômage de masse, un *droit de regard* sur la dynamique d'un droit, appréhendé aussi bien en amont de sa formulation qu'au moment de son application, contribuant par là même à son appropriation par les agents de contrôle. L'observation vaut surtout pour Villermé dont certains membres étaient liés à l'intelligentsia du droit social. Cette association en retirait une fonction d'oracle médiatique, doublée d'une capacité certaine à innover, expérimenter et investir collectivement des sujets alors peu explorés comme le droit social comparé européen, les confins ou encore les laissés-pour-compte du droit du travail. Cependant qu'elle révélait et remettait à l'honneur, contrairement à la posture défensive de L.611-10 centrée sur le contrôle de conformité, une facette essentielle mais rarement étudiée de l'IT, l'ingénierie sociale, soit une fonction ancienne – théorisée et incarnée à la fin du XIXe siècle par l'ingénieur social Emile Cheysson - fondée sur la mise en relations et la combinaison de talents individuels au service de causes sociales priorisées.

On aura compris qu'un décrochage inédit s'est produit entre l'IT et le droit du travail que l'autorité centrale, officiellement impliquée dans la production des textes et les réformes du droit du travail, peine aujourd'hui à compenser en conjuguant ses nouvelles fonctions de manager de l'inspection avec les contraintes d'une gestion interministérielle des politiques publiques déclinée au niveau régional et même départemental. Or cette disjonction, non résorbée par la politique du travail, n'est pas sans fragiliser l'ensemble du corps, alors même que s'accroît paradoxalement son efficacité avec le développement des actions collectives ciblées ou la spécialisation de son action par thème ou par risque.

D'une part, l'IT est aujourd'hui absente des *enjeux* du droit du travail¹ et, par voie de conséquence, du débat démocratique y afférent, alors qu'elle est un acteur/observateur

¹ Entretien avec Jean-Denis Combexelle, 9 juillet 2018 : « L'enjeu, c'est l'existence même du droit du travail. La France connaît une évolution que connaissent tous les pays occidentaux. Pour faire court, car il faudrait un livre entier pour l'exposer, nous sommes dans une phase d'individualisation profonde des relations du travail. D'une certaine façon, l'économique et le social se rejoignent. Ce n'est pas seulement les entreprises et la

public exercé et privilégié de son application et de son acclimatation sur le terrain. Son organisation récente en système contribue certes à corriger sa « presbytie » globale, grâce notamment au GNVAC, mais sans lui fournir les outils conceptuels nécessaires à la compréhension des enjeux politiques, économiques et sociétaux dont le droit du travail est le produit, ni les moyens de développer collectivement cette ingénierie sociale dont son activité est porteuse¹. Une tête pensante ne suffit pas à faire penser un corps, dont l'organe d'observation individualisé souffre encore sur le terrain d'une certaine myopie. Celle-ci serait même entretenue par l'automatisation du système qui produit davantage de procédures et de résultats que d'intelligence situationnelle.

D'autre part, l'IT s'est éloignée des valeurs qui avaient pendant plusieurs décennies nourri son imaginaire et fait sa force de conviction. Jadis profondément républicain, ce corps généraliste est depuis longtemps à la recherche d'une cohésion identitaire. Cette cohésion – dont les Voltigeurs de la République furent une incarnation datée – ne soulevait aucune difficulté, tant que le socle des lois du travail à appliquer restait à la fois étroit, cohérent et aisément appropriable. Ce socle était « valorisable » au sens où il renvoyait à

mondialisation qui imposent cette évolution, les jeunes générations de travailleurs y sont aussi favorables. Cette individualisation se traduit par un rôle renforcé du contrat de travail et surtout par un rôle renforcé du contrat de droit civil ou commercial (« l'uberisation »). Des questions essentielles se posent :

- comment mieux équilibrer la loi et la négociation collective ?
- comment articuler l'accord collectif et le contrat de travail ?
- quelle doit être la place de la négociation de proximité (accords d'entreprise) par rapport aux négociations nationales ?
- comment assurer la protection et les conditions de travail des travailleurs en dehors du strict champ du droit du travail ?
- comment assurer régulation collective et liberté individuelle ?
- est-ce toujours au droit du travail d'assurer ces régulations ?

Toutes, je dis bien toutes, les réformes de fond qui se font pendant cette période s'articulent autour de ces questions. Ainsi les réformes de la représentativité ne sont pas une fin en soi mais visent à donner davantage de légitimité aux acteurs et donc de place à la négociation collective.

Or l'inspection du travail et ses organisations syndicales se sont elles-mêmes mises à l'écart de ces réformes. La contestation des réformes tenant à l'organisation les concernant et une approche idéologique ont brouillé le paysage. L'inspection du travail est absente de la réforme de la représentativité et de sa mise en œuvre, elle est aussi absente des réformes successives concernant la négociation collective, la responsabilité sociale et de l'objet social des entreprises ».

¹ On peut se demander à quels chantiers réflexifs s'attaquerait aujourd'hui Villermé ? Sans doute à des anciens, comme la formation des IT, la mise à leur disposition d'instruments, la flexicurité, l'émiettement syndical. Mais aussi à des nouveaux, dans le droit fil de la revue *Travail* : l'individualisation des conditions de travail et de rémunération ; l'égalité professionnelle Hommes/Femmes ; la disparition des CHSCT ; la représentativité et l'éclatement des syndicats ; l'articulation des questions de santé au travail et santé environnementale ; mondialisation économique ; le néo-libéralisme qui incite l'individu à trouver lui-même réponse à ses difficultés ; la financiarisation de l'économie qui transforme le salariat en coût et non plus en richesse ; le développement de l'intelligence artificielle qui évince de plus en plus l'homme du travail ; l'uberisation qui prend le relais du travail indépendant tout en revêtant des formes de para-subordination ; l'estompement des frontières entre salariat et travail indépendant (avec un métissage facteur d'incertitude) ; la remise en cause du principe de faveur au profit de la négociation d'entreprise qui réduit l'ordre public social au dernier carré des droits fondamentaux ; la priorité donnée à la négociation d'entreprise qui complique considérablement le contrôle par l'IT des accords d'entreprise ; la déstructuration du collectif travail ; le télétravail.

une éthique de la « protection légale des travailleurs » que les inspecteurs du travail français mais aussi leurs homologues étrangers, souvent spécialisés, pouvaient facilement épouser.

Or la complexification du droit du travail et la diversification des missions de l'IT ont progressivement implanté plusieurs cultures concurrentes au sein de ce corps généraliste, au point de le déposséder d'un centre d'inertie (ou de références communes), *qui lui aurait permis de tourner sans balourd*¹. Villermé et L.611-10 ont bien tenté, chacune à leur manière, de compenser cette absence. La première s'est appuyée sur la polyvalence ou le généralisme de l'IT pour sélectionner des thématiques (souvent transversales), concepts et pratiques professionnelles, autour desquels chacun pouvait se reconnaître dans l'autre, donner et recevoir, confronter son point de vue avec celui des autres, dans une sorte de communauté plurielle qui n'excluait ni les désaccords ni une certaine confraternité. Tel un lecteur qui découvrirait chez un écrivain une autre façon de décrire ce qu'il ressent, mais qu'il n'aurait su lui-même décrire tant la justesse des mots peut révéler la part enfouie en lui. Les débats et synthèses en résultant fabriquaient, aux antipodes d'un prêt-à-penser standardisé, du « collectif intelligent » en mettant à la disposition des agents des outils conceptuels et didactiques qui leur permettaient de mettre à distance leur pratique professionnelle, c'est-à-dire de lui donner du sens tout en conservant leur liberté de jugement. Ce faisant, Villermé « valorisait » l'IT sans la réduire à une pratique professionnelle ou à un rôle prédéfini : elle travaillait sur ses potentialités en partant de l'observation du réel, sans réduire ce corps à une mission particulière².

La seconde association, L.611-10, dont le discours et la rhétorique étaient au contraire de Villermé déjà constitués à sa naissance, s'y est prise tout autrement. Elle a voulu ramener l'identité de l'IT, qu'elle jugeait défailante et malmenée, aux valeurs fondamentales qui lui paraissaient avoir structuré ce corps. En postulant que celui-ci en finirait une fois pour toutes avec son doute existentiel, s'il assumait sa « véritable » nature : celle d'un corps de contrôle, axé sur la défense de l'ordre public social. Ce credo, qui renvoie à un imaginaire mythique n'a pas été inutile, puisqu'il a contribué à renforcer une

¹ Le balourd est un terme de mécanique classique caractérisant une masse non parfaitement répartie sur un volume de révolution entraînant un déséquilibre. L'axe d'inertie ne se confond plus avec l'axe de rotation.

² *Une association endogène a-t-elle plus de chances d'être écoutée par les agents de contrôle qu'une administration centrale qui leur envoie des instructions ou des circulaires ?*

« Je suis d'accord. En termes de management, un directeur d'administration centrale peut difficilement, et je le regrette, parler d'idéal ou de valeurs. Certains ministres ont essayé de le faire. Le mot 'valeur' est revenu dans les discours de Xavier Bertrand, de Michel Sapin ou de Gérard Larcher, ainsi que dans les miens, mais c'était toujours déformé. S'il y avait eu une association, les choses auraient été beaucoup plus simples. Des personnes comme Claude-Emmanuel Triomphe et quelques autres intellectuels isolés qui avaient été à Villermé étaient des personnalités très importantes mais ils n'avaient pas la force d'une organisation ». (Entretien avec Jean-Denis Combexelle, 9 juillet 2018).

mission essentielle jugée, bien à tort, peu compatible avec la fonction régulatrice de l'IT. La politique du travail et le SIT en ont pris acte, surtout en matière de risques professionnels dont la gestion publique requiert à la fois de la prévention, du contrôle, de la coordination et de la répression. On peut même penser que l'influence de L.611-10 a, dans ce domaine, été plus forte sur la technostructure que celle de Villermé. Non sans paradoxe puisqu'elle se complaisait dans la posture de contre-institué systématique ou d'empêcheur de tourner en rond. Mais en réduisant l'IT à l'une de ses facettes, elle n'a pas réussi à faire du contrôle le centre d'inertie d'un corps animé d'un pluralisme culturel. La priorité accordée à la protection de l'intégrité physique et psychique des salariés n'a nullement détrôné les autres « valeurs » dont s'était parée l'inspection au fil de son histoire : conciliation, conseil, médiation...

La disparition des associations du paysage intellectuel de l'IT ne doit pourtant pas porter au pessimisme, s'agissant d'un corps plus que centenaire qui s'en est, pendant longtemps, fort bien passé. Notre étude invite plutôt à réfléchir, sur un mode non prescripteur mais interrogatif, aux moyens d'intégrer, dans le processus d'institutionnalisation dialectique analysé dans cet ouvrage, le « testament politique » des deux associations défunctes qu'on pourrait réduire à deux choses essentielles : les conditions d'un droit d'expression collectif et individuel, et l'échange autour des pratiques professionnelles. Avec cette hypothèse que l'institutionnalisation engendrée par l'inversion systémique des fonctions d'institué et d'instituant serait plus forte et mieux acceptée si elle parvenait à capter et organiser l'héritage « suspendu ». L'autorité centrale du système ne peut en effet résoudre *unilatéralement et tout à la fois* (autrement dit sans médiation) ses problèmes et ceux des agents de contrôle, parce que les uns et les autres ne se posent pas dans les mêmes termes ni avec la même acuité.

Que veut-on en effet, sinon répondre simultanément aux enjeux actuels du monde du travail, lesquels dépassent largement le cadre d'un territoire et *a fortiori* d'une section, et aux problèmes locaux auxquels l'inspection doit répondre chaque jour ? Il y va, nous semble-t-il, de l'acceptation sociétale et corporative de la politique du travail. Or la réponse à cette question ne réside pas forcément dans une nouvelle réforme administrative ni dans la formulation unilatérale d'actions prioritaires ressenties parfois comme intrusives. Pas plus qu'elle ne saurait venir du seul dialogue entre les organisations syndicales et l'autorité centrale, investie au premier chef dans la mise en œuvre de cette politique. S'il produit bien des compromis dont la DGT peut tirer parti, ce dialogue qui prend souvent l'allure d'une négociation repose en effet sur une certaine asymétrie des parties en présence, due à

l'éclatement des organisations syndicales depuis le milieu des années 1990. L'émiettement de la représentation qui en résulte contrarie *de facto* la prise en compte par l'autorité centrale de la parole proprement « professionnelle » de la base du corps. N'est-il pas temps de sortir de cet angle mort, de « libérer » cette parole en « associant » la base à une réflexion autour des enjeux multiscalaires - locaux, nationaux et internationaux - du droit du travail (notamment à travers des thématiques transversales), afin que des démarches collectives émergent et participent à une certaine co-construction et, par là-même, appropriation de la politique du travail ?

Cela supposerait en tout état de cause de mieux organiser les instances de communication entre le DGT et les inspecteurs. Soit en améliorant le fonctionnement et le rôle des instances existantes en cours d'évolution (fusion des anciens CTP et CAP) ; soit par un « conseil d'agents » inspiré des conseils citoyens, qui remplirait institutionnellement une partie du rôle positif des associations et dont les délibérations pourraient, selon les cas, se faire entre agents seuls ou entre agents et comité de direction. *Une fonction organisée d'échanges professionnels* entre inspecteurs de base paraît en tout cas indispensable ; elle pourrait trouver sa place sur un site internet dédié et protégé par la DGT et l'INTEFP, de type « groupe whatsapp » avec la possibilité de liaisons vidéo-téléphoniques.

A l'heure où il est question de « désenchevêtrer les compétences de l'Etat et des collectivités »¹ dans le cadre d'une nouvelle organisation territoriale de l'Etat (OTE), la place du SIT, en tant que système à la fois ouvert (sur les autres acteurs du champ du travail) et intégré (c'est-à-dire doué d'une cohérence à l'échelle du corps et de ses méthodes), mérite également d'être questionnée. Comment éviter la dilution ou la fragmentation du système d'inspection dans un cadre dominé par l'autorité préfectorale, dont le rôle est, plus que jamais, de gérer au niveau départemental, les priorités d'action publique interministérielles ? La forte mutualisation interdépartementale des moyens (nerf de la guerre), sous la férule des préfets, si elle est un gage supplémentaire d'ouverture pour l'IT, ne risque-t-elle pas d'affaiblir l'échelon d'animation régional du SIT et de compliquer, du même coup, la gouvernance systémique d'un corps dont les méthodes s'affûtaient et gagnaient en efficacité ? Si elle prévoit fort heureusement « une meilleure articulation d'exercice des missions à l'échelon départemental des DREAL et des DDT », la nouvelle OTE ne va-t-elle pas provoquer un recentrage des services de l'IT sur le département au point de renforcer sa myopie à l'échelle nationale que le GNVAC, doté de faibles effectifs,

¹ Circulaire signée Edouard Philippe du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (Premier ministre).

s'efforçait précisément de corriger ? Ne risque-t-elle pas d'attiser la tension entre l'indépendance/autonomie des agents de contrôle, dont on aura compris la fonction gratifiante, et une politique du travail qui doit de plus en plus composer avec d'autres priorités ministérielles ?

De telles incertitudes peuvent compliquer la marche d'un système qui n'a pas encore bien résolu le problème de l'encadrement - patent depuis le PMDIT - dont dépendent pourtant son articulation interne et sa sauvegarde. Si la chaîne hiérarchique n'est pas convaincue au premier chef de la pertinence du travail en « mode système » (qui articule les enjeux locaux aux enjeux nationaux du droit du travail), sa fonction d'animation risque fort, dans la nouvelle OTE, d'être compromise. N'est-il pas temps, cette fois, de réaffirmer, via par exemple l'INTEFP dont le rôle de creuset ou de fédérateur culturel pourrait être amplifié, l'utilité sociale, la complémentarité et la cohérence généraliste des missions de l'IT ? De développer un esprit de corps autour de tout ce qui peut articuler travail collectif et travail individuel ? Voilà qui plaide, une fois encore, en faveur d'une clarification des missions du corps (accompagner la sédimentation des missions et des prérogatives du corps ne suffit plus) dont dépend historiquement sa construction identitaire ; mais aussi d'actions destinées à favoriser l'*identification* individuelle des agents aux objectifs « collectivisés » du système. Sur un mode proactif, à l'initiative de la DGT qui pourrait, comme le faisait Villermé, organiser des rencontres ou des forums nationaux ; et sur un mode *incitatif* à l'effet de *susciter* des initiatives collectives et individuelles, dont la capitalisation et la diffusion, si nécessaires à la promotion du corps, incomberaient à l'autorité centrale. Ne pourrait-on pas, sur ce point, encourager (par des primes ou autres gratifications) et valoriser la production intellectuelle des agents de contrôle, comme l'avait fait la Direction du travail qui rétribuait, dès avant 1914, les « travaux personnels »¹ des inspecteurs du travail ? Ne serait-il pas opportun de sensibiliser les élèves inspecteurs à l'histoire de leur corps, à celle d'autres corps comparables, ainsi qu'aux comparaisons internationales ? En clair, le système d'inspection du travail ne doit plus fonctionner comme un système de défense d'une politique du travail qui contourne ou contrebat les oppositions internes ; mais comme une organisation qui rassure, assure et réassure directement les agents, tout en stimulant et valorisant leur force de proposition. S'il veut, comme il le prétend, se mettre au service de la politique du travail, il doit leur

¹ Voir chapitre 2 et Vincent Viet et Valérie Burgos, « En quête de légitimité : les travaux originaux des inspecteurs du travail (1893-1914) », in E. Geerkens, N. Hatzfeld, I. Lespinet-Moret et X. Vigna (dir.), *Les enquêtes ouvrières dans l'Europe contemporaine, entre pratiques scientifiques et passions politiques*, La Découverte, 2019, p. 254-267.

donner bien plus qu'il n'est censé attendre d'eux, et organiser (ne fût-ce que pour le réguler et en tirer des idées) un droit d'expression opposable à l'autorité centrale.

L'incorporation de valeurs communes clairement identifiées, l'organisation de l'expression professionnelle, la valorisation de l'action collective et individuelle des agents et la promotion de l'ingénierie sociale (qui est une façon d'introduire de la souplesse dans le système, mais aussi de *concilier autonomie personnelle et action collective* en démêlant des problèmes souvent non solubles par le droit) pourraient ainsi dessiner le nouvel horizon culturel et professionnel d'un corps chargé d'histoire mais toujours en quête de cohésion.

Liste des entretiens réalisés

BENADON Marc, 25 janvier 2019, Paris, 2h20

BESSIERE Jean, 25 janvier 2018, Aurillac, 4h00

BONNETON Cécile, 12 juillet 2018, Courcouronnes Evry, 1h35

BOUCHET Hubert, 17 janvier 2019, Villejuif, 2h00

BRUNET Olivier, 20 mars 2019, Nantes, 2h00

BUTAUD Gilles, 12 juin 2019, Villejuif, 1h40

CALVEZ Yves, 11 décembre 2018, Villejuif, 2h45

CAROFF Didier, 7 juin 2018, Evry Courcouronnes, 1h40

CATALA Sylvie, 22 novembre 2017, Paris, 2h36

COMBREXELLE Jean-Denis, 9 juillet 2018, Paris, 1h30

De TAILLAC Lionel, 11 octobre 2018, Villejuif, 2h00

DE TAILLAC L., DUGHERA J., GUEANT J.-J., 13 juillet 2017, Villejuif, 2h00

De TAILLAC L., COGAN J., LAURENT A., RICOCHON M., 10 avril 2018, Paris, 2h40

DIRECCTE Essonne (J. COUET, O. COURTOIS, F. JALMAIN, C. BONNETON), Evry, 12 juillet 2018, 50mn

DU CREST Aline, 13 novembre 2018, Villejuif, 2h20

DUGHERA Jacques, 12 juin 2019, Villejuif, 1h20

ETIENNE Pascal, 14 février 2019, Villejuif, 2h50

FOMBELLE Catherine, 3 décembre 2018, Villejuif, 2h25

GUEANT Jean-Jacques, 6 novembre 2018, Melun, 2h20

HIDALGO Anne, 14 janvier 2019, Paris, 1h15

LAURENCON, Bernard, 5 février 2019, 1h55

LAURENT Annaïck, 22 mars 2019, Paris, 1h55

LE GOFF Jacques, 17 juillet 2019, Quimper, 1h20

LENOIR Christian, 23 janvier 2018, Villejuif, 1h50

LYON-CAEN Antoine, 25 janvier 2019, Paris, 2h00

MARIMBERT Jean, 13 juillet 2018, Paris, 2h00
MEYER Nathalie, 25 avril 2018, Villejuif, 2h20
MILLOT Martine, 30 janvier 2018, Paris, 2h10
OSVATH Jean-Louis, 12 juin 2019, Villejuif, 2h20
PEGON Odile, 1^{er} avril 2019, Paris, 2h05
PERIN Frédéric, 23 mars 2018, Villejuif, 1h25
RENDU Geneviève, 22 février 2019, Villejuif, 2h00
RICHARD-MOLARD Marianne, 22 mai 2018, Bordeaux, 2h00
RICOCHON Michel, 10 janvier 2018, Paris, 1h20
ROUSSELLE Sabrina, 14 juin 2019, Paris, 1h45
SCIBERRAS Jean-Christophe, 25 mars 2019, Paris, 1h35
STRUILLOU Yves, 2 août 2019, Paris, 1h25
STRUILLOU Yves, 2 janvier 2020, Paris, 1h55
THERY Michel, 8 avril 2019, Villejuif, 1h50
TIANO Vincent, 18 juillet 2018, Villejuif, 2h00
TIRILLY Vincent, 20 juin 2019, Villejuif, 1h40
TRIOMPHE Claude-Emmanuel, 27 mars 2018, Villejuif, 3h10
VACQUIN Henri, 3 décembre 2018, Paris, 1h50
VIEILLE Vincent, 29 janvier 2019, Lisieux, 3h00
VILBOEUF Laurent, 5 novembre 2019, Paris, 1h15
WALLON Bertrand, 26 avril 2019, Villejuif, 1h35
ZYSMANN Agnès, 19 février 2019, Villejuif, 1h50

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-------|
| Avant-propos | p.3 |
| Introduction | p.7 |
| Chapitre 1 / Ce que naïtre veut dire et donne à voir | p.17 |
| La germination et le cheminement heurté d'une idée | p.18 |
| Un besoin impérieux d'échanger | p.18 |
| Une Bourse nationale d'échanges mais sous quelles conditions ? | p.20 |
| Un nom pour quoi faire ? | p.24 |
| En quête de légitimité | p.27 |
| Les ressorts d'une naissance | p.31 |
| La mue sociologique d'un corps | p.32 |
| Rupture idéologique ou crise identitaire ? | p.37 |
| Syndicat de la magistrature et association Villermé : une homologie éclairante | p.41 |
| Chapitre 2 / Une génération en mouvement | p.51 |
| Le compromis politique d'une ouverture aut centrée | p.51 |
| L'aiguillon test des lois Auroux | p.59 |
| Au <i>Tableaux</i> ! | p.65 |
| Un pluralisme paralysant ou dynamisant ? | p.72 |
| La suppression de l'AAL ou comment rebondir ? | p.79 |
| Les curiosités centrifuges d'un esprit critique | p.85 |
| L'ingénierie sociale dispersive | p.89 |
| Chapitre 3 / Villermé au travail, Villermé travaillée | p.99 |
| Au zénith sans zénitude | p.100 |

| | |
|---|--------|
| Dynamique associative et dynamique intellectuelle | p.100 |
| Un fructueux trépied | p.104 |
| <i>Au plan local : les expérimentations et l'ouverture aux autres acteurs du champ du travail</i> | p.104 |
| <i>Au plan national : à la recherche d'une organisation collective de l'IT</i> | p. 110 |
| <i>Aux plans européen et international : comprendre sa pratique à travers d'autres modèles d'inspection</i> | p. 117 |
| Sur un piédestal en porte-à-faux | p.133 |
| Débattre ou se débattre : flottements dans un contexte économique en mutation | p.133 |
| <i>Le désarroi de Villermé</i> | p.134 |
| <i>Des chantiers de déconstruction ou de reconstruction ?</i> | p.141 |
| L'instituant et l'institué malgré eux : un modèle relationnel paradoxal | p.156 |
| <i>Caution villermiste et carence des politiques publiques</i> | p.157 |
| <i>A la recherche de convergences</i> | p.159 |
| <i>L'instituant s'effacerait-il devant l'institué ?</i> | p.165 |
| La deuxième mort sans ordonnance du docteur | p.167 |
| <i>Changements de statuts ou changement de grammaire ?</i> | p.169 |
| <i>Un sabordage collectif sans épave</i> | p.171 |
| Chapitre 4 / L611-10 ou l'invention d'un collectif personnalisé | p.177 |
| Se ressourcer dans le contrôle ? | p.178 |
| Les raisons d'une posture défensive | p.180 |
| <i>Itinéraires individuels en quête de convergences</i> | p.181 |
| <i>Se démarquer collectivement de Villermé : réagir pour agir</i> | p.193 |
| <i>Haro sur le « mélange des genres » !</i> | p.198 |
| Naissance et projet fondateur | p.203 |
| <i>La primauté du contrôle</i> | p.204 |
| <i>Un champ d'élection ou de prédilection : la prévention des risques professionnels</i> | p.206 |
| Le débat autour de l'évaluation des risques | p.209 |

| | |
|---|-------|
| <i>Un défi structurel</i> | p.209 |
| <i>Une culture venue d'ailleurs</i> | p.211 |
| <i>Le choc des cultures</i> | p.213 |
| <i>Gouverner, c'est adapter sans déséquilibrer</i> | p.217 |
| Faire ce que l'institué « devrait » faire | p.221 |
| Protéger les agents de contrôle | p.222 |
| <i>Protection fonctionnelle à usage externe</i> | p.222 |
| <i>Protéger l'agent de contrôle ou protéger son corps ?</i> | p.224 |
| Réconcilier répression et prévention | p.228 |
| <i>Resituer le PV dans l'action de l'inspection du travail</i> | p.229 |
| <i>L'enquête sur les PV</i> | p.230 |
| La mouche du coche | p.232 |
| Faire mouche en étant omniprésent | p.233 |
| Démystifier | p.236 |
| « Démasquer » la DRT pour l'inciter à agir | p.239 |
| Epingler les contradictions des politiques publiques | p.243 |
| Chapitre 5 / L'institué instituant : une inversion systémique | p.249 |
| Le réveil de la Centrale | p.251 |
| Un diagnostic sans appel | p.251 |
| Le drame de Saussignac : il faut sauver l'inspecteur Ryan | p.255 |
| Le rapport Bessière | p.260 |
| Le PMDIT et la renaissance de la DGT : l'équation d'une politique | p.265 |
| Le système T (Travail) | p.274 |
| Un processus hétéronome de réforme de l'Etat | p.274 |
| Le plan « ministère fort » | p.280 |
| <i>Les raisons endogènes et exogènes d'une presbytie</i> | p.281 |
| <i>Derrière les mots, une politique</i> | p.290 |
| Contraction ou rétraction du corps ? | p.296 |
| <i>La réorganisation territoriale de l'inspection : un maillage individualisant compensé par la mise en place d'unités de contrôle spécialisées</i> | p.296 |
| <i>Le ciblage des contrôles sur les priorités nationales de la politique du travail</i> | p.303 |

| | |
|--|-------|
| <i>Les limites de la transformation des emplois de Ct en It</i> | p.312 |
| Un système de défense de la politique du travail ou un système pour l'IT ? | p.314 |
| Conclusion | p.321 |
| Liste des entretiens réalisés | p.333 |
| Table des matières | p.335 |