

## RENCONTRE DU MARDI 19 DECEMBRE 2006

### REFORME ET MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

#### **Jean-Michel OLIVIER, Président de l'AFERP**

J'ai l'honneur d'accueillir Jean-Denis Combrexelle. La DRT n'existe plus, la DGT a été créée. Monsieur Combrexelle est désormais directeur général de la Direction Générale du Travail.

Il est venu nous présenter cette direction et son activité au sein du ministère. Nos gouvernements, nos législateurs successifs sont gourmands de textes et vous avez certainement beaucoup de travail.

#### **Jean-Denis COMBREXELLE, Directeur Général de la DGT**

Merci, bonjour à tous.

Je vais donc vous parler de la Direction Générale du Travail mais je ne vais pas vous soumettre un organigramme car cela n'a pas beaucoup d'intérêt. Je vais vous indiquer dans quel contexte cette direction générale a été créée et puis aller plus en détail sur ce qui concerne cette réforme. Pour comprendre cette réforme il faut noter que c'est une étape dans un processus amorcé depuis plusieurs années.

Le contexte général dans lequel elle s'est inscrite, c'est de faire en sorte que du côté du ministère il y est un véritable rééquilibrage entre l'emploi et le travail, une véritable logique et cohérence en matière de travail qui ne vise pas à s'opposer à la politique de l'emploi mais vise à se coordonner avec celle-ci.

La politique du travail correspond à plusieurs points.

Premièrement, il faut faire en sorte d'avoir une règle du droit du travail claire, adaptée aux évolutions et qui soit effective.

Le deuxième point, c'est de développer la place de la négociation collective.

Et le troisième point, c'est ce qui relève de la préservation, voire du développement, de l'ordre public social.

Ce sont ces trois axes qui organisent la politique du travail.

#### Le premier axe : une règle claire, adaptée et effective.

La règle claire conduit à améliorer la sécurité juridique. C'est dans ce cadre là qu'a été montée l'opération visant à recodifier le Code du travail. C'est une opération qui pour des raisons assez mystérieuses n'a pas forcément les faveurs de la presse alors qu'en réalité elle répond à l'intérêt général. Il y a énormément de moyens puisque six personnes y travaillent à plein temps et en même temps on a eu le souci d'y associer les partenaires sociaux et des experts composés notamment de professeurs de droit. On arrive à l'échéance, par une ordonnance qui devrait être présentée très prochainement au Conseil d'Etat au début de l'année ;

Cela veut dire très concrètement que le Code du travail tel que l'on le connaît va être profondément changé.

La numérotation va changer et la rédaction même des articles va être modifiée étant précisé que l'on travaille à droit constant. On ne remet pas en cause le fond du droit, mais il y a un gros effort de clarification. La numérotation va être modifiée et des articles célèbres qui ont occupé une partie des journées et des nuits des uns et des autres vont changer de place.

Le souci est aussi d'avoir une règle qui soit adaptée aux relations du travail, c'est un problème que connaissent tous les pays européens. On réfléchit notamment au contrat de travail, aux règles de rupture du contrat de travail et vous avez bien compris que dans le cadre de la campagne présidentielle qui s'annonce, ces questions seront au cœur de la campagne.

Tous les pays essaient de réfléchir à un nouvel équilibre dans lesquels on accompagne les parcours des salariés en matière de formation, de reclassement. Le droit du travail repose sur une relation bilatérale entre entreprises et salariés alors que l'on voit bien qu'aujourd'hui cela dépasse ce cadre.

### Le deuxième axe concerne la place de la négociation collective et du dialogue social.

Il y a eu plusieurs étapes et une cohérence dans ces étapes.

Il y a eu au moins quatre étapes.

Vous avez entendu Monsieur le Président Hadas-Lebel et vous allez entendre Monsieur Chertier qui parlent de ces sujets.

La première étape, c'est un renvoi quasi systématique à la négociation collective. Tous les textes qui sortent depuis 4 à 5 ans sont des textes qui d'une façon ou d'une autre renvoient à la négociation collective sur des sujets aussi sensibles que le temps de travail, les licenciements collectifs puisque le mode de cohésion sociale a prévu la possibilité pour les entreprises ou voire pour les branches de signer ce que l'on appelle les accords de méthode qui permettent de déroger à certaines dispositions. Si l'on prend tous les textes législatifs qui sont sortis, ce sont des textes qui organisent ce renvoi à la négociation collective.

Par rapport à l'évolution européenne, il y a un enjeu extrêmement important qui se joue en ce moment et dont le cœur est notamment la révision de la directive temps de travail. La France, minoritaire de ce point de vue là, considère que la régulation du temps de travail doit se faire par l'accord collectif ; alors que la plupart des pays européens, et pas seulement l'Angleterre, considèrent que d'une certaine façon le centre de régulation des relations du travail, c'est le contrat de travail.

Donc première étape, il y a eu un renvoi systématique à la négociation collective.

La deuxième étape, c'est la loi du 4 mai 2004

C'est une loi qui modifie profondément les choses sur deux points :

- 1) C'est une logique majoritaire, qui consisterait à dire que l'accord est valide s'il est signé par une majorité des organisations de salariés dans les conditions prévues par la position commune signée en 2001.
- 2) C'est une loi qui organise un rapport d'autonomie entre les différents niveaux de négociation collective, notamment très concrètement qui organise un rapport d'autonomie de l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche.

La troisième étape, c'est le projet de loi de modernisation du dialogue social qui en tout état de cause devrait sortir, sauf accident imprévu, avant les élections présidentielles.

C'est un texte qui organise les rapports entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux sous un triple angle, à la fois, c'est à dire qu'il y a une obligation de concertation préalable, à l'instar de ce qui se passe au niveau de l'Union européenne. Lorsque le gouvernement envisage de faire une réforme concernant le travail, il a l'obligation de demander aux partenaires sociaux de négocier au niveau interprofessionnel.

C'est un texte qui étend les procédures de consultation et pour vous donner un exemple dans notre droit actuel, il y a beaucoup d'instances consultatives en matière de veille mais en même temps, le paradoxe c'est qu'en dépit de la multiplication des celles-ci, il y a des vides juridiques. Quand on veut modifier le contrat de travail, il n'y a aucune disposition qui relève d'une instance.

La quatrième étape, pour parachever ce qui a été commencé par le Président Hadas-Label, c'est la question de la représentativité des organisations syndicales qui va faire l'objet dès le début de l'année de consultations diverses des ministres.

Et puis le troisième axe, c'est ce qui concerne l'ordre public et social.

Il y a un lien entre les deux c'est à dire que de la même façon que l'on considère qu'il faut donner davantage de place à la négociation collective, on considère tout autant que l'Etat et les pouvoirs publics en général ont une mission régalienne tout à fait importante qui est de celle de défense et de préservation de l'ordre public social. Donc il y a un lien logique, tout ne doit pas être renvoyé à la négociation, l'Etat a des responsabilités majeures.

Comment cela se concrétise ?

Pour ce qui me concerne, je dirais que les considérations attenantes à l'ordre public social se sont traduites par trois réformes extrêmement importantes.

S'agissant du plan santé-travail, son importance doit être soulignée. Certes il y a eu l'amiante, mais cette question n'est pas limitée à cela. Le risque zéro en matière d'activité n'existe pas, mais il faut que à la fois l'Etat qui est responsable et les entreprises investissent en matière de santé et sécurité au travail.

Le scénario catastrophe serait un scénario où tout se juridictionnaliserait en matière de santé. On a une exigence de plus en plus grande de nos sociétés en matière de santé publique ; cette exigence très importante et croissante de nos sociétés impacte maintenant directement l'entreprise.

Il faut que les responsables aussi bien syndicaux que patronaux en aient conscience.

Ce plan santé travail vise à renforcer la connaissance en matière de produits à risques et une meilleure évaluation des risques. Vous avez vu que nous sommes en pleine actualité en matière de produits chimiques.

La deuxième réforme est celle de l'inspection du travail.

L'objet, c'est de faire en sorte que la règle en matière de droit du travail soit effective et appliquée.

En revanche c'est certainement le droit du travail qui se caractérise par l'écart le plus important entre la règle et son application.

L'inspection du travail a une mission et des responsabilités particulières. Cela suppose, je vais y revenir, que l'inspection du travail ait davantage de moyens. Il est établi que dans le plan de modernisation, à échéance de quatre ans, les effectifs des contrôleurs et des inspecteurs du travail passent de 1300 à 2 000. Cela se traduit également par une modification des modes de fonctionnement.

Enfin, troisièmement, le développement de la lutte contre le travail illégal.

Le pire qui puisse arriver en matière de droit du travail, c'est que la personne qui travaille ne soit même pas reconnue en tant que salarié parfois dans des conditions qui peuvent être proches, y compris dans notre pays, de conditions portant atteinte à la dignité et aux droits élémentaires.

Voilà très rapidement ce qui caractérise la politique du travail.

Voilà ces trois axes forts – une règle claire et adaptée, effective, davantage de place à la négociation collective et un développement de la protection de l'ordre public social.

C'est dans ce cadre qu'est intervenue la réforme des administrations en charge du travail.

Le but de la réforme, c'est que les administrations du travail disposent d'un outil administratif capable de la mettre en œuvre.

Il y a plusieurs étapes pour ces administrations en charge du travail.

La première étape a concerné la création de la direction générale du travail (DGT). C'est une étape qui a été longue puisque l'on en a commencé à en parler aux alentours de 2002 et comme directeur des relations du travail j'y étais particulièrement attaché. Il fallait éviter le risque de dérive dans laquelle la direction des relations du travail aurait été la direction des relations juridiques du travail, comme une forme de service juridique du travail.

La création de la direction générale du travail apporte deux différences essentielles : la première, c'est que l'on crée un service d'animation territorial qui a directement en charge les services déconcentrés. Elle est devenue direction générale puisque maintenant il y a une ligne hiérarchique, du haut en bas du schéma. Cette ligne hiérarchique va du ministre au directeur général du travail pour ensuite passer aux directeurs régionaux, aux directeurs départementaux et à l'inspecteur du travail. Avec l'idée que s'agissant de ce service d'animation territoriale, il faut certes orienter, donner des priorités à l'inspection du travail mais en même temps, il faut la soutenir et l'appuyer davantage face à des textes qui sont de plus en plus difficiles à interpréter, à mettre en œuvre. Autrement dit, à l'intérieur du service d'animation territoriale, on a à la fois une fonction d'animation qui consiste à dire quelles sont les priorités, et en même temps, il y a une fonction d'aide à l'inspection du travail en termes de méthodes et d'appui.

La deuxième différence qui là aussi n'est pas neutre, peut-être moins évidente vu de l'extérieur, c'est que s'agissant de la direction des relations du travail, il y avait deux sous-directions qui étaient distinctes. Je caricature un peu mais il y avait une sous-direction qui avait en charge l'élaboration des règles législatives, normatives et réglementaires et il y avait une sous-direction qui avait en charge la négociation collective. On a fusionné dans une même sous-direction ce qui relève à la fois de l'élaboration des normes législatives réglementaires et ce qui relève de la négociation collective.

Pour revenir à l'inspection du travail, on augmente les moyens, on ne remet pas en cause certains principes essentiels de l'inspection du travail, l'indépendance de l'inspection du travail sur les dossiers individuels, on ne remet pas en cause le caractère généraliste de l'inspection du travail, on essaie de l'aider en créant des postes d'ingénieurs qui visent à l'aider. S'agissant de l'indépendance, on crée à cet effet un Conseil national de l'inspection du travail qui sera composé de personnalités indépendantes qui viseront à la garantir. Mais on modifie aussi les règles de modes de fonctionnement de l'inspection du travail avec l'idée

que la collection des actions individuelles de chaque inspecteur du travail se traduise également par une efficacité et une cohérence collective. Il faut arriver à dire quelles sont les grandes priorités du moment, pour que l'action de l'inspection du travail puisse s'organiser autour de ces grands axes. Elle a une responsabilité tout à fait particulière en matière d'ordre public.

Je voudrais terminer en insistant sur l'importance de cette cohérence d'ensemble. On peut critiquer la méthode mais toujours est-il qu'il y a une cohérence entre la politique du travail et la réforme de l'organisation de l'administration. Et à l'intérieur de l'organisation, il y a un lien extrêmement étroit entre la réforme de la direction générale du travail et la réforme du plan de développement de la modernisation de l'ensemble de cette administration.