

2

L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

PRÉSENTATION

Créée en 1892, l'inspection du travail est chargée du contrôle de l'application de la législation du travail, de la conciliation dans les conflits collectifs du travail et de la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail.

Hors services de soutien, au 31 décembre 2014, 2 462 inspecteurs et contrôleurs étaient affectés à cette mission, soit 25 % des effectifs de la mission Travail et emploi, dont les crédits de rémunération et de fonctionnement s'élevaient à 771 M€ en loi de finances initiale pour 2015. L'inspection du travail représente cependant un enjeu qui va bien au-delà de son coût budgétaire, qui n'est pas individualisé au sein de la mission.

Service de l'État, elle est traditionnellement organisée en plusieurs centaines de sections d'inspection, responsables chacune d'un territoire et largement autonomes dans la conduite de leurs missions. Ses activités sont coordonnées sur le plan national par le ministère du travail et, en son sein, principalement par la direction générale du travail (DGT).

Les inspecteurs du travail bénéficient d'une indépendance statutaire qui résulte des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle se traduit, notamment, par le fait que, tout en étant rattachée au pôle T (travail) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), l'inspection du travail n'est pas, dans l'exercice de sa mission de contrôle, placée sous l'autorité des préfets.

L'inspection du travail est, cependant, confrontée aux nouveaux défis que représentent les évolutions du marché du travail et l'internationalisation de l'économie. Son organisation, ses effectifs et son mode de fonctionnement doivent s'y adapter. À cette fin, plusieurs réformes sont intervenues depuis une dizaine d'années.

La Cour des comptes a mené en 2014 une enquête sur l'inspection du travail et ses réorganisations récentes. Elle a conduit ses investigations auprès des services centraux du ministère du travail et dans cinq régions : Alsace, Bretagne, Île-de-France, Lorraine et Rhône-Alpes. Ses constats confirment qu'une évolution en profondeur de l'inspection du travail est nécessaire (I), et que sa réforme, trop longtemps différée, doit à présent être menée à son terme de façon résolue (II).

I - Une organisation et un fonctionnement figés

Les modes d'intervention de l'inspection du travail reposent sur des principes qui remontent à sa création : elle est un service compétent pour l'ensemble des branches et des secteurs professionnels ; ses missions s'étendent, au-delà du respect des règles d'hygiène et de sécurité, à l'ensemble des relations du travail ; enfin, son organisation est uniforme sur le territoire. Ces caractéristiques s'adaptent difficilement au monde du travail d'aujourd'hui : il est nécessaire de redonner la priorité aux tâches de contrôle et de mieux en définir le contenu, tout en les coordonnant de façon plus efficace.

A - Un champ d'intervention très large

1 - Une inspection généraliste

Dans la plupart des pays européens, il existe plusieurs services d'inspection du travail, spécialisés en fonction des branches professionnelles concernées ou des règles de droit du travail qu'ils sont chargés de faire appliquer. C'est ainsi qu'en Belgique, un service contrôle l'application des règles d'hygiène et de sécurité, alors qu'un autre est compétent pour les relations du travail. En Grande-Bretagne, le contrôle du salaire minimum relève des services fiscaux, cependant qu'une agence contrôle la santé et la sécurité au travail et une autre agence le placement et le travail temporaire. Il n'y a guère qu'en Espagne qu'un service de l'État unique exerce, comme en France, une compétence générale.

En France, l'inspection du travail peut en effet intervenir sur l'ensemble du champ de la relation de travail : régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, modes et niveaux de rémunération, conditions et équipements du travail. Elle veille à l'application de règles qui trouvent leur origine dans le code du travail, mais aussi dans le code de la santé publique, le code rural, le code de la sécurité sociale, le code pénal²⁰⁸, ainsi que dans des textes non codifiés et les conventions collectives.

En outre, depuis que les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports ont été fusionnées en 2009 avec l'inspection du travail, celle-ci est devenue compétente pour les établissements et les salariés du secteur privé relevant de l'ensemble des branches, à l'exception des mines, des carrières et des centrales nucléaires²⁰⁹.

L'inspection du travail contrôle également les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés nationales comme la SNCF, à l'exception des établissements des armées²¹⁰. Elle exerce une compétence partielle, limitée aux conditions de travail, dans les hôpitaux, ainsi que dans les ateliers des lycées et établissements de formation professionnelle. Les privatisations ont, en outre, étendu son champ de compétence à des entreprises qui relevaient autrefois du secteur public, comme La Poste ou France Telecom, à l'exception de l'application des règles qui régissent les agents ayant conservé leur statut public.

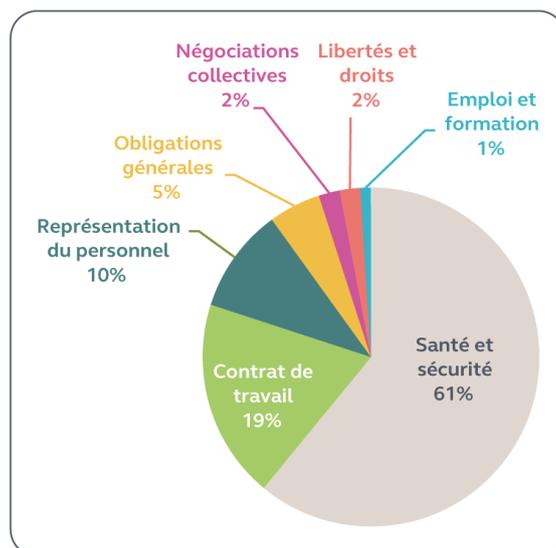
Au total, le champ de compétence de l'inspection du travail porte aujourd'hui sur environ 1,8 million d'établissements et 18,3 millions de salariés. Il se répartit entre sept grands domaines d'intervention, comme le montre le graphique n° 1.

²⁰⁸ Notamment les délits de discriminations prévues à l'article 225-2 et les délits de harcèlement sexuel ou moral prévus, dans le cadre des relations de travail, par les articles 222-33 et 222-33-2.

²⁰⁹ Elles relèvent respectivement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL et de l'inspection du travail de l'autorité de sûreté nucléaire).

²¹⁰ Ils relèvent de l'inspection du travail dans les armées.

Graphique n° 1 : les interventions de l'inspection du travail en 2013



Source : Cour des comptes d'après « l'inspection du travail en 2013 » rapport de la France à l'OIT, décembre 2014

2 - Des missions nombreuses

L'inspection du travail a tout d'abord une mission de contrôle. À ce titre, elle dispose auprès des entreprises d'un droit de visite inopinée dans les locaux et de communication de documents se rapportant à la législation du travail. Ses pouvoirs lui permettent d'enjoindre d'arrêter sur le champ un chantier dangereux (4 500 décisions en 2014).

Par ailleurs, certaines décisions des entreprises sont soumises à un régime d'autorisation préalable par l'inspection du travail : les licenciements de salariés protégés en raison de leurs activités syndicales ou de représentation du personnel (25 000 en 2014²¹¹) ; les dérogations aux travaux interdits aux mineurs dans le cadre de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage (6 500 en 2014²¹²) ; les ruptures conventionnelles des contrats de travail à durée indéterminée, qui sont soumises à homologation (320 000²¹³).

²¹¹ Source : direction générale du travail : 21 306 licenciements et 3718 transferts de contrat de travail.

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

L'inspection du travail a, par ailleurs, un rôle de conseil du public (plus de 800 000 contacts téléphoniques ou directs par an²¹⁴). Cette mission exclut, en principe, les litiges individuels entre salariés et employeurs, qui relèvent des juridictions prud'homales, mais cette limite est imprécise, car les renseignements transmis aux inspecteurs du travail peuvent s'étendre à tous les aspects des relations individuelles du travail.

Enfin, l'inspection du travail intervient dans les relations collectives du travail, en enregistrant les accords collectifs et en jouant un rôle de prévention, de conciliation, voire de médiation dans les conflits collectifs du travail.

Une synthèse des activités de l'inspection du travail, telle qu'elle résulte des données transmises annuellement par le ministère du travail à l'OIT, figure dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : activités de l'inspection du travail 2012-2014

<i>Nature de l'activité</i>	2012	2013	2014
<i>Interventions</i>	265 300	294 000	220 800
<i>Dont : part des contrôles en %</i>	60	57	54
<i>Lettres d'observation</i>	163 000	183 500	131 639
<i>Mises en demeure</i>	5 515	5 375	3 068
<i>Procédures pénales engagées</i>	7 624	6 347	3 748
<i>Arrêts et reprises de travaux</i>	4 498	6 347	3 748
<i>Enquêtes (salariés protégés et autres)</i>	59 665	64 736	91 226
<i>Moy. interventions/agents de contrôle</i>	117	145	99

Source : Cour des comptes d'après données des rapports du ministère du travail à l'OIT²¹⁵

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Ces données sont produites par une application de suivi de l'activité qui n'est que partiellement renseignée en raison d'un mouvement de boycott remontant à 2011 et relancé en 2014 en réaction à la réforme (cf. *infra* page 11) ; leur fiabilité en est affectée.

Une simplification des obligations liées aux multiples tâches hors contrôle de l'inspection du travail entraînerait assurément des gains d'efficacité : dans le cadre de la simplification des relations entre les usagers et l'administration, certaines mesures ont déjà été prises, telle que l'extension de la durée des dérogations concernant les mineurs en formation, portée en 2012 d'un à trois ans. D'autres pourraient être envisagées, comme la transformation des procédures d'autorisation préalable ou d'homologation en procédures d'accord tacite, dans les cas de décisions nombreuses donnant lieu à des contestations rares, comme les ruptures conventionnelles de contrats de travail.

B - Une organisation et un fonctionnement rigides

1 - Une organisation ancienne en sections territoriales

L'inspection du travail est traditionnellement organisée en sections, chacune compétente sur un territoire donné au sein d'un département. En 2006, avant la fusion avec les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports, leur nombre s'élevait à 485. Il est passé à 790 en 2014.

En principe, chaque section comportait quatre agents : un inspecteur du travail (catégorie A), deux contrôleurs (catégorie B) et un assistant (catégorie C). Le code du travail dispose que les contrôleurs « exercent leur compétence sous l'autorité des inspecteurs du travail »²¹⁶, mais une règle coutumière voulait que les inspecteurs contrôlent les entreprises de plus de 50 salariés, les contrôleurs intervenant en dessous de ce seuil. Les contrôleurs avaient ainsi en pratique les mêmes tâches que les inspecteurs, sous réserve de certains actes ne pouvant juridiquement être effectués que par l'inspecteur territorialement compétent (par exemple, les autorisations de licenciement de salariés protégés).

L'organisation en sections correspond à une vision rigide de l'administration, qu'il s'agisse de la répartition hiérarchique des responsabilités entre les diverses catégories d'agents ou du recours à un modèle uniforme de service public pour satisfaire des besoins variant fondamentalement selon le tissu économique et social des territoires. La révolution bureautique a, par ailleurs, remis en cause la nécessité d'un

²¹⁶Article L. 8112-5.

agent sédentaire assumant des tâches de secrétariat pour trois agents de contrôle et a amené à redéfinir les tâches de cet agent.

Au cours des années 2000, des assouplissements par rapport à ce modèle ont commencé à être apportés : ainsi, les contrôleurs participaient parfois au contrôle des entreprises de plus de 50 salariés, les sections pouvaient compter plus d'un inspecteur ou de deux contrôleurs, et les fonctions d'assistant se sont diversifiées.

En outre, les sections se sont inscrites dans le cadre plus large des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), puis, à partir de 2010, des DIRECCTE et des unités territoriales départementales : celles-ci assurent le soutien des sections et prennent en charge tout ou partie de certaines fonctions, telles que le renseignement du public ou certaines procédures comme le contrôle des licenciements pour motif économique.

Pour autant, en dépit de ces diverses évolutions, la section est restée, jusqu'en 2014, la structure de base du système français d'inspection du travail.

2 - Un fonctionnement autonome et parfois solitaire

Cette organisation traditionnelle a conduit à une parcellisation excessive des tâches. L'initiative des contrôles relevait principalement des sections, c'est-à-dire le plus souvent de décisions individuelles des inspecteurs et contrôleurs, guidés notamment par leur perception de la demande sociale à travers les plaintes ou les demandes de renseignement des salariés : cette pratique laissait une place insuffisante, dans la définition des programmes, à une analyse collective, objectivée et hiérarchisée des priorités et des risques.

La tradition voulait que l'inspecteur ou le contrôleur intervînt souvent seul dans l'entreprise (en dehors du cas des interventions sur le travail illégal, effectuées avec d'autres corps, comme les URSSAF (unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiale) ou les services de police, qui assurent d'ailleurs, sans l'inspection du travail, les trois quarts des contrôles dans ce domaine). Il résultait de cette pratique des risques²¹⁷ d'isolement, d'exposition aux pressions, voire aux résistances des contrôlés, et

²¹⁷ Mis en lumière par la DIRECCTE Île-de-France dans l'étude : « Le travail vivant des contrôleurs de l'inspection du travail, 2009-2012 ».

d'insuffisante transmission des savoir-faire. En sens inverse, cette pratique pouvait nourrir l'incompréhension des entreprises face à des décisions risquant d'apparaître isolées.

Observations de l'IGAS sur des sections d'inspection du travail

En 2010 et en 2011, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a contrôlé pour la première fois l'activité et la qualité des actes de respectivement 17 et 10 sections d'inspection du travail.

Ses observations montraient que la majorité des sections contrôlées respectait la norme d'activité de 200 interventions par an et par agent, mais que la présence sur place en entreprise était, dans la très grande majorité des sections, inférieure aux normes de deux jours par semaine pour les inspecteurs du travail et trois jours pour les contrôleurs.

L'IGAS observait que l'équilibre entre les priorités nationales et les réponses aux sollicitations des usagers, favorisées spontanément par les agents, restait à trouver.

Elle précisait que la prise en compte des objectifs nationaux supposait un encadrement de proximité et une approche stratégique concertée de la programmation locale.

Ces contrôles montraient également que, si les actes produits par les agents de l'inspection du travail étaient d'une qualité satisfaisante, ils ne faisaient pas l'objet d'un suivi suffisant pour vérifier la mise en conformité effective des entreprises par rapport à la réglementation. Ils soulignaient également que les outils juridiques les plus coercitifs (procès-verbaux et référés) étaient peu utilisés.

Les pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail correspondent également à une tradition d'autonomie, voire d'individualisme, dans le choix des contrôles, de leur conduite et des suites à leur donner, qui se renforce de l'indépendance statutaire que leur reconnaît l'OIT²¹⁸.

Cette tradition peut expliquer, sans le justifier, le fait que les normes déontologiques de l'inspection du travail n'ont pas été publiées et ne revêtent pas le caractère de normes professionnelles dont pourraient se

²¹⁸ Aux termes de l'article 6 de la convention 81 de 1947, « 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. » Voir par exemple la réclamation C 081-2011 à l'OIT du syndicat Sud sur la base de cet article.

réclamer les usagers. Elle a, par ailleurs, exacerbé les difficultés qui ont entouré la mise en place de l'outil de saisie nationale des activités Cap Site.

Ce logiciel, introduit en 2005, devait permettre un suivi individuel et collectif de l'activité des agents de l'inspection du travail : après des difficultés de fonctionnement initiales, son utilisation a été considérablement entravée, à partir de 2011, par des appels syndicaux au refus de le renseigner, intervenus dans un climat social particulièrement tendu. Ce mouvement, qui s'est élargi par la suite à un boycott des entretiens professionnels d'évaluation, compromet toujours le suivi des activités de l'inspection du travail et empêche la France de remplir pleinement son obligation de rendre compte à l'OIT de son activité dans ce domaine.

3 - Un contexte transformé

L'inspection du travail doit faire face à la complexité de la réglementation du travail, à la technicité croissante des contrôles dans des domaines tels que les risques sanitaires liés à l'amiante ou aux substances cancérigènes, et plus généralement à l'extension des normes dont elle surveille l'application.

La relation des entreprises avec les salariés s'est, en outre, fortement diversifiée, avec le développement du travail à temps partiel, des contrats de courte durée, de l'intérim ou des stages de formation.

L'internationalisation de l'économie constitue également un défi pour l'inspection : la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale, qui est une priorité du ministère du travail, met 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.

L'ensemble de ces évolutions appelle une expertise de plus en plus diversifiée et diffusée dans le réseau, ainsi qu'une approche plus collective du travail, impliquant la constitution d'équipes spécialisées. Ces nouvelles contraintes rendaient donc nécessaire une adaptation de l'organisation de l'inspection du travail.

II - Une réforme à poursuivre

La réforme de l'inspection du travail est à l'ordre du jour depuis une quinzaine d'années. Dès janvier 2001, le rapport Chaze²¹⁹ préconisait ainsi 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. Toutefois, c'est essentiellement depuis 2006 que l'inspection du travail a engagé un mouvement continu de réorganisation. Intervenue tardivement au regard des enjeux, la nécessité d'une réforme plus fondamentale, touchant à l'organisation en sections et au fonctionnement du réseau, s'est finalement imposée à partir de 2014.

A - Trois vagues de réformes successives

De 2006 à 2010, le plan de modernisation de l'inspection du travail, complété en 2008 par l'absorption des inspections de l'agriculture et des transports, a abouti à une augmentation importante des effectifs.

En 2013, un processus de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été engagé sur cinq années.

En 2014, l'organisation territoriale a, enfin, été modifiée, avec la création d'unités de contrôle appelées à se substituer aux sections.

1 - Le renforcement des effectifs et l'absorption des inspections des transports et de l'agriculture

Le plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT), lancé en 2006, prévoyait le recrutement d'inspecteurs et de contrôleurs supplémentaires dans le cadre d'une stratégie de « priorité au contrôle ».

Par ailleurs, en juin 2008, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a abouti à la fusion, devenue effective fin 2009, de l'inspection du travail avec les inspections spécialisées de l'agriculture,

²¹⁹ Le « rapport sur les sections d'inspection » de M. Chaze, directeur régional du travail, préconisait d'accroître leur nombre de façon à atteindre les ratios de 60 établissements de plus de 50 salariés et 25 000 salariés par section (soit environ 8 000 salariés par agent de contrôle).

des transports et des transports maritimes. Ces inspections étaient constituées d'agents de contrôle ayant reçu à l'institut national du travail et de la formation professionnelle (INTEFP) la même formation que les inspecteurs du travail « généralistes », ce qui facilitait leur rapprochement. Comme elles étaient bien mieux dotées en effectifs, la RGPP escomptait de cette fusion, d'ailleurs envisagée de longue date, des gains de productivité.

Ensemble, le PMDIT et la fusion ont abouti à une forte progression des effectifs de l'inspection du travail, mesurée dans le tableau n° 2.

Tableau n° 2 : impact du PMDIT et de la fusion sur les effectifs de contrôle de l'inspection du travail

<i>PMDIT et fusion</i>	2006	2010
<i>Nombre de sections</i>	485	784
<i>Effectifs de contrôle</i>	1 485	2 595
<i>Établissements/section</i>	3 370	2 346
<i>Salariés/agent de contrôle</i>	10 406	6 563

Source : Cour des comptes d'après données du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social et bilan de la réforme présenté au CTP du 28 juin 2011

Les effectifs de l'inspection du travail ont augmenté de 2006 à 2010 de 1 110 agents, 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).

Cet effort très important n'a pas été précédé d'une mesure objective des besoins. L'OIT fixe une norme empirique de 10 000 salariés par agent de contrôle ; le rapport Chaze a avancé pour sa part une norme de 8 000 salariés par agent de contrôle, qui a été confirmée en 2005 comme l'objectif du PMDIT, sans être pour autant suffisamment étayée, compte tenu de l'imprécision et du caractère nécessairement approximatif de ce type de ratios.

La fusion a donné lieu à la constitution de sections majoritairement tournées vers l'agriculture, alors que les sections « générales » prenaient en charge les transports routiers, les contrôles des transports ferroviaires, aériens et maritimes étant dévolus à des sections spécialisées. Des protocoles avec les ministères de l'agriculture et des transports avaient prévu le maintien d'un minimum de contrôles dans ces secteurs : la fusion

a néanmoins été suivie d'un recul du nombre de ces contrôles, qui ont été très inférieurs aux objectifs, sur le plan national comme dans les régions étudiées par la Cour²²⁰. L'objectif de diffusion à l'ensemble du réseau des compétences techniques de contrôle dans le domaine des transports n'a pas été atteint.

En définitive, en 2010, dernière année où les données d'activité n'ont pas été faussées par le boycott de Cap Sitere (cf. *supra*), les gains de productivité globaux espérés n'étaient pas observables au sein de l'inspection fusionnée. Le nombre des interventions enregistrées entre 2007 et 2010 a crû de 68 %, soit moins que les effectifs de contrôle (+ 75 %) ; en outre, cette augmentation des interventions est attribuable, pour une part non mesurable, aux progrès de la saisie des activités dans Cap Sitere. Les gains de productivité escomptés par la RGPP ne sont donc pas confirmés par les données d'activité, sans que l'incertitude qui entoure celles-ci permette de conclure en sens inverse à une baisse de productivité.

2 - La fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail

En 2013, le corps de contrôleur du travail a été mis en extinction, et un plan de transformation d'emplois a été lancé. Les contrôleurs volontaires d'au moins cinq ans d'ancienneté peuvent passer un examen professionnel d'inspecteur du travail devant un premier jury, puis recevoir une formation de six mois à l'INTEFP, conclue par un entretien professionnel avec un deuxième jury appelé à la valider. Les deux jurys précités sont composés exclusivement de membres de l'administration du travail.

Prévu pour s'achever en 2015, ce plan de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été prolongé jusqu'en 2017, avec des promotions portées de 205 nouveaux inspecteurs en 2014-2015 à 250 les deux années suivantes.

Ce plan doit permettre de décroïsonner les tâches entre inspecteurs et contrôleurs pour aboutir à un corps unique polyvalent, et mettre fin au partage antérieur entre les deux corps selon la taille des entreprises. Cette réforme n'est pas sans impact sur le fonctionnement du réseau : le

²²⁰ En Île-de-France, les contrôles sur le secteur agricole sont passés de 1 111 en 2010 à 242 en 2014 ; les contrôles sur les entreprises de transport routier de 1 164 en 2010, à 947 (dernier chiffre disponible) en 2013 pour un objectif de 1 495 ; source : DIRECCTE Île-de-France.

passage à l'INTEFP de 205, puis 250 contrôleurs par an pendant six mois oblige à les remplacer, en affectant leur portefeuille à des contrôleurs assurant leur intérim. Alors que la revalorisation du statut des contrôleurs devrait être un facteur d'apaisement social et de plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, ces remplacements sont, pendant la période de transition, source de désorganisation et de tension dans le réseau. Selon la DGT, une partie de la baisse des interventions constatée en 2014 peut lui être attribuée.

3 - La nouvelle organisation territoriale et le pilotage du réseau

Le décret du 20 mars 2014 a prévu une nouvelle organisation territoriale de l'inspection du travail, effective depuis le 1^{er} janvier 2015, qui implique la suppression de fait des sections. Cette organisation comprend en effet :

- 240 « unités de contrôle », qui se substituent désormais aux 790 sections²²¹ et qui deviendront le cadre principal d'exercice des missions de l'inspection du travail ;
- une unité de contrôle par région spécialisée dans la lutte contre le travail illégal ;
- une unité nationale, jouant également le rôle de bureau de liaison avec les autres inspections européennes.

Cette réforme a le mérite de mettre fin à une organisation en sections qui n'est plus pertinente. La mise en place d'une structure de travail plus collective et d'un encadrement de proximité doit ainsi permettre de généraliser des pratiques innovantes : on peut à cet égard citer la spécialisation d'agents « référents » pour des types de contrôle ou des risques particuliers, la détermination des priorités de contrôle en fonction d'une évaluation des secteurs présentant le plus de risques, la déclinaison locale des objectifs nationaux de contrôle en fonction des spécificités des territoires concernés ou, enfin, la conduite de campagnes de contrôle coordonnées, par exemple l'opération « 500 chantiers » qui vise les principaux chantiers du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) sur l'ensemble du territoire national.

²²¹ Les sections ont été formellement maintenues comme cadre juridique d'exercice de certaines compétences prévues par le code du travail et, peut-être, pour ne pas marquer une rupture trop forte avec une organisation à laquelle de nombreux inspecteurs du travail étaient attachés ; il faut espérer, dans un souci de clarté, qu'elles disparaissent formellement dans le cadre de la réforme.

Ce dernier exemple traduit également le caractère prioritaire de la lutte contre la fraude au détachement international, qui touche particulièrement le secteur du BTP. Les contrôles portant sur le détachement ont été multipliés par cinq, leur nombre mensuel moyen passant de 200 en 2014 à plus de 1 500 au deuxième semestre 2015. Les faits constatés et les résultats obtenus font désormais l'objet d'une remontée systématique mensuelle vers la DGT, et d'une diffusion dans le réseau.

B - L'accompagnement de la réforme

1 - Améliorer la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines et l'amélioration de sa qualité sont les conditions essentielles de la réforme. Ce sujet a particulièrement retenu l'attention de la Cour, qui a identifié trois pistes d'amélioration :

- dans les cinq régions contrôlées, les réductions d'effectifs ont, depuis 2010, davantage porté sur les personnels de soutien que sur les agents de contrôle, ce qui respecte la priorité qui doit être donnée à la fonction de contrôle. Il reste que les deux tiers du corps de l'inspection du travail sont affectés en dehors des unités de contrôle, principalement dans les pôles travail et emploi des DIRECCTE : des gains d'efficacité à ce niveau seraient de nature à dégager des marges de manœuvre permettant un renforcement des effectifs de contrôle ;
- l'inspection du travail fait face à la nécessité de spécialiser davantage ses personnels, mais la procédure nationale de gestion des affectations reste indifférente à la spécialisation des postes d'affectation, et ne prend en compte que des facteurs extérieurs au contenu du poste, comme le grade et l'ancienneté ;
- enfin, la Cour se doit de rappeler qu'il existe des voies de droit disciplinaires pour répondre à des situations où des agents refuseraient de remplir leurs obligations de service, comme celles de rendre compte de ses activités et de participer aux entretiens annuels d'évaluation (cf. *supra*). Ces règles ont été clairement rappelées à la fin de 2014 aux DIRECCTE par l'administration du ministère du travail²²². Même si la direction générale du travail a précisé à la Cour

²²² Circulaire DGT/DRH du 11 décembre 2014.

qu'elle s'efforçait de corriger « la dérive provoquée depuis plus de 30 ans par une culture antihierarchique, voire a-hierarchique au sein du corps », les situations fautives constatées n'ont pas été suivies de procédures effectives de sanction.

2 - Mieux suivre l'activité et les résultats

Telle qu'elle est présentée dans le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, la mesure des activités et des résultats de l'inspection du travail apparaît insuffisante.

L'inspection du travail se réfère à deux normes d'activité : le nombre de journées par semaine consacrées au contrôle ou à l'enquête en entreprise, fixé à l'origine à deux jours pour les inspecteurs et à trois jours pour les contrôleurs, puis alignée à deux jours dans le contexte de la fusion des corps ; le nombre d'interventions, fixé à 200 en moyenne par an.

En fait, dans la mesure où le nombre de journées en entreprise n'est pas consolidé, c'est l'intervention qui constitue l'unité de mesure principale. Or cette catégorie agrège des contrôles de taille et de volume variables et la production d'actes hétérogènes, tels que procès-verbaux, autorisations, etc. Après que l'objectif a été abaissé à 180 interventions par agent de contrôle dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, cet indicateur a été abandonné dans le PAP 2015 : le nombre d'interventions réalisées en 2014 s'était élevé à 103 seulement, contre 115 en 2012 et 145 en 2013. Il est regrettable que cet indicateur n'ait pas été remplacé par un autre ratio représentatif de l'activité ou du nombre de contrôles effectués par l'inspection du travail.

En outre, au regard des objectifs de la réforme, certains indicateurs apparaissent décalés : il en va ainsi de la part de 35 % des contrôles qui doivent s'inscrire dans des priorités nationales, alors que ce pourcentage n'est plus atteint depuis 2011²²³. En tout état de cause, les indicateurs utilisés par le programme 111 ne permettent pas une mesure des résultats de l'action de l'inspection du travail²²⁴. Ainsi, dans le domaine prioritaire de la lutte contre le travail illégal et la fraude à la prestation de service

²²³ Cette part s'est élevée à 28 % en 2012, 29 % en 2013 et 21 % en 2014 ; dans la mesure où les priorités nationales de contrôle, autrefois très larges, sont définies de façon plus précise, la signification de cet indicateur est très limitée.

²²⁴ À l'exception du pourcentage des entreprises s'étant mises en conformité après un premier constat d'infraction (il passe de 39 % en 2013 à 53 % en 2014).

international, deux indicateurs mesurent les contrôles qui ont donné lieu à procès-verbal (117 en 2014 contre 80 en 2012), mais non les résultats des procédures engagées.

Plus généralement, les suites judiciaires données aux procès-verbaux de l'inspection du travail sont mal connues, en dépit d'efforts de coopération avec certains Parquets, comme en Bretagne. Quatre ans après les transmissions, un tiers seulement des procédures suivies ont donné lieu à poursuites. L'inspection du travail tend à attribuer cette faible proportion à la priorité limitée que les Parquets accorderaient à ses procédures, mais une analyse des motifs de classement serait nécessaire pour déterminer de façon plus précise la part de responsabilité de chacun.

Au total, une refonte des indicateurs d'activité et de performance du programme 111 s'impose, dans le cadre d'un effort plus général pour élaborer des outils permettant de mieux définir les priorités de l'inspection du travail, et de mesurer l'impact de son action.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle que la Cour a mené sur l'inspection du travail met en lumière certaines difficultés récurrentes de la conduite des réformes des services publics.

Tout d'abord, le processus de réorganisation a pris beaucoup de temps : de 2006, lancement du PMDIT, jusqu'à 2017, terme du plan de transformation des emplois de contrôleurs du travail, l'inspection du travail aura connu pendant 11 ans des réorganisations incessantes, dont les finalités n'ont été que progressivement définies. Le climat de travail et les résultats en ont été affectés.

Ensuite, l'absorption des inspections spécialisées illustre le fait que les gains de productivité attendus des fusions de services administratifs sont souvent lents à se manifester, et parfois illusoire ; dans le cas particulier de l'inspection du travail, ils ne sont guère perceptibles, alors que la baisse d'intensité des contrôles et la difficulté de diffuser le savoir-faire de contrôle dans les domaines de l'agriculture et des transports sont, eux, visibles.

Enfin, une augmentation des effectifs sans remise en cause de l'organisation et des modes de fonctionnement ne garantit nullement une amélioration du service rendu. Dans le cas de l'inspection du travail,

l'accroissement important des effectifs entre 2006 et 2010 a été dissocié de la réforme en profondeur de l'organisation territoriale, engagée seulement en 2014, alors qu'elle s'imposait, ce qui n'a pas facilité l'acceptation du changement.

La Cour souligne la nécessité de mener à son terme avec détermination la réforme de l'inspection du travail, qui a été différée trop longtemps et qui doit être achevée rapidement. Elle formule à cet égard les recommandations suivantes :

- 1. mener à son terme la réorganisation territoriale de l'inspection du travail en faisant des unités de contrôle un cadre effectif de programmation des contrôles, de suivi de l'activité et d'évaluation ;*
- 2. définir les priorités de contrôle en fonction d'une analyse des risques, à tous les niveaux de l'inspection du travail ;*
- 3. donner la priorité à la fonction de contrôle dans la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail ;*
- 4. mettre en place dans le programme 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail des indicateurs mesurant de façon précise l'activité et les résultats de l'inspection du travail.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	386
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	387

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion retrace les effets des réorganisations successives intervenues de 2006 à 2015 : le plan de modernisation de l'inspection du travail, la fusion du corps des contrôleurs et des inspecteurs et la réorganisation territoriale.

Nous avons pris connaissance des observations de la Cour relatives au plan de transformation de l'emploi débuté en 2013 qui prévoit la requalification des contrôleurs en inspecteurs après une période de formation de six mois. La Cour estime que cette période de formation et les remplacements qu'elle implique sont sources de désorganisation et de tension dans le réseau. Nous notons toutefois que le rythme des requalifications prévu pour 2016 vise à préserver les capacités opérationnelles de l'inspection. Nous rappelons à cet effet que deux sessions de formation de 125 contrôleurs se substituent à une session unique de 250 agents initialement prévue.

Nous souscrivons aux observations de la Cour au sujet de la réorganisation territoriale entrée en vigueur en 2015. Cette réforme prévoit la création de 240 unités de contrôle se substituant aux 790 sections. Selon la Cour, cette réorganisation met en place une structure de travail plus collective en instaurant un encadrement de proximité et des priorités de contrôle. Plus spécialisée, cette organisation permet également de répondre aux évolutions du marché du travail (complexité de la réglementation, technicité croissante des contrôles). Cette réforme s'est par ailleurs accompagnée d'un assouplissement des conditions de nomination des agents responsables d'unité de contrôle de manière à renforcer l'encadrement de proximité.

Enfin, nous tenons à rappeler que les indicateurs de performance du programme budgétaire « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » font l'objet d'échanges réguliers entre nos services et la direction générale du travail afin d'en améliorer la qualité. À cet effet, les indicateurs relatifs au suivi de l'inspection du travail ont été substantiellement réformés en 2014 et recentrés autour des indicateurs de performance les plus significatifs (efficacité socio-économique, qualité de service ou efficience).

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

En préambule, je me réjouis de ce que la Cour partage notre diagnostic quant à la nécessité de poursuivre la réforme de l'inspection du travail que mes prédécesseurs ont engagée et que je poursuis avec la plus grande détermination.

En effet, face aux changements profonds du monde du travail et de l'économie, l'organisation et les méthodes de travail de l'inspection du travail doivent impérativement s'adapter pour demeurer un service public constitutionnel efficace.

Comme vous le soulevez, notre système d'inspection du travail se caractérise par son caractère doublement généraliste. À titre principal, l'inspection du travail, rattachée au ministère du travail, exerce sa compétence sur tous les secteurs économiques et ses agents ont un champ de compétence étendu à tous les domaines des relations de travail. Cette organisation est un atout car elle permet d'appréhender la globalité de la situation des secteurs professionnels ou des entreprises et de mesurer, notamment, l'interaction entre dialogue social et qualité du travail et de l'emploi, performance économique et performance sociale. C'est aussi une limite lorsque les agents, du fait de la complexification des situations, des risques professionnels et de la réglementation, ne peuvent individuellement faire face et traiter efficacement les questions dont ils sont saisis.

Pour ces raisons, la réforme en cours, initiée en 2012 par le ministre Michel Sapin est globale ; elle touche l'organisation, les pouvoirs, les ressources humaines et les modalités d'intervention du système d'inspection du travail.

Avant de vous apporter des précisions sur nos intentions et l'état de nos réalisations, je voudrais formuler quelques remarques sur vos constats et analyses.

1. Mes remarques sur quelques constats et analyses

Si je partage la plupart des appréciations contenues dans votre rapport, il m'apparaît utile de vous apporter quelques précisions sur les points suivants :

Définir les moyens humains nécessaires pour obtenir une inspection du travail efficace n'est pas chose aisée. Le bureau international du travail et le Parlement européen mettent en avant le ratio d'un agent pour 10 000 salariés, lequel repose sur une

appréhension globale du rapport entre effectifs de salariés des entreprises contrôlées et capacité d'action opérationnelle d'un agent de contrôle. Toutefois ce ratio ne prend pas en compte la diversité des missions exercées par ces différents systèmes d'inspection du travail et leurs modalités spécifiques d'organisation. Le rapport rédigé par M. Chaze que vous citez a le mérite de donner une méthode de travail qui aboutit à un ratio d'un agent de contrôle pour 8 000 salariés. Il est aussi cohérent avec le fait que l'inspection du travail française et ses agents sont, sans nul doute, les plus généralistes du monde. De plus, il convient de prendre en compte la complexité des situations et des conséquences de la construction du marché unique et de la prestation des services ayant rendu plus aisées les pratiques de dumping social.

À l'inverse une évolution des missions et une simplification des procédures peuvent notamment être des sources de gains d'efficacité. Pour cette raison, le gouvernement a entrepris un processus de simplification de la réglementation qu'il entend poursuivre sans pour autant réduire le niveau de protection des salariés. De même, le représentant de la France au comité des chefs et hauts fonctionnaires de l'inspection du travail a proposé, au sein de cette instance, un travail collectif, en lien avec le BIT, pour objectiver des moyens nécessaires aux systèmes d'inspection du travail ;

L'effet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT). Vous remarquez qu'au terme de ce plan et de la fusion des inspections du travail, le nombre d'interventions (+ 68 %) n'a pas cru dans les mêmes proportions que les effectifs (+ 75 %). Ce constat est exact mais il y a lieu de prendre en compte le fait que l'augmentation des effectifs et la fusion ont fortement mobilisé les agents pour définir les nouveaux découpages des sections d'inspection, acquérir les compétences nouvelles et former les nouveaux agents. L'étendue des missions et leur technicité nécessitent un temps d'apprentissage important ;

La longueur du processus de transformation du système d'inspection du travail (de 2006 à 2017). L'inspection du travail est plus que centenaire (création en 1892), et sa culture a été qualifiée d'anti-hiérarchique ou d'anti-hiérarchie par les sociologues mobilisés en appui de la réforme conduite par le ministère. Ces raisons permettent de relativiser la portée de votre critique : la transformation d'une organisation, qui dans son économie n'avait pas été substantiellement modifiée depuis 1945 requiert du temps.

Au demeurant, ce temps est à la fois plus court et plus long. Plus court, car entre le début du PMDIT et le début de la mise en œuvre de la

réforme globale décidée par Monsieur Michel Sapin (première promotion de contrôleurs intégrant l'INTEFP pour devenir inspecteur) il y a seulement 7 ans et plus long, car la transformation du métier, des pratiques collectives et individuelles se poursuivra bien au-delà de la fin du plan de transformation d'emploi. Au surplus, il y a lieu de relever que pendant la mise en œuvre du PMDIT, ont été expérimentés de nouvelles organisations et modes de travail (sections thématiques, groupes départementaux de contrôle, groupe régional amiante etc..) qui ont été utiles pour définir la structure de la réforme, ainsi que de nouvelles méthodologies d'intervention du système d'inspection du travail s'agissant notamment de la lutte contre le travail illégal et les actions de prévention de risques professionnels majeurs (amiante, chutes de hauteur).

L'action pour faire respecter les obligations des fonctionnaires dans le système d'inspection du travail. Mon objectif, comme celui de mes prédécesseurs est d'obtenir des agents, qui bénéficient de garanties fortes en raison même de la nature de leurs fonctions, qu'ils respectent les obligations inhérentes à ces mêmes fonctions. L'agent de l'inspection du travail, qui a pour mission d'assurer le respect de la loi, n'est pas au-dessus de celle-ci. Cette ligne déontologique sera mise en œuvre : lorsqu'après la discussion et le rappel à l'ordre, les agissements anormaux subsisteront, ils seront sanctionnés conformément aux règles de la fonction publique. La note conjointe DGT/DRH de décembre 2014 a ainsi permis de faire cesser le mouvement de boycott des décisions concernant le licenciement des salariés protégés ;

L'état des lieux de la réforme en cours et ses perspectives

Je souhaite insister sur le caractère global de cette réforme, le respect de son calendrier, ses premiers effets et les défis qu'il nous faut encore relever.

L'état des lieux de la mise en œuvre de la réforme

La réforme est globale. L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'inspection du travail. Pour atteindre ce résultat, non seulement nous agissons sur l'organisation, mais nous faisons progresser les compétences de nos agents, transformons les pouvoirs du système d'inspection du travail et initions de nouvelles pratiques d'action.

- depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle organisation est opérationnelle. Les 232 unités de contrôle territoriales fonctionnent, les unités de contrôle de lutte contre le travail illégal ont trouvé leur place et le groupe national de veille, d'appui et de contrôle placé*

auprès de l'autorité centrale d'inspection du travail coordonne, appuie et intervient sur le terrain avec les services territoriaux.

- *la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir les pouvoirs du système d'inspection du travail. Cette ordonnance devrait être promulguée en début d'année 2016 : les agents de contrôle disposeront ainsi de possibilités accrues de retirer les salariés des situations mettant en péril leur santé et leur sécurité. La transaction pénale et l'ordonnance pénale seront introduites permettant ainsi d'obtenir la mise en conformité des situations et la sanction lorsque la situation le justifie. Les amendes administratives, déjà introduites pour mettre un terme aux abus d'emploi de stagiaires et de détachement illicite, seront étendues alignant ainsi la France sur la plupart des pays européens et permettant de disposer de sanctions plus efficaces car plus rapides et proportionnées à la gravité des écarts constatés ;*
- *le plan de transformation d'emploi se poursuit. Trois cent trente-cinq nouveaux inspecteurs issus des rangs des contrôleurs ont pris leurs fonctions et deux cents cinq nouveaux viennent d'intégrer leur formation de six mois. Nous allons prendre en compte les perturbations engendrées en modifiant les conditions du concours professionnel et les modalités de formation ;*
- *l'action en matière d'évolution des ressources humaines se diffuse dans l'ensemble des métiers du système d'inspection du travail : celui des agents de contrôle mais aussi les assistant(e)s des unités de contrôle et bientôt celui des agents affectés dans les services de renseignement. Le système d'inspection du travail est en voie de transformation et l'erreur serait de ne se préoccuper que des seuls agents de contrôle : l'efficacité de l'action de ces derniers est notamment fonction de la montée en compétence des autres catégories de personnel, notamment des assistants des unités de contrôle ;*
- *les modalités de l'action du système se modifient progressivement. Les outils de l'analyse des risques se déploient, l'expérimentation de l'évaluation des effets des actions du système d'inspection du travail sera engagée en début d'année 2016. Des actions collectives spécifiques à destination des TPE sont lancées. Elles seront complétées au niveau national et territorial par des démarches coopératives avec les représentants de secteurs professionnels et des*

experts comptables. L'objectif est de mieux expliquer la loi et travailler conjointement pour sa meilleure application ;

- *d'ores et déjà nous constatons notamment qu'en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement l'activité quantitative et qualitative de nos services a évolué de manière très positive. Comme vous le soulignez, le nombre d'intervention en matière de lutte contre le dumping social a très fortement augmenté. L'utilisation des amendes administratives croît de manière très importante. À la fin du mois d'octobre 2015, cinquante amendes administratives pour défaut de déclaration de détachement ont été notifiées. Les liens avec les autres services se renforcent et la bonne coopération avec les préfetures ont conduit à plusieurs arrêtés de fermeture ou d'injonction de mettre en place des hébergements décents pour les travailleurs détachés. La publication du décret fixant les modalités de suspension des prestations de services internationales va encore encourager et conforter les agents de contrôle dans leur action.*

Les défis qu'il nous faut encore relever

Ces premiers éléments positifs ne doivent pas nous faire oublier que réussir le changement implique une évolution des représentations du métier par les acteurs eux-mêmes. Le temps et la détermination sont essentiels. Plusieurs défis restent à relever :

- *les responsables des unités de contrôle doivent être accompagnés et appuyés par l'institution. Leur rôle, bien que parfois difficile eu égard aux tensions existantes, est fondamental. Nous allons poursuivre leur formation et leur appui. De même, le renouvellement des titulaires de ces postes devra être préparé, notamment par la construction de parcours professionnels ;*
- *le pilotage du système d'inspection du travail doit progressivement devenir un véritable outil de mesure de l'action et de ses effets. Comme vous le relevez, les indicateurs utilisés ne sont plus pertinents. Les types d'interventions sont tellement divers que leur comptabilisation, si elle n'est pas complètement inutile, trouve rapidement ses limites. De même, il faut raisonner « système » ce qui implique que l'action de tous les agents, et non pas seulement des seuls agents de contrôle, doit être prise en compte. Il s'agit d'un plan d'action en soi. Le pilotage doit avoir un sens pour tous et les indicateurs retenus ne doivent pas conduire à leur détournement ni à des effets négatifs sur la qualité des actions ;*

- *le système d'information du système d'inspection en cours de déploiement doit être effectivement utilisé. Des résistances se font jour qui sont de deux ordres : un refus de principe de « rendre compte » et des causes qui tiennent à des imperfections ergonomiques. Sur le second point, nous allons développer en 2016, une version qui devrait améliorer les défauts principaux. Sur le premier point, nous poursuivrons avec constance notre action de persuasion des agents et, au besoin, prendrons les dispositions permettant de faire respecter les obligations applicables à tous les fonctionnaires ainsi que celles souscrites par la France à l'égard de l'OIT (convention n° 181). En tout état de cause, comme tout service public, le système d'inspection est tenu de rendre compte et ne sont pas admissibles des pratiques ayant pour effet, si ce n'est pour objet, de le rendre aveugle ;*
- *la bonne affectation des moyens humains demeurera une préoccupation essentielle. Le ministère ne peut s'exonérer de sa part aux efforts de maîtrise des dépenses publiques. Des choix doivent être faits pour assurer l'effectivité de la protection des salariés. Pour obtenir ce résultat, nous devons poursuivre les efforts de mutualisation des fonctions support des DIRECCTE, tirer des gains d'efficacité de la réforme territoriale et engager une réflexion sur les emplois dévolus aux membres du corps des inspecteurs du travail. Il ne s'agit pas pour autant de réduire leurs fonctions à la seule fonction de contrôle, stricto sensu, d'autres fonctions sont essentielles à l'efficacité du système d'inspection du travail : service de renseignements en droit du travail, ingénierie de projets territoriaux en lien avec les partenaires sociaux pour faire mieux appliquer les droits des salariés des TPE, encadrement, appui et soutien de la fonction de contrôle ;*
- *un débat et un dialogue tant avec les agents de contrôle, qu'avec les partenaires sociaux externes devront être organisés afin de déterminer la nouvelle place de l'inspection du travail dans un contexte de réécriture du code du travail donnant une place plus grande à la négociation collective, notamment d'entreprise.*

Conclusion

Comme la Cour le souligne fort justement, la réforme de l'inspection du travail est indispensable et se poursuivra avec détermination. Elle porte déjà des effets positifs même si la période de transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail apporte des perturbations immédiates. La transformation nécessitera du temps et doit nourrir un débat tant à l'interne qu'avec les partenaires sociaux externes directement concernés par la nécessaire régulation de nos relations sociales.

L'inspection du travail est riche de l'implication de ses agents et elle mérite une organisation, des moyens et un pilotage à la hauteur à la fois de cet engagement et des enjeux sociaux et économiques majeurs de notre pays.

Grâce à la réforme globale qui a été engagée, le système d'inspection du travail doit être en mesure de relever le défi auquel, comme tout service public, il est confronté : se moderniser tout en restant fidèle à ses valeurs de protection de la dignité et de l'autonomie de la personne humaine au travail.
