

Bilans & Rapports

L'inspection du travail
en France en 2012



L'inspection du travail en France en 2012

RAPPORT rédigé en application
des articles 20 et 21 de la convention n° 81 (industrie et commerce)
des articles 26 et 27 de la convention n° 129 (agriculture)
de l'article 8 de la convention n° 178 (gens de mer)
de l'Organisation internationale du travail (OIT)

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle
et du Dialogue social
Direction générale du travail

En application des dispositions du Code de la propriété intellectuelle,
toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication
est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard, que l'usage abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Avant-propos



L'inspection du travail, en déferant à l'obligation de présenter au Bureau international du travail le rapport annuel sur ses moyens et son activité, met à la disposition des spécialistes et aussi d'un public plus large une source de données actualisées : l'ensemble que forment les interventions variées de ce corps de contrôle, mises en lumière dans leur environnement, peut ainsi être apprécié plus précisément ; le panorama des évolutions en cours dans le monde du travail en France s'en trouve utilement complété.

Le rapport sur l'année 2012 reprend l'évolution introduite dans l'édition de l'an passé : le livret principal condense les exposés essentiels, parfois propres à l'année concernée ; un support numérique lui est joint, dans lequel on trouve d'importants éléments complémentaires. L'ensemble offre une quantité consistante d'informations.

Un regard sur les dernières années permet de voir que le système d'inspection du travail des prochaines décennies naît peu à peu sous nos yeux. Il demande à se développer, en repensant son organisation et ses modes d'intervention pour mieux répondre d'abord aux injonctions toujours vivaces de ses textes fondateurs, et aussi aux enjeux du dialogue social, devenus décisifs pour les salariés.

L'année écoulée a été marquée de moments difficiles, alimentant une réflexion reconnue nécessaire sur toutes les dimensions de nos métiers. Ainsi qu'on le verra en parcourant le présent ouvrage, elle aura été fertile aussi en études de fond, en actions de contrôle d'envergure, et en perspectives tracées pour nous assurer de meilleures prises sur la mission concrète de veiller à l'effectivité du droit du travail : un droit applicable à des situations extrêmement variées, pour lesquelles il reste la référence - souvent la seule - que ce soit en matière de conditions ou de relations de travail.

La santé au travail est une priorité pour les pouvoirs publics. Plusieurs aspects importants de la prévention des risques professionnels ont été, au cours de l'année, concernés par des actions de qualité sur le plan opérationnel, ainsi que par des mises à jour réglementaires.

Celle qui a refondé la prévention du risque lié à l'amiante en fonction des recherches scientifiques récentes sera citée en premier pour son impact sur la protection des travailleurs et sur le mode d'intervention des services. Les dispositifs de droit en matière de risques chimique et électrique ont été complétés, de même que sur le fonctionnement de la médecine du travail et des services de santé au travail, confrontés en même temps que l'inspection du travail à de nouveaux défis pluridisciplinaires comme la prévention de la pénibilité du travail, les risques liés

à de nouvelles formes d'organisation, qu'ils soient psycho-sociaux ou musculo-squelettiques.

Des précisions attendues, nécessaires, ont été apportées dans les domaines de l'égalité professionnelle et du licenciement des salariés protégés.

Les textes publiés apportent des réponses raisonnées à ceux qui veilleront à leur application comme aux praticiens du droit du travail.

Enfin, vis-à-vis du travail illégal dans ses formes à la fois récurrentes et « innovantes », l'action de contrôle est une tâche qui relève du cœur de métier de l'inspection du travail, appelée à s'adapter à une réalité mobile, souvent délicate à appréhender, de plus en plus transfrontalière, le contrôle des normes sociales s'accentuant dans un cadre européen.

Avec l'aide d'un travail collectif de clarification et de méthodologie, les agents, à partir de leur expérience irremplaçable, sont en mesure d'intervenir dans de multiples situations, au plus près de l'intérêt des administrés, notamment ceux des travailleurs qui se trouvent placés de fait dans des conditions échappant aux garanties définies par les lois.

Jean-Denis COMBREXELLE
Directeur général du travail

Quelques faits marquants de l'inspection du travail en 2012

- ◆ 31 janvier remise du Rapport intitulé *Le travail vivant des agents de contrôle de l'inspection du travail* (122 pages), par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs. Résultat d'une étude longue (2010-2011) et approfondie du sujet avec de nombreux participants de la région d'Île-de-France, le rapport s'attache à décrire les difficultés que connaissent les agents de l'inspection du travail et à préconiser des sujets qu'il serait bénéfique d'aborder collectivement ; il fait lui-même l'objet de débats.
- ◆ 15 février par lettre aux représentants du personnel aux CHSCT et aux organisations syndicales, la Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales annonce un débat sur les conditions de travail dans l'inspection du travail, l'évolution des métiers, et le dialogue social, à la suite du suicide récent d'un jeune inspecteur du travail du Nord - Pas-de-Calais.
- ◆ 11 avril dans une lettre aux membres de l'inspection du travail, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé exprime ses réflexions au regard du retentissement qu'a eu cet événement au sein du corps.
- ◆ 12 et 19 avril les Commissions de réforme (Paris et Lille) se prononcent en faveur de la reconnaissance du caractère professionnel du décès par suicide de deux inspecteurs du travail (les 4 mai 2011 et 18 janvier 2012). Un mouvement social aux multiples formes d'expression traverse le corps de contrôle durant plusieurs mois.
- ◆ 28 avril journée mondiale de la sécurité et de la santé au travail.
- ◆ 4 mai publication du nouveau décret relatif aux risques d'exposition à l'amiante.
- ◆ 16 mai en remplacement de M. Xavier Bertrand, M. Michel Sapin est nommé ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.
- ◆ 30 mai au 14 juin 101^e conférence internationale du travail à Genève : deux des axes de travail des représentants des pays participants concernent l'ampleur de la crise mondiale en matière d'emploi des jeunes, et le socle minimal de protection sociale.
- ◆ 9 et 10 juillet grande conférence sociale organisée autour de sept sujets (emploi, formation, salaires, égalité professionnelle, redressement productif, retraites et action publique).

- ◆ 17 juillet en réunion du Comité technique ministériel, le ministre annonce le lancement de la démarche du « ministère fort » visant à renforcer les services dans leur rôle de transformation sociale.
- ◆ 5 septembre remise du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le contrôle, en 2011, de 12 sections d'inspection du travail de trois Diréccte. Une des propositions est de rechercher l'accroissement du temps d'intervention en entreprise.
- ◆ 12 septembre lettre du ministre à tous les agents du ministère portant sur le sens de leurs missions quotidiennes et de leur action, sur les grands chantiers à ouvrir en interne, et sur l'intensification du dialogue social « Le pays a besoin d'un ministère du travail fort, confiant, cohérent ».
- ◆ 15 septembre à l'initiative du CHRIT, campagne nationale de recueil d'informations et de contrôle sur les risques psycho-sociaux (RPS). Ces risques génèrent une fraction importante des interruptions temporaires de travail.
- ◆ 27 novembre en Commission nationale de lutte contre le travail illégal, présidée par le Premier ministre, est présenté le plan national de lutte pour les années 2013 à 2015.
- ◆ 28 novembre au 12 décembre élection pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de 11 salariés.
- ◆ 30 novembre réunion d'un Comité interministériel actant un plan d'action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, avec implication des services du travail dans le contrôle des diverses mesures obligatoires dans les entreprises de plus de 50 salariés.
- ◆ 13 décembre annonce par le ministre d'un plan de réorganisation comportant la transformation progressive en emplois d'inspecteur du travail de tous les emplois de contrôleur du travail affectés dans les services d'inspection du travail.
- ◆ De septembre à décembre réunions interrégionales pour débattre de l'évolution de la place et des missions du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.
- ◆ 2012 trentième anniversaire des lois dites « Auroux » relatives aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, au développement de la représentation du personnel dans l'entreprise, à la négociation collective, au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Quelques chiffres clés

Avertissement : la saisie incomplète de l'activité en 2012, en raison d'un mouvement de boycott du système d'information, affecte une partie des chiffres ci-dessous

		2012	2011	2010
Champ de compétence	Nombre d'entreprises assujetties au contrôle de l'inspection du travail (en million)	1,82	1,82 ¹	1,82
	Nombre de salariés concernés (en million)	18,3 ²	18,3	18,21
Organisation	Nb. de sections d'inspection du travail	790	790	785
	Nombre d'établissements par section	2 303	2 303	2 316
Personnel (en ETP au 31/12)	Nb. d'inspecteurs en section	743	800	775
	Nb. de contrôleurs en section	1 493	1 456	1 482
	Nb total d'agents de contrôle	2 236	2 256	2 257
	Nb. d'agents administratifs en section	796	910	855
	Nb d'agents appui-ressources-méthodes (ARM)	91	90	105
	Nb de médecins inspecteurs du travail	35	37	35
	Nb d'ingénieurs de prévention	67	71	68
	Nb. d'agents aux services renseignement du public	535	567	568
	Ratio : nb. de salariés par agent de contrôle	8 229	8 130	8 114

1 - Sources : Pôle Emploi (2010) et MSA 2011.

2 - Sources : Pôle Emploi (2010) et MSA (2011).

		2012	2011	2010
Activité	Nb. d'interventions	265 300	356 200	368 300
	Pourcentage de contrôle	60 %	62 %	67 %
	Nb. de lettres d'observations	163 00	226 300	235 100
	Nb. de mises en demeure	5 515	6 573	6 544
	Nb de procédures pénales	7 217 ³	7 983 ⁴	6 656
	Nb de référés civils (Nb de procédures)	31	85	41
	Nb d'arrêts et reprises de travaux (BTP)	6 223	9 053	7 782
	Nb d'enquêtes AT/MP	6 449	8 842	8 328
	Nb d'enquêtes de licenciement de salariés protégés	25 000 (estim.)	25 890	27 587
	Estimation du nombre de conseils donnés au public	8 000 000	7 920 000	7 920 000
	Nombre moyen d'intervention / agent de contrôle	117	163	172

Priorités d'action	Nb d'interventions campagne	1658 (prévention des RPS)	2 776 <i>risque routier professionnel</i>	2 880 Risque chimique
	Part des contrôles programmés	31 %	35 %	38 %
	Nombre de contrôles portant sur :			
	les CMR	6 607	13 369	20 474
	<i>dont nombre de références amiante</i>	42 500	49 000	46 186
	l'évaluation des risques	23 384	39 028	47 863
	IRP (2012) - <i>délégués du personnel (2011-2010)</i>	5 458	7 989	10 669
	le travail illégal	18 313	25 496	29 458
	durée du travail et repos	7 346	-	-

3 - Source : OSP.

4 - Source : OSP.

Note liminaire ou « comment lire » le rapport au BIT

L'intention qui guide l'élaboration du rapport remis chaque année au Bureau international du travail n'est pas de produire un traité sur l'inspection du travail, dont le fonctionnement met d'ailleurs en jeu un volume considérable de textes, et dont l'activité touche à presque tous les nombreux domaines du monde du travail.

Le propos du rapport est, principalement, d'apporter à l'autorité internationale les éléments dont la transmission est rendue obligatoire par les conventions n° 81, 129 et 178 de l'Organisation internationale du travail (OIT)⁵, tout en y ajoutant des informations et des explications supplémentaires, en fonction de l'actualité dominante de l'année ou des problématiques qui ont irrigué l'activité d'inspection du travail dans toutes ses composantes.

Au surplus, cet ouvrage annuel apparaît comme un des supports répondant à l'exigence de communication sur la manière dont l'inspection du travail est au service des objectifs inhérents à la législation qu'elle a pour mission de faire appliquer. Il présente à son destinataire premier, ainsi qu'à tout lecteur intéressé, à la fois les données de synthèse et de bilan issues des services, les caractéristiques permanentes mais également évolutives du système d'inspection, et les réalisations de l'année.

Chaque rapport annuel comprend donc un socle constant d'informations qui met à disposition du Bureau international l'ensemble des données lui permettant de s'assurer de la conformité de l'inspection du travail nationale aux règles définies par les conventions, et aussi d'avoir un aperçu plus large de ses particularités, de son action, de son environnement.

En plus des informations statutairement obligatoires, le rapport annuel aborde donc divers sujets de façon plus ou moins précise et développée. Si chaque rapport est complet du point de vue de son objet entendu strictement, les rapports successifs constituent une série qui offre, de façon cumulative, des données supplémentaires.

Aussi le lecteur qui s'intéresse à un sujet particulier, ou pluriannuel, dont le traitement est prévu ou non par les conventions, pourra utilement se reporter aux rapports des années précédentes⁶ pour y chercher des informations qui peuvent s'y trouver.

5 - Voir en annexe (CD) les documents IA4, IA5, IA6, IA7, IA8.

6 - Notamment les rapports de 2009 à 2011 qui restent d'actualité sur de nombreux sujets. Pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2009, la France rédige un rapport unique en application des conventions de l'OIT n° 81 (industrie, commerce et services), 129 (agriculture) et 178 (maritime).

Le présent rapport traite du système français d'inspection du travail durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012.

Comme le rapport annuel au BIT au titre de l'année 2011, le rapport de 2012, qu'il s'agisse de l'édition « papier & CD » ou du fichier accessible par voie électronique, est constitué de deux éléments complémentaires :

- un livret de présentation générale, explicitant les fonctions, l'organisation et l'activité de l'inspection du travail ;
- un ensemble de données mises en annexe, de nature documentaire et statistique, permettant de consulter des informations plus détaillées.

Des précisions sur le rapport ou des extraits en version numérique peuvent être demandés, et des suggestions apportées à l'adresse suivante dgt.sat@travail.gouv.fr

Les données chiffrées présentées sont issues de différentes sources :

- DGT - SAT - DASC et DAP, 2012, 2013 ;
- système d'information « Synergie-RH » de gestion des ressources humaines ;
- Pôle Emploi, Mutualité sociale agricole, Direction des affaires maritimes, INSEE, s'agissant du tissu socio-économique ;
- système SITERE, extraction d'avril 2013 en ce qui concerne l'activité de l'IT ;
- Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en ce qui concerne son activité (juin 2013) ;
- inspection du travail dans les armées, pour ce qui lui incombe ;
- INTEFP, sur la formation des agents du système ;
- SITERE en ce qui concerne les procédures pénales engagées ou envisagées, présentées dans les indicateurs d'activité (partie II) ; OSP⁷ en ce qui concerne les procès-verbaux réellement transmis, suivant une extraction de 2013.

Une explicitation des sigles utilisés et un glossaire sont disponibles en annexe. Tous les articles cités sont extraits du Code du travail sauf mention explicite d'un autre code.

Quelques sigles et termes utilisés sont explicités dans des documents annexes⁸.

7 - Cf. note méthodologique à ce sujet en annexe (CD).

8 - Voir en annexe (CD) les documents IA11 et IA12.

I - Compétence, organisation



S'exerçant sur le tissu-socio économique du pays pour y faire appliquer une large gamme de textes⁹, la compétence généraliste de l'inspection du travail française, plus ample que dans d'autres États, et étendue depuis quelques années, en accentue l'exigence d'organisation, et son renforcement progressif en système¹⁰.

La compétence généraliste

Le contrôle de l'effectivité de la législation du travail en France dépend :

- des services d'inspection du travail sous l'autorité quasi-unique du ministère chargé du travail ;
- d'administrations et d'organismes concourant avec l'inspection du travail à la répression des infractions liées à l'emploi de travailleurs et à la prévention des risques professionnels ;
- du juge judiciaire, à savoir le Conseil de prud'hommes et le tribunal de grande instance sur le plan civil et, au pénal, les tribunaux correctionnels et de police.

L'inspection de la législation du travail est composée en quasi-totalité d'un service relevant du ministère chargé du travail, ayant compétence dans tous les secteurs d'activité hors administrations publiques et territoriales : industrie, commerce, services, agriculture, transports, activités de la mer, à la seule exception de quelques secteurs à technicité particulière, où l'inspection est confiée à des agents relevant d'autres ministères ou autorités de tutelle¹¹. L'inspection du travail française est dite généraliste autant par son champ

9 - S'agissant des textes parus en 2012 en matière de travail, voir en annexe (CD) le document IA22.

10 - Sur ces sujets, voir notamment : Thomas Kapp, Paul Ramackers, Jean-Pierre Terrier, *Le système d'inspection du travail en France : missions, statut, moyens et fonctionnement*, Editions Liaisons, février 2013, 502 p., publié sous l'égide de l'INTEFP. Préface du Directeur général du travail. Ouvrage très complet et précis, présentant les missions, l'organisation et les modalités pratiques d'intervention, les règles de l'institution, le rôle des différents acteurs.

11 - Dans les mines et carrières (R.8III-8 et 9), les industries électriques et gazières (R.8III-10 et 11), et les établissements de défense (R.8III-12). Voir *infra*.

d'intervention, que ce soit du point de vue des textes à faire appliquer, du nombre de salariés et des secteurs économiques couverts, et des vastes attributions de la compétence *ratione materiae* que par rapport à d'autres systèmes d'inspection spécialisés en santé et de sécurité au travail comme, par exemple, en Grande-Bretagne. En effet :

- les agents de l'inspection du travail veillent à l'application des normes relatives au travail, qu'elles soient d'origine législative ou réglementaire (lois, ordonnances, décrets, arrêtés, codifiés ou non dans le Code du travail, ainsi que certaines dispositions du Code de la santé publique, du Code rural et de la pêche maritime, du Code du travail maritime, du Code de l'environnement, du Code de la sécurité sociale, etc.), ou qu'elles soient d'origine conventionnelle, notamment les conventions collectives ;
- le service d'inspection du travail est compétent, sauf exceptions, dans l'ensemble des établissements. Cependant, d'une manière générale, l'inspection du travail n'intervient pas dans le secteur public¹² : il existe une inspection en hygiène et sécurité, particulière à ce secteur ;
- l'inspection du travail a compétence sur l'ensemble de la relation de travail : relations individuelles¹³ et collectives¹⁴ de travail, conditions de travail, conditions d'emploi, au regard de l'interdépendance des différentes règles gouvernant la relation de travail : régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, formes et niveaux de rémunération, conditions et équipements de travail.

Le choix ancien d'une *compétence* généraliste, pleinement confirmé dans le courant des années 2000, n'a pas été un obstacle à une adaptation de *l'organisation* pour y introduire, en tant que besoin, des formes de spécialisation et de professionnalisation marquée, notamment au moyen :

- d'organisations innovantes, désormais acclimatées et stabilisées, telles que les agents de renfort (permettant de pallier des absences de longue durée des agents de contrôle et ainsi d'assurer, par la suppléance, une couverture plus continue des territoires) ; les sections à dominante sectorielle ou thématique, sous l'autorité d'un directeur adjoint, qui permettent de renforcer l'intervention dans des sujets complexes ou d'en augmenter l'efficacité dans certains secteurs professionnels ou économiques ;
- de l'implantation et de l'entretien d'un savoir scientifique opérationnel par l'apport des cellules pluridisciplinaires constituées au niveau de chaque région, des médecins inspecteurs du travail, des ingénieurs et agents de méthode ;

12 - Sauf exceptions : établissements publics à caractère administratif, ou industriel et commercial, maîtres d'ouvrage public dans certains cas, hôpitaux publics sur le champ de la santé et de la sécurité au travail, ateliers des établissements publics d'enseignement professionnel. Voir *infra*.

13 - Sous réserve des limites de compétence en matière de contrat de travail, développées *infra*.

14 - Voir notamment en annexe (CD) le document IA21 sur la médiation informelle dans les conflits collectifs, et également *infra*, en partie II, sur les interventions en matière de relations collectives de travail.



- d'une plus grande implication de la ligne hiérarchique dans la maîtrise de l'action de contrôle, notamment dans le traitement des difficultés quotidiennes, juridiques, relationnelles, méthodologiques, opérationnelles.

Une exigence accrue d'organisation

La Convention n° 81 de l'OIT, dans son article premier, énonce l'obligation du pays de mettre en place un « système d'inspection du travail ».

Ce terme *système* est employé à plusieurs reprises, avec le même sens, dans la suite du texte. Il désigne un ensemble cohérent d'éléments organisés, destiné à assurer une fonction définie et à obtenir un résultat.

S'agissant du système d'inspection du travail, les fonctions sont définies aux articles suivants de la convention.

Les éléments organisés comprennent à la fois les textes, les effectifs, les moyens, les méthodes et pratiques, la coordination de l'ensemble et des relations établies avec d'autres acteurs concourant au résultat.

Il est important d'exprimer dans son intégralité le sens du terme *système*, qui véhicule quelques notions ou injonctions fortes :

- celle de fonctionner de façon collective et articulée grâce à une autorité qui donne des impulsions et à une ligne hiérarchique qui les relaie ;
- celle d'avoir une activité suffisamment organisée pour éviter les incohérences ou les déperditions d'efficacité ;
- celle de favoriser les synergies internes et externes.

Aux termes de l'article 2 de la Convention, relatif au champ de compétence, « le système d'inspection du travail dans les établissements industriels s'appliquera à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ».

Les administrés concernés ont donc affaire - et doivent avoir affaire - non pas seulement à des agents ou à des services isolés dans leur compétence, mais à un système régulé.

Les agents de l'inspection du travail agissent dans un ensemble cohérent, structuré par une ligne hiérarchique organisée, et renforcé par des fonctions d'expertise et d'appui. Le système entretient un réseau de relations, tant internes que partenariales, substantielles et variées.

Les obligations, les devoirs, la déontologie y sont communs quel que soit le grade ou la fonction.

Par elle-même, l'inspection du travail est en tout état de cause un système, que ce soit de façon délibérée ou, le cas échéant, « sans le savoir » : par exemple lorsqu'un agent, sans l'avoir explicitement résolu, participe *de facto* à l'élaboration ou à l'application d'un plan de santé au travail ; sans doute

cela va-t-il mieux encore en l'intégrant aux modes d'intervention, et en développant concrètement autant que possible les virtualités qui se dégagent de cette notion inscrite dans le texte fondamental.

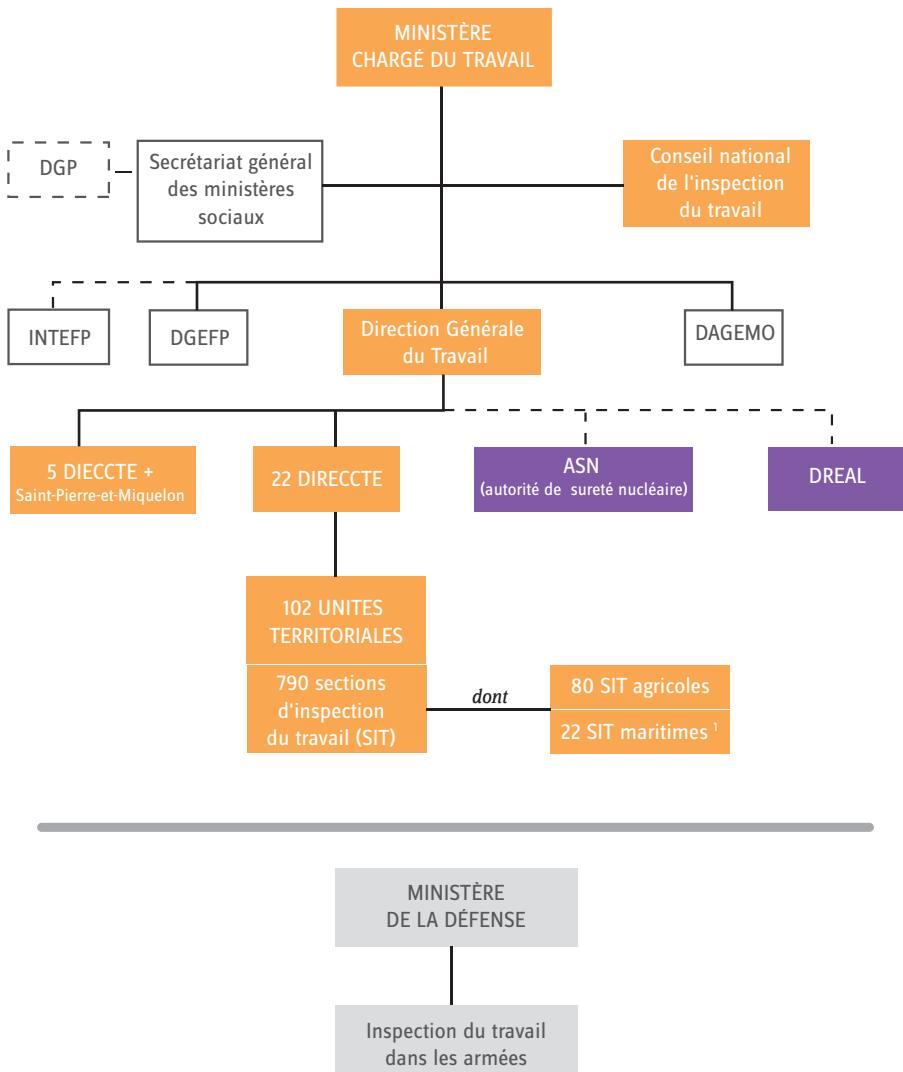
C'est pourquoi le système continue d'évoluer : il s'adapte aux mutations du champ de sa compétence, aux nouvelles missions qui en résultent, aux phénomènes émergents du monde du travail.

Au-delà des fonctions traditionnelles de contrôle et de conseil qui constituent le cœur du métier, il y a aussi celles où le système d'inspection du travail intervient soit comme autorité administrative statuant sur des demandes de dérogations, d'agrément, d'homologations, et traitant toutes sortes de demandes de décisions, soit comme autorité d'appui au dialogue social pour apporter une médiation, une sécurité dans le dialogue social, une animation des commissions de négociation sectorielle, etc.

Certaines missions ont récemment gagné en importance, comme celles issues de textes par lesquels la puissance publique, en assignant aux partenaires sociaux une obligation de négocier, que ce soit sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le maintien dans l'emploi des seniors, la pénibilité au travail, confie à l'administration du travail le soin de vérifier non seulement l'authenticité des accords et leur validité formelle, mais aussi la réalité de la démarche de négociation si celle-ci ne se traduit pas à court terme par un accord. Ce rôle n'est pas seulement celui de facilitateur, mais ressortit plutôt d'une fonction d'incitation, de mise sous tension, puis de contrôle de légalité et d'application effective des normes de nature conventionnelle produites par les acteurs eux-mêmes.

Ces différentes fonctions sont largement complémentaires les unes des autres, ce qui incite un peu plus, s'il en est besoin, l'inspection du travail à fonctionner en système.

SCHÉMA INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME FRANÇAIS D'INSPECTION DU TRAVAIL



- DIRECCTE** Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
INTEFP Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DAGEMO Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DGEFP Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGP Délégation générale au pilotage des Dirccte

¹ - y compris les SIT dont la compétence maritime est partagée avec d'autres compétences

I - a • Compétence généraliste et interprofessionnelle

L'inspection du travail, on l'a vu, est en France triplement « généraliste » :

- la compétence interprofessionnelle de ses agents leur donne entrée dans la totalité des établissements, sous réserve de quelques exceptions ;
- ils veillent à l'application de normes juridiques de source légale, réglementaire et conventionnelle ;
- ils interviennent potentiellement sur l'ensemble de la relation de travail, ne serait-ce qu'à titre de renseignement lorsqu'ils n'ont pas capacité à contrôler.

I - a - 1 • Le champ d'intervention : le tissu socio-économique

La population active totale (28,4 millions) ainsi que la population active occupée (25,5 millions)¹⁵, sont stables en 2012¹⁶.

Retranchement fait des actifs salariés dans la situation desquels l'inspection du travail ne peut intervenir du fait de leur statut (les fonctionnaires, notamment), la compétence de l'inspection du travail s'exerce sur environ 18,2 millions de salariés. Deux tiers de ces salariés appartiennent au secteur tertiaire.

Le nombre total d'entreprises est de 3 606 698¹⁷ en 2012.

Sur ce chiffre, 2 418 176 ne déclaraient pas de salarié.

Environ 1,8 million d'établissements, dont 70 % appartiennent au secteur tertiaire, relèvent du contrôle de l'inspection du travail.

En outre, le champ de compétence de l'inspection du travail comprend les chantiers (à durée limitée par définition), les navires et bateaux, ainsi que des personnes physiques ou morales n'employant pas nécessairement de salarié mais assujetties, au cours de leur activité, à certaines dispositions du Code du travail, comme les maîtres d'ouvrage, ou encore les artisans et les travailleurs indépendants intervenant dans des chantiers.

Au-delà de ce périmètre toujours évolutif mais relativement bien cerné de compétence totale, l'inspection du travail dispose d'une compétence d'investigation *a priori*, en présence de toute situation ou relation de travail,

15 - La définition internationale de la population active adoptée en 1982 par une résolution BIT regroupe la population active occupée et les chômeurs (ces deux concepts étant entendus selon les définitions du BIT). La population active occupée au sens du BIT comprend les individus âgés de 15 ans à 64 ans ayant travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours d'une semaine de référence, qu'ils soient salariés, à leur compte, employeurs ou aides dans l'entreprise ou l'exploitation familiale. Elle comprend aussi les personnes pourvues d'un emploi mais qui sont temporairement absentes pour un motif tel que maladie de moins d'un an, congés payés, congé de maternité, conflit du travail, formation, intempérie. Les militaires du contingent, les apprentis et les stagiaires rémunérés effectuant un travail font partie de la population active occupée.

16 - Source : Insee. Voir en annexe (CD), les documents IA13, IA14, IA15.

17 - Source : Entreprises selon le nombre de salariés et l'activité en 2012, Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).



pour en vérifier la légalité¹⁸. La compétence s'étend donc à une variété de situations de travail à analyser, impliquant un nombre indéterminé de personnes et d'acteurs : candidats au marché du travail¹⁹, travailleurs, employeurs, personnes impliquées comme bénéficiaires du travail ou comme donneurs d'ordre. Les travailleurs concernés peuvent par ailleurs appartenir à toute sorte de catégories²⁰ et présenter toute sorte de caractéristiques ayant ou non un effet sur la légalité de la situation ou de la relation de travail : mineur ou adulte, étudiant, stagiaire, sans emploi ou occupant plusieurs emplois, demandeur d'emploi, bénévole, associé ou mandataire de société, ressortissant étranger, artisan, auto-entrepreneur²¹, retraité, etc.

Il s'agit en somme d'un champ d'enquête de nature préjudiciale, qui correspond à des actes de contrôle faisant partie de la lutte contre le travail illégal. Dans certains cas, la relation de travail avec le donneur d'ordre apparaît requalifiable en relation de subordination caractérisant un contrat de travail ; lors d'une enquête, par exemple, des éléments convergents ont montré la subordination véritable d'un auto-entrepreneur, tué par sa chute de 6 mètres à travers une plaque amiantée en réparant, comme sous-traitant, une toiture industrielle²². Dès lors que l'existence d'un contrat de travail est constatée, la compétence s'étend - sous le contrôle du juge - au respect des droits fondamentaux, du salaire minimal, des règles en matière de santé et sécurité au travail.

Dans les établissements ne déclarant et/ou n'employant pas de salarié, l'inspection du travail n'intervient *a priori* que de façon limitée, le cas échéant pour vérifier l'absence de relation relevant *de facto* du salariat, ou sur certains points relatifs à la sécurité des travailleurs indépendants, dans le BTP notamment.

Du point de vue des effectifs couverts par les services, il résulte de ces modulations de la compétence en fonction des situations rencontrées que le champ d'intervention de l'inspection du travail n'est pas homogène, et ne correspond à aucun panel d'étude chiffrée disponible.

Les secteurs d'intervention

Tous les secteurs d'activité des entreprises privées sont couverts, même si, pour quelques secteurs d'activité particuliers, les modalités d'exercice de la compétence ont été adaptées²³.

18 - Cette compétence est partagée avec différents services intervenant dans la lutte contre le travail illégal, notamment de police et de gendarmerie.

19 - L'inspection du travail a compétence en matière de respect des droits fondamentaux des candidats à un recrutement, et de licéité des procédés de sélection utilisés par l'employeur à cet effet.

20 - Par exemple au sens de la réglementation de l'accès au marché du travail.

21 - Le réseau des Urssaf dénombre près de 895 000 auto-entrepreneurs administrativement actifs à la fin du mois de février 2013, mais dont beaucoup ne dégagent pas de chiffre d'affaires (source : Acoss, communiqué de presse, février 2013).

22 - Source : UT de Meurthe-et-Moselle.

23 - Voir *infra*, les secteurs particuliers.

Depuis le 1^{er} janvier 2009²⁴, l'inspection du travail, unifiée par la fusion des services antérieurement distincts, a pleine compétence dans l'industrie, le commerce, les services, les professions agricoles et le secteur des transports, y compris la navigation fluviale et maritime que ce soit pour la pêche, le transport ou la plaisance.

Les caractéristiques principales des secteurs d'activité couverts sont les suivantes²⁵ :

Le nombre global d'établissements couverts par l'IT est de 1,82 million, dont environ 2 % sont situés dans les DOM. Plus de 83 % de ces établissements emploient moins de 10 salariés et près de 14 % de ces établissements emploient entre 10 et 49 salariés.

La répartition des établissements par secteurs économiques est la suivante : tertiaire : 70 % ; agriculture : 11 % ; construction : 11 % ; industrie : 8 %.

Au regard de l'emploi salarié, la compétence de l'inspection du travail s'exerce sur 18,4 millions de salariés.

La répartition par effectif d'établissements fait apparaître que :

- 28 % d'entre eux travaillent dans des établissements de moins de 10 salariés ;
- 29 % dans des établissements de 10 à 49 salariés ;
- 22 % dans des établissements de 50 à 199 salariés ;
- 21 % dans des établissements de plus de 200 salariés.

Les salariés travaillent dans les grands secteurs d'activité suivants :

- tertiaire : 66 % ;
- industrie : 17 % ;
- agriculture : 9 % ;
- construction : 8 %.

Cette répartition des établissements et de l'emploi salarié par tranches d'effectifs d'établissements constitue une donnée majeure pour l'organisation des contrôles. En effet, environ 83 % des établissements comptent moins de 10 salariés et totalisent environ 28 % de l'emploi salarié. Outre le nombre important de ces établissements (plus de 1,5 millions), ils constituent ceux pour lesquels l'accès au droit, et au droit du travail en particulier, est le moins aisé, tant pour les employeurs que pour les salariés. Cette caractéristique impacte également fortement les services de renseignement du public.

L'importance quantitative des chantiers du BTP, variable suivant les années et les secteurs géographiques, est également un facteur qui influence

24 - Décrets n° 2008-1503 et 2008-1510 ; arrêté du 30 décembre 2008.

25 - Source : Pôle-Emploi 2010.



nécessairement l'activité de l'inspection du travail, d'autant que les risques professionnels y sont élevés ainsi que le nombre d'accidents du travail.

Enfin le phénomène du travail temporaire, en expansion depuis plus de vingt ans avec des fluctuations liées à celles de l'économie, impacte l'action de l'inspection du travail en matière de lutte contre la précarité contractuelle illicite, de prévention des risques professionnels et de représentation du personnel. Le volume du travail temporaire est en repli sensible en 2012 par rapport à l'année précédente (- 8,9 %)²⁶ ; cependant ce sont encore près de 2 millions de personnes qui ont signé 16 millions de contrats de mission, ce qui correspond à 525 000 intérimaires en équivalent emplois à temps plein, pour une durée moyenne de mission de 1,7 semaine ; la moitié des intérimaires ont été en mission moins d'un mois et demi dans l'année.

Compétence et organisation dans le secteur agricole

Les sections d'inspection dédiées au contrôle du secteur agricole veillent à l'application de textes inclus dans le Code du travail mais aussi d'autres textes spécifiques²⁷. En 2012, 194 660 établissements agricoles sont répertoriés²⁸ (193 596 en 2011).

La part des établissements agricoles dans le total des établissements (1,82 million) est de 10,6 %.

1 791 300 salariés agricoles sont enregistrés en 2012 (1 627 889 en 2011) ; il s'agit du nombre de personnes ayant occupé un emploi dans le secteur au moins un jour. Après réduction à l'«équivalent temps plein» (ETP), l'effectif correspond à 674 733 emplois à temps plein au 31 décembre 2012²⁹. La proportion de salariés agricoles dans le total des salariés couverts est donc faible (moins de 4 %). Le secteur agricole comprend majoritairement de très petits établissements : 95 % emploient moins de 10 salariés³⁰.



© Getty Images

Un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et de l'agriculture, en date du 23 juillet 2009, portant création et répartition de sections d'inspection du travail, a donné un cadre à la définition des sections compétentes pour

26 - Dares, « L'intérim en 2012 : fort repli du travail temporaire », *Analyses*, n° 49, juillet 2013.

27 - Indépendamment de la fusion des services d'inspection réalisée en 2009, le ministère de l'Agriculture continue à élaborer des textes incluant des éléments réglementaires en matière de travail.

28 - Source : CCMSA, cité par : *Rapport sur l'application de la Convention n° 129 de l'OIT*, juillet 2012.

29 - Source : CCMSA, chiffre provisoire, juillet 2013.

30 - Voir documents complémentaires en annexe (CD).

le secteur agricole, sous réserve de décisions de localisation et de délimitation des sections prises en région en application de l'article R.8122-4 du Code du travail. Dans la grande majorité des UT et Dieccte, une seule section, spécialisée, est compétente pour le secteur agricole dans tout le département. En Île-de-France, comme l'agriculture est repoussée en périphérie par l'extension de la mégapole parisienne, une section interdépartementale est chargée du contrôle des professions agricoles pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Dans 14 départements, dont le Val-d'Oise, la compétence sur le secteur agricole est attribuée aux sections « généralistes ».

Compétence en matière de transport

Le secteur du transport routier de marchandises compte 36 000 entreprises exerçant à titre principal une activité de transport pour le compte d'autrui ; 1 000 entreprises qui réalisent une activité de messagerie ou de fret express. 80 % de ces entreprises ont moins de 10 salariés et 3 % plus de 50 salariés. Chaque année, 200 milliards de tonnes-kilomètres sont effectuées par les véhicules immatriculés en France, dont 80 % sont assurées par des camions de transport pour le compte d'autrui. Le parc de camions se compose de 430 000 véhicules. Le secteur du transport pour le compte d'autrui emploie 350 000 salariés³¹.

Chaque section non agricole veille sur son territoire à l'application des dispositions du Code du travail dans ce secteur et de celles de la réglementation sociale européenne (RSE) qui portent sur l'organisation de la durée du travail et notamment des temps de conduite des chauffeurs³².

Le transport terrestre de voyageurs hors voie ferrée emploie 220 000 salariés. Le transport ferroviaire, dans lequel l'inspection du travail est désormais compétente en matière de santé et sécurité et en quelques autres domaines, emploie 166 000 agents sur l'immense emprise du réseau ferré. La compétence des sections concernées a été distribuée en la calquant sur les réalités organisationnelles des opérateurs, afin d'atténuer les incommodités de contrôle résultant de la configuration à la fois territoriale du réseau ferroviaire et fonctionnelle de son exploitation.

Le transport par eau emploie 17 000 salariés et l'aérien 69 000.

31 - Source : Acoss, SNCF, RATP, *Chiffres et statistiques*, Commissariat général au développement durable, n° 433, juillet 2013.

32 - Cette compétence est partagée avec les services de gendarmerie et de police. De son côté, le ministère chargé des transports dispose d'un corps de contrôle spécialisé : les contrôleurs des transports terrestres, qui interviennent principalement sur route. Ils veillent à la bonne application de l'ensemble des dispositions de la RSE, de la réglementation relative à la circulation ainsi que celles relatives à l'organisation de la profession et à l'accès au marché du transport routier.



Compétence et organisation dans le secteur maritime³³

Les agents de contrôle compétents dans le secteur maritime assurent le respect de la législation du travail à l'égard des personnes employées à bord des navires battant pavillon français.

L'intervention de l'inspection du travail concernant les navires et les gens de mer tient compte nécessairement du fait que le navire est un lieu de travail mobile par nature, qui peut se trouver à quai, à l'étranger ou en navigation, et parfois ne faire escale que rarement dans un port français. L'État du pavillon doit y exercer un contrôle effectif, notamment en matière sociale, en application des articles 92 et 94 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Par ailleurs, les agents de l'inspection du travail peuvent être appelés, en qualité d'experts, à participer aux contrôles « de l'État du port » effectués sur des navires battant pavillon étranger et faisant escale dans les ports français. En outre, ils disposent de compétences particulières dans le cas du contrôle de l'application des règles dites « de l'État d'accueil »³⁴. Dans ce cadre, ils peuvent vérifier l'identité des personnes employées à bord des navires et contrôler les dispositions de la législation sociale qui, par voie réglementaire, ont été rendues applicables aux équipages de ces navires.

L'article 5-2 de la Convention n° 178 de l'OIT dispose que « les inspecteurs du travail, munis de pièces justificatives de leurs fonctions, seront autorisés (...) à interdire, sous réserve de tout droit de recours devant l'autorité administrative ou l'autorité judiciaire, à un navire de quitter le port jusqu'à ce que les dispositions nécessaires aient été prises, lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'une carence constitue un danger significatif pour la santé et la sécurité des gens de mer, le navire ne devant pas être indûment retenu ou retardé ».

L'inspection du travail est organisée pour le contrôle : des sections sont compétentes le long de la totalité du littoral et dans les sièges de direction d'entreprises d'armement maritime. L'appui juridique et méthodologique est apporté par un réseau d'agents animés par un référent national.

La fonction de contrôle, dans ce secteur pourtant numériquement restreint en effectifs de travailleurs, est appelée à évoluer au regard des modifications juridiques affectant la compétence : la convention de travail maritime va



© Getty Images

33 - Voir aussi, en annexe (CD), les documents IA16 et IA17. Sur les textes de compétence en matière maritime, voir aussi *L'Inspection du travail en France en 2010*, Rapport au BIT, p. 18 et 19.

34 - Règles applicables au cabotage effectué par des navires étrangers.

constituer un véritable « Code du travail mondial » pour les marins, et l'une des innovations apportées concerne les mécanismes de contrôle de son application, notamment par un dispositif de certification³⁵.

Les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales

À Pôle Emploi, l'inspection du travail est compétente pour contrôler le respect des dispositions du Code du travail dès lors qu'elles sont applicables, ainsi que les dispositions conventionnelles. Elle ne peut contrôler l'application des règles statutaires propres aux agents de droit public³⁶.

L'entreprise La Poste, anciennement régie par un statut public, devenue une société anonyme de droit privé, est entrée le 3 septembre 2011 dans le champ de compétence de l'inspection du travail. La Poste emploie plus de 250 000 agents (dont 54 % ont conservé en interne un statut issu de celui de fonctionnaire, les 46 % restant étant composés de contractuels de droit privé). L'inspection du travail a compétence dans l'entreprise, à cette réserve que, s'agissant des agents de droit public, cette compétence est restreinte au champ de la santé et de la sécurité au travail³⁷.

Cette solution s'applique à France Télécom.

L'inspection du travail est également compétente, selon des modalités particulières liées à l'existence de statuts d'emploi, de réglementations et de modes d'exploitation spécifiques, dans les emprises de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

I - a - 2 • Des secteurs à compétence spécifique

Les articles R.8111-8 à 12 introduisent une exception de compétence dans trois secteurs restreints : les industries électriques et gazières, les mines et carrières, les établissements des armées.

La production et le transport d'électricité

Compétence de l'inspection du travail

La compétence de l'inspection du travail est étendue depuis le 1^{er} janvier 2012³⁸ à l'ensemble du secteur du transport et de la distribution d'électricité.

35 - La loi n° 2012-1320 du 29 novembre 2012 autorise la ratification de la Convention du travail maritime de 2006 de l'Organisation internationale du travail. La France a soutenu l'élaboration et l'adoption de la Convention du travail maritime : celle-ci est le premier instrument juridiquement contraignant de l'Organisation internationale du travail, qui met en place un ensemble de normes couvrant les différents domaines du droit social dans le secteur du transport maritime. Elle fixe des normes minimales applicables à bord des navires, notamment en matière de conditions d'emploi, de santé, de sécurité au travail, d'hygiène et de bien être, en vue de contribuer à l'amélioration des conditions de travail et de vie des gens de mer. La Convention entrera en vigueur le 22 août 2013 s'agissant de la compétence de l'administration française.

36 - Note DGT du 27 août 2012 sur le droit applicable à Pôle Emploi et la compétence de l'inspection du travail.

37 - Voir le décret n° 2011-619 du 31 mai 2011 relatif à la santé et à la sécurité à La Poste.

38 - Décret n° 2011-1697 du 1^{er} décembre 2011, article 30, codifié en R.8111-10.



Elle comprenait déjà la société Électricité réseau distribution France (ERDF, 36 000 salariés)³⁹. L'autre entreprise du secteur est Réseau de transport d'électricité (RTE, 8 500 salariés).

Compétence de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Dans les centrales nucléaires de production d'électricité (CNPE), l'inspection du travail a été assurée dès les origines par l'administration chargée du contrôle technique sous l'autorité du ministre chargé du travail. L'ASN y exerce en pleine compétence⁴⁰, parmi d'autres fonctions, l'ensemble des missions d'inspection du travail, sous l'autorité du ministre chargé du travail. Des ingénieurs ou techniciens sont habilités à cet effet en qualité d'inspecteurs. La santé, la sécurité, les conditions de travail et la qualité de l'emploi des salariés d'Électricité de France (EDF), de ses prestataires ou sous-traitants, au même titre que la sûreté des installations, sont l'objet d'un contrôle coordonné, effectué aux différentes étapes de l'existence d'une centrale nucléaire : construction, exploitation et démantèlement. En 2012, 13 inspecteurs de l'ASN (6,5 ETP) et un directeur du travail ont exercé ces missions au bénéfice d'environ 23 000 salariés travaillant, à temps complet ou non, dans l'enceinte des centrales nucléaires⁴¹.



© Getty Images

Les dix-neuf centrales nucléaires en exploitation, les neuf réacteurs en démantèlement et le réacteur EPR en construction à Flamanville relèvent de l'inspection du travail de l'ASN.

Dans les CNPE, les inspecteurs du travail de l'ASN ont quatre missions essentielles : contrôler l'application de la législation du travail dans tous ses aspects (santé, sécurité et conditions de travail, enquêtes sur les accidents du travail, qualité de l'emploi, relations collectives) ; conseiller et informer les employeurs, les salariés et les représentants du personnel sur leurs droits et obligations et sur la législation du travail ; faire remonter à l'administration les informations sur les évolutions du travail et les carences éventuelles de la législation ; faciliter la conciliation entre les parties.

Compétence des DREAL⁴² et DRIEE⁴³

S'agissant des aménagements hydroélectriques exploités en concession, placés sous le contrôle du ministre chargé de l'énergie, les missions d'inspection du travail sont exercées par les ingénieurs ou techniciens,

39 - Fiche DGT n° 2012-07, *La distribution de l'électricité*.

40 - Article R.8111-11 du Code du travail. L'inspection du travail généraliste (ou de droit commun) n'y a donc pas compétence.

41 - Source : ASN - avril 2013.

42 - Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

43 - Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.

habilités à cet effet par les directeurs des DREAL (et de la DRIEE en Île-de-France). Ces missions sont exercées sous l'autorité du ministre chargé du travail.

Les mines et carrières⁴⁴

Dans les mines et carrières, ainsi que dans leurs dépendances, les missions d'inspection du travail sont exercées par les fonctionnaires habilités à cet effet par les directeurs des DREAL⁴⁵ parmi les agents placés sous leur autorité. Ces missions sont exercées sous l'autorité du ministre chargé du travail. Pour les carrières situées sur le domaine de l'État et mises à la disposition du ministère de la Défense, les missions d'inspection du travail sont exercées par les agents habilités par ce ministère⁴⁶.

Les armées (Inspection du travail dans les armées - ITA)⁴⁷

Les modalités du simple droit d'entrée des agents de l'inspection du travail de droit commun dans les établissements des armées sont définies de façon restrictive dans une instruction interministérielle de 1994, actuellement en cours de révision. S'ils disposent d'un droit d'entrée - limité - les agents n'ont en revanche aucune compétence dans ces établissements⁴⁸, ni compétence à l'égard des personnels civils et militaires de Défense, quel que soit leur statut.

Une inspection du travail spécifique et autonome (R.8111-12) a compétence dans les emprises du ministère de la Défense dont l'accès est strictement réglementé pour des raisons de sécurité.

L'ITA, en considération d'une nécessaire indépendance à l'égard de la hiérarchie du ministère, est placée sous l'autorité du Contrôle général des armées.

Elle assure le contrôle de l'application de la réglementation relative à la santé et à la sécurité au travail, à la médecine de prévention, à la prévention contre l'incendie, à la radioprotection ainsi qu'à la prévention des accidents du travail ou de service et des maladies professionnelles de l'ensemble des organismes du ministère de la Défense.

Elle regroupe des inspecteurs du travail dans les armées. Agents assermentés, ceux-ci exercent, dans leur domaine de compétence, des prérogatives identiques à celles des inspecteurs du travail de droit commun. Elle inclut également, depuis 2009, des inspecteurs de la radioprotection.

44 - La distinction entre mine et carrière est définie par le Code minier ; elle dépend de la substance extraite et n'a aucun lien avec le fait que l'exploitation soit souterraine ou à ciel ouvert : il existe des carrières souterraines et à ciel ouvert ; il existe des mines souterraines et à ciel ouvert.

45 - R.8111-8 et 9. En Île de France, par le directeur régional interdépartemental de l'environnement et de l'énergie.

46 - Voir § suivant.

47 - Voir aussi en annexe (CD) les documents IA18 et IA19.

48 - Cette configuration singulière est parfois inverse : ainsi l'inspection du travail peut avoir compétence pour contrôler des travaux effectués dans certains lieux, mais ne dispose d'aucun droit d'y pénétrer (bâtiments diplomatiques, habitations privées, etc.).



L'inspecteur de la médecine de prévention dans les armées et l'inspecteur technique de la protection contre l'incendie sont rattachés à l'ITA.

Par ailleurs, en application de l'article R.8111-12 du Code du travail, l'ITA est compétente pour les travailleurs des entreprises extérieures intervenant dans les emprises réservées et surveillées du ministère, soit plus de 10 000 salariés en 2012.

L'ITA contrôle l'application des règles relatives à la santé et à la sécurité au travail des personnels civils et militaires du ministère de la Défense ainsi que l'application de la réglementation du travail par les entreprises ou organismes de droit privé qui effectuent des travaux ou des prestations dans les emprises précédemment mentionnées, ou qui y sont installées.

Chaque inspecteur du travail voit son secteur de compétence géographique précisé dans l'acte qui le nomme. Cette désignation fait l'objet d'une publicité au Bulletin officiel des armées.

Au 31 décembre 2012, l'ITA comptait 13 inspecteurs, 4 adjoints des inspecteurs, une juriste placée au niveau national, 3 inspecteurs de la radioprotection⁴⁹, un inspecteur technique de la protection contre l'incendie, un inspecteur de la médecine de prévention dans les armées⁵⁰. À cette même date, le ministère de la Défense comptait 242 366 militaires et 69 990 personnels civils⁵¹.

I - a - 3 • Les limites de la compétence

La compétence en fonction du lien salarié/employeur

C'est dans certains cas la nature juridique de l'employeur, celle du lien de subordination ou le statut de l'employé qui déterminent ou excluent la compétence de l'inspection du travail.

Dans le secteur public, celle-ci est étroitement restreinte à certains champs d'intervention.

Par ailleurs, la compétence en matière de contrat de travail de droit privé est bornée par celle du juge civil

Dans le secteur public, une compétence différenciée

En matière de conditions de travail des fonctionnaires et des contractuels de droit public, que ce soit de l'État ou des collectivités territoriales, régis par des statuts réglementaires, l'inspection du travail a une compétence très limitée⁵², qui s'exerce uniquement sur saisine. Dans la fonction publique d'État, un contrôle interne est assuré par des inspecteurs santé et sécurité

49 - Compétents sur l'ensemble des installations de la Défense et des entreprises extérieures présentes dans les emprises de la Défense.

50 - Compétent exclusivement sur le dispositif défense.

51 - Source : Direction des ressources humaines du ministère de la Défense.

52 - Définie aux articles 5-4, 5-5, 5-7 et 5-8 du décret n° 95-680 du 9 mai 1995, modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982, et rarement mise en œuvre.

(IHS) qui ne sont pas issus du corps de l'inspection du travail⁵³. Les litiges nés de l'application des statuts réglementaires sont de la compétence des commissions paritaires internes et du juge administratif. Les agents contractuels de droit privé peuvent bénéficier de certaines dispositions du Code du travail ; mais leur bonne application n'entre pas dans le champ de contrôle de l'inspection du travail.

L'inspection du travail a pleine compétence, en revanche, pour contrôler les conditions d'emploi et de travail de salariés employés par une entreprise privée à effectuer des travaux et prestations dans les locaux d'une administration non assujettie elle-même au droit du travail. Les agents peuvent donc être amenés à y entrer, afin d'effectuer des vérifications sur les conditions d'emploi et de travail de personnes occupées à quelques travaux que ce soit.

Les ateliers des établissements publics dispensant un enseignement technique ou professionnel sont soumis, pour leurs personnels comme pour leurs élèves, à certaines dispositions relatives à la santé et la sécurité au travail, limitativement énoncées à l'article L.4111-3.

Plusieurs articles du Code de procédure pénale⁵⁴ instituent une compétence de l'inspection du travail pour le contrôle des règles d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués par les détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires ou, à l'extérieur de ceux-ci pour le compte d'une entreprise concessionnaire.

Les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux⁵⁵ sont soumis à un contrôle de l'inspection du travail qui est limité au champ de la santé, de la sécurité et des conditions de travail. Les agents de contrôle visitent ces établissements et y effectuent des constats relevant de cette compétence limitée.

Dans les autres établissements publics, la compétence de l'inspection du travail est circonscrite selon les cas. Certains établissements sont soumis à un contrôle spécifiquement délimité⁵⁶ des inspecteurs du travail. Ainsi, dans les établissements publics administratifs (EPA), le Code du travail s'applique uniquement aux personnels employés dans des conditions relevant du droit privé (ex. L.2211-1) avec des modalités spécifiques de contrôle.

Sont en revanche entièrement soumis au contrôle de l'inspection du travail les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC),

53 - Décret n° 95-680 du 9 mai 1995, modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 ; décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 ; circulaire DGAFP n° 11 du 9 août 2011.

54 - Notamment D.433-7, D.231 et D.232. Voir également circulaire du 16 juillet 1999.

55 - Mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

56 - L'article L.8112-3 dispose : « Lorsque des dispositions légales le prévoient, les attributions des inspecteurs du travail peuvent être exercées par des fonctionnaires de contrôle assimilés ».



notamment en matière de santé, sécurité et conditions de travail, représentation du personnel et droit syndical lorsque la réglementation y est applicable dans des conditions de droit commun (cf. par ex. L.2111-1).

Les effectifs du secteur public concernés par le contrôle (partiel) de l'inspection du travail, soit environ un million huit cent mille travailleurs, sont répartis comme suit :

- fonction publique hospitalière : 1 145 200 agents (chiffres de 2011)⁵⁷ ;
- élèves de lycées professionnels : 701 900 (chiffres de 2010-2011) ;
- détenus ayant eu une activité professionnelle en 2011 : 25 000 (+ 900 par rapport à 2010)⁵⁸.

Les établissements publics à caractère administratif emploient au total 497 200 personnes⁵⁹ ; mais la proportion de salariés qui y sont employés dans des conditions relevant du droit privé n'est pas connue.

En matière de contrat de travail, une compétence partielle

L'inspection du travail contrôle entre autres le respect des dispositions d'ordre public⁶⁰ en matière de contrat de travail. Par ailleurs, elle est très souvent sollicitée sur la conclusion, l'exécution, la modification et la rupture du contrat de travail, que ce soit pour un renseignement ou pour une intervention. La croyance assez répandue dans le public selon laquelle elle peut intervenir dans la relation contractuelle est difficile à rectifier car elle est à la fois vraie et fausse : elle appelle des précisions assez complexes.

En résumé⁶¹, dans ce champ juridique, l'inspection du travail est à la fois garante de l'ordre public⁶² et au service des usagers en mettant à disposition des informations, et en effectuant des interventions ; mais sa compétence reste limitée à certains types de faits et doit coexister, sans empiètement, avec celle du Conseil de prud'hommes⁶³.

Compétence et frontières : quelques aspects

La question juridique et technique de la compétence transfrontalière de l'inspection du travail prend de l'importance par l'effet de « la mondialisation de l'économie, qui s'est traduite par un accroissement de la mobilité des salariés : détachement, expatriation, délocalisation »⁶⁴. Il faut y ajouter la mobilité des employeurs et de leurs représentants légaux.

57 - Source : Insee-DGAFP, au 31 décembre 2011.

58 - Sources : DGAFP - Ministère de l'Éducation nationale (prévision rentrée 2011) - Ministère de la Justice et des Libertés.

59 - Source : Insee-DGAFP, au 31 décembre 2011.

60 - Celles auxquelles il est interdit de déroger par quelque moyen que ce soit, ou auxquelles, *dans certaines limites fixées par la loi*, il est possible de déroger, notamment par accord collectif ou convention...

61 - Voir développements en annexe (CD) dans le document IA20.

62 - Voir développements en annexe (CD) dans le document IA23.

63 - Pour plus d'éléments sur ces sujets, récurrents dans la relation avec les usagers, voir en annexe (CD) *La compétence de l'inspection du travail en matière de contrat de travail* et *Les interventions en matière de contrat de travail*.

64 - Rémi Dupiré, « Compétence de l'inspection du travail à l'international », *Entreprises et Carrières*, 11 octobre 2011.

Le travailleur français expatrié, employé par une société étrangère, est hors du champ de compétence de l'inspection du travail.

Si la compétence des agents de l'inspection du travail, en matière de droit d'entrée et de pouvoir administratif de décision, est également bornée par les « frontières » de la section ou du département d'affectation, il n'en est pas de même en matière de constats d'infraction pénale : bien que les contraintes d'organisation et d'accès à la matérialité des faits conduisent les agents à effectuer des constats essentiellement sur leur territoire d'affectation, leur capacité à opérer des constats n'est, dans plusieurs cas, pas strictement restreinte par des limites territoriales. Ainsi, une infraction commise dans un site de travail qui ne constitue pas un établissement autonome ou distinct peut être constatée par l'intermédiaire de documents ou autres moyens par l'inspection du travail du siège de l'entreprise auquel le salarié est administrativement rattaché. De façon analogue, lorsqu'un travailleur français, détaché hors du pays, reste subordonné à son employeur national, une infraction peut être constatée par l'agent sur le fondement de documents ou d'informations venus entre ses mains. L'agent a pour mission, dans cette hypothèse, de faire appliquer non pas le droit du pays où le travail est effectué, mais les règles internationales⁶⁵.

S'agissant des moyens, en matière de détachement de travailleurs d'un pays à l'autre à l'intérieur de l'Union européenne, un Bureau de liaison dans chaque pays organise et favorise la transmission, entre systèmes nationaux d'inspection du travail, d'informations permettant le contrôle de la légalité de la prestation, en conformité avec les directives de l'UE. Les informations peuvent emprunter d'autres canaux : l'échange direct entre homologues, l'application d'éventuels accords bilatéraux, et bien entendu, le recours à l'Organisation internationale du travail comme autorité supranationale.

Plus généralement, les possibilités de coopération internationale en matière de contrôle du droit du travail sont définies par les textes⁶⁶. Ceux-ci permettent des échanges d'informations très larges par le canal administratif en matière de travail illégal. Les procédures sont plus encadrées en matière de coopération judiciaire, en fonction des conventions et accords bilatéraux ou multilatéraux. D'autres cas, dans lesquels l'existence d'une frontière conduit à adapter les modalités du contrôle, sont ceux des chantiers de travaux publics pour la construction de routes ou de voies ferrées, qui se déploient dans une emprise assez vaste pour s'étendre sur deux territoires nationaux (comme actuellement la ligne de chemin de fer Lyon-Turin), ou encore des contrôles de l'application de la réglementation relative au transport routier. Ils sont l'occasion, au niveau local, de collaborations étroites entre services de pays voisins, qui font l'objet d'informations régulières.

65 - Dans une situation inverse mais également analogue, l'inspection du travail maritime peut, dans le cadre du contrôle de l'État du port, monter à bord d'un navire où sont employés des marins étrangers ; toutefois, le cas échéant, elle ne peut constater, par rapport à ces marins, que des infractions à la Convention internationale maritime.

66 - Acte du Conseil européen du 29 mai 2000 ; article 707-1 du Code de procédure pénale ; article L.8271-6 du Code du travail ; circulaire DILITI n° 2006-01 du 6 mars 2006 ; circulaire DGT n° 2008/17 du 5 octobre 2008.



I - b • La direction du système d'inspection du travail

Ministre chargé du travail, mais également de l'emploi et de la santé, depuis le 14 novembre 2010, M. Xavier Bertrand a quitté cette fonction le 16 mai 2012. Ce même jour, M. Michel Sapin a été nommé ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.

En cette qualité, il définit et met en œuvre la politique du gouvernement notamment dans les domaines de compétence de l'inspection du travail. Il a autorité sur la Direction générale du travail (DGT), la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO). Il a une autorité conjointe avec d'autres ministres sur plusieurs directions d'administration centrale dont la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'Inspection générale des affaires sociales, la Délégation aux affaires européennes et internationales.

I - b - 1 • L'autorité centrale de l'inspection du travail

La Direction générale du travail (DGT) est l'autorité centrale du système d'inspection du travail. Elle emploie plus de 200 agents.

Dans l'organisation de la DGT⁶⁷, le Service des relations et des conditions de travail (SRCT) traite, dans une visée essentiellement normative⁶⁸, des relations individuelles et collectives du travail, des conditions de travail, de la santé et sécurité au travail. Il comporte des bureaux spécialisés qui participent, aux niveaux juridique et technique, à l'élaboration, à la rédaction et au portage des textes légaux et réglementaires.

À un niveau plus opérationnel, le Service de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail (SAT) est chargé du pilotage et de l'animation dans l'ensemble du champ d'intervention du système.

Ces services interagissent quotidiennement pour renforcer l'articulation entre l'élaboration et l'application du droit.

Le directeur général du travail est M. Jean-Denis Combrexelle, conseiller d'État. Il est assisté, pour l'ensemble de ses attributions, par un directeur adjoint, M. Yves Calvez, inspecteur général des affaires sociales. Le directeur général est responsable du programme budgétaire 111 (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail) qui est celui dans lequel s'inscrit l'inspection du travail.

⁶⁷ Voir en annexe (CD) l'organigramme de la DGT, document IB1.

⁶⁸ Il traite cependant une partie du contentieux des décisions de l'inspection du travail.

La DGT contribue à faire progresser le droit dans le champ du travail, tant sur la pertinence des textes que sur la qualité du contrôle d'application ; en 2012, quelques sujets importants ont fait l'objet d'une attention soutenue :

- le plan pluriannuel de lutte contre le travail illégal ;
- la réforme de la réglementation en matière de risque lié à l'amiante ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- la représentativité et l'audience syndicale dans les très petites entreprises (TPE) ;
- le plan de santé au travail ;
- l'achèvement et la mise en application de la réforme des services de santé au travail ;
- la pénibilité.

Les fonctions assurées par la DGT



Tour Mirabeau
© Dicom - Jacky d.Frenoy

« La Direction générale du travail a autorité sur les services déconcentrés et est chargée de l'application de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail, ainsi que de la convention n° 129 du 25 juin 1969 sur l'inspection du travail en agriculture, et de la convention n° 178 du 22 octobre 1996 sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer.

Elle exerce à ce titre pour les agents de l'inspection du travail la fonction d'autorité centrale, d'organe central et d'autorité centrale de coordination prévue par ces conventions.

Elle a autorité sur les agents de l'inspection du travail dans le champ des relations du travail »⁶⁹.

La DGT prépare et coordonne la politique du travail et, avec l'inspection du travail, veille à l'application du droit du travail. Elle « détermine les orientations de la politique du travail, coordonne et évalue les actions, notamment en matière de contrôle de l'application du droit du travail, contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial, assure l'appui et le soutien des services déconcentrés dans l'exercice de leurs missions, veille au respect des règles déontologiques des agents de l'inspection du travail et coordonne les liaisons avec les services exerçant des fonctions d'inspection du travail relevant d'autres départements ministériels »⁷⁰.

69 - Article R.812I-13 du Code du travail.

70 - Article R.812I-14 du Code du travail.



Elle assure la tutelle de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses)⁷¹ ainsi que le secrétariat des conseils et comités consultatifs nationaux intervenant dans son champ de compétence. Elle contribue à la définition de la position du ministère dans les négociations internationales et communautaires. Elle développe des relations avec le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT).

Comme administration centrale, la DGT a également la responsabilité du fonctionnement et de l'animation de plusieurs conseils et commissions nationaux, tels le Haut conseil du dialogue social (L.2122-11), le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes (D.1145-1), le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (D.3346-1), le Conseil supérieur de la prud'homie (L.1431-1), le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (R.4641-1)⁷².

Pilotage et animation du système : le Service d'animation territoriale

L'inventaire concret des fonctions assurées par la DGT en matière de direction du système offre une cartographie détaillée de toutes celles qui concernent l'inspection du travail.

Le service d'animation territoriale (SAT) assiste le Directeur général dans l'exercice de sa fonction d'autorité centrale. Il est organisé en deux départements, en fonction de deux axes majeurs : l'animation de l'action, le soutien aux services d'inspection du travail.

Le Département de l'animation de la politique du travail (DAP)

Il est chargé du pilotage de l'activité du système d'inspection.

Il prépare et veille à la mise en œuvre, par les Direccte et DIECCTE, des orientations nationales de la politique du travail ; dans ce cadre, il détermine, en lien avec les autres services de la direction, la programmation nationale du contrôle, en assure la coordination et veille à la cohérence globale de l'action de l'inspection du travail. Il met en œuvre l'ingénierie des campagnes de contrôle, en lien avec le CHRIT.

Il assure dans le cadre des procédures et du programme budgétaire 111 (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail), le suivi et le bilan des actions déconcentrées et le dialogue de gestion avec les Direccte et les DIECCTE. À ce titre il définit, en liaison avec les autres directions du ministère et avec les ministères chargés de l'agriculture, de la mer et des transports, les indicateurs permettant d'assurer le suivi de la politique du travail.

71 - Sur les partenaires du système d'inspection du travail, voir en annexe (CD) le document IC3.

72 - Sur le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) voir *infra*, et en annexe (CD) le document ICI.

Il définit, à partir d'une analyse des fraudes détectées par les services de contrôle, les priorités de la politique de lutte contre le travail illégal en lien avec les autres ministères concernés et assure le secrétariat de la CNLTI. Il organise les collaborations avec les partenaires de la lutte contre le travail illégal (DNLF, OCLTI, ACOSS, MSA, DSS, DIMM, Gendarmerie, Police, PAF, Douanes...).

Il apporte de l'appui aux organisations territoriales et contribue à la définition de cibles organisationnelles. Il veille à l'adéquation des missions aux moyens dévolus.

Il définit les référentiels métiers, participe à la gestion des compétences et identifie les besoins de formation.

Il assure le lien avec les administrations partenaires (agriculture, transports, affaires maritimes, justice) pour favoriser les synergies en matière de réglementation et de contrôle, et anime les réseaux internes (fer, aérien, maritime, agricole et travail illégal).

Il participe aux réunions et groupes de travail du comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT), et répond aux sollicitations du BIT ou des États membres de l'Union européenne. Il participe aux projets engagés par le GIP Inter.

Il assure une veille sur l'évolution des systèmes d'inspection du travail européens.

Il assure une veille sur l'actualité en lien les missions des services, élabore les bilans et rapports, des synthèses régulières sur leur activité, et contribue à la communication sur ces sujets. Il gère et exploite les bases de données relatives à l'activité (Delphes, OSP, TADEES, PSI), prépare les supports chiffrés des rapports et bilans et les tableaux de bord de pilotage.

Enfin, il tient le secrétariat du Conseil national de l'inspection du travail

Le Département de l'appui et du soutien au contrôle (DASC)

Il conçoit et met en œuvre les modalités d'animation du système d'inspection du travail ainsi que les méthodes et référentiels adaptés à l'action des Direccte.

Il assure une expertise et un appui technique et méthodologique aux services.

Il répond aux questions déontologiques. Il accompagne l'adaptation de l'organisation des services. Il participe à la définition des référentiels de recrutement et de formation. Il contribue à l'appui aux agents de contrôle en situation d'urgence. Il apporte une expertise sur les compétences respectives des différents services de contrôle et sur la communication des documents administratifs.

Il assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information utilisés pour la mise en œuvre de la politique du travail (SITERE, ODR).

Il instruit les recours hiérarchiques et contentieux concernant les salariés protégés, et apporte l'appui aux services déconcentrés sur cette thématique.

Il anime le réseau des agents en matière de transport routier et fluvial.



Le SAT comprend également l'inspection médicale du travail (IMT), qui assure la direction technique et l'animation des médecins inspecteurs du travail.

Ce service central, cinq ans après sa création, a fait un bilan de son organisation et de son fonctionnement au terme de travaux de concertation menés en 2012. À travers la variété des fonctions, les services rendus sont appelés à répondre à une sollicitation soutenue. Des échanges renouvelés avec les services territoriaux, et des liaisons transversales avec les sous-directions et départements de la DGT producteurs de textes normatifs, seront nécessaires, de façon à optimiser la qualité de son apport à la performance collective du système d'inspection, notamment à travers l'amélioration de la qualité des actes juridiques produits (qualité intrinsèque, délais opérationnels).

I - b - 2 • Les institutions centrales

Le Conseil national de l'inspection du travail (CNIT)⁷³

Cette instance consultative indépendante a pour vocation 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 leurs missions telles qu'elles sont définies tant par les conventions n° 81, 129 et 178 de l'OIT que par le Code du travail. Aux termes de l'article 2 du décret de 2007, il est compétent pour rendre un avis sur « tout acte d'une autorité administrative qui serait de nature à porter directement et personnellement atteinte aux conditions dans lesquelles [l'inspecteur du travail] doit pouvoir exercer sa mission ». Il est donc le garant de l'indépendance de l'inspecteur du travail vis-à-vis des administrations. L'article 1 du décret de 2007 dispose qu'« il contribue à assurer, par ses attributions consultatives auprès du ministre, l'exercice des missions et garanties de l'inspection du travail ». Comme institution, le Conseil national conforte le statut particulier de la fonction d'inspection du travail.

Le CNIT fait connaître au besoin son avis sur l'état d'application du droit du travail, l'orientation du programme de l'Institut national du travail, et porte une appréciation sur les rapports établis par les ministres responsables des services d'inspection.

Le CNIT est composé d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un inspecteur général des affaires sociales, d'un membre du corps de l'inspection du travail (exerçant les fonctions de directeur régional ou de chef de service régional), d'un inspecteur du travail et d'un contrôleur du travail.

73 - Voir articles D.8121-1 à 12.

L'inspection générale des affaires sociales (Igas)

L'Igas est le service interministériel de contrôle, d'audit et d'évaluation des politiques sociales. Pour éclairer la décision publique, à l'aide de 130 experts notamment en matière de travail, elle exerce des missions d'inspection, de contrôle, d'évaluation, de conseil et d'appui auprès des services des ministères sociaux. L'Igas, à la demande des ministres, analyse le fonctionnement et les éventuels dysfonctionnements des services et des politiques publiques, élaboré des recommandations opérationnelles selon une méthode rigoureuse qui inclut des rencontres et des investigations sur pièces ou sur place, la rédaction d'un rapport, une relecture collégiale de l'analyse et des préconisations, une procédure contradictoire sur certains sujets, un suivi des recommandations. L'Igas est rattachée aux ministres en charge des affaires sociales.

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Le couplage de l'action publique en matière de travail et d'emploi réunit au sein du même ministère les services dédiés, qui collaborent sur quelques sujets : bien que l'activité de la DGEFP soit marginalement consacrée à la production de textes législatifs et réglementaires dont l'application relève du contrôle de l'inspection du travail, elle élaboré des mesures d'accompagnement des licenciements pour motif économique ainsi que divers types de contrats de travail particuliers, qui ont un impact sur l'activité de contrôle ou qui nécessitent l'intervention de l'inspecteur du travail pour favoriser le dialogue social nécessaire à la conclusion de ces contrats⁷⁴.

I - b - 3 • Les directions centrales de gestion et d'études

Le Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales assiste⁷⁵ les ministres chargés du travail, de l'emploi, de la santé, de la sécurité sociale, des solidarités, de la cohésion sociale, de la jeunesse, de la vie associative, de la ville et des sports. Ce secrétariat est chargé de coordonner l'action administrative, de préparer et mettre en œuvre la politique d'amélioration de la gestion publique.

74 - Voir aussi quelques informations complémentaires en annexe (CD) dans le document IB2.

75 - Un décret du 5 mai 2011 fixe les attributions du secrétaire général.



La Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo)

La Dagemo assure les missions d'administration générale pour l'ensemble du ministère : affaires financières, gestion des ressources humaines, allocation des moyens humains et financiers, développement cohérent des systèmes d'information.

Le directeur est responsable du programme 155, support des politiques publiques de la mission « Travail-emploi »⁷⁶. Les axes du programme en 2012 comprenaient l'accroissement du degré de satisfaction des usagers en contact avec les Direccte, de l'efficience de la gestion des moyens, et le développement de la gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

Un bilan social de l'année 2011 a été publié par la Dagemo en fin d'année 2012⁷⁷.

En 2012 a été décidé le regroupement de la gestion des moyens des ministères chargés des affaires sociales. La Dagemo sera donc prochainement intégrée à une direction au périmètre plus large.

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Dans les domaines de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, la Dares produit et diffuse des données statistiques, développe l'évaluation des politiques publiques, anime et coordonne les activités d'études et de recherche, publie et communique notamment par internet. Dans le champ du travail, la Dares aborde notamment les sujets relatifs aux rémunérations, à la durée du travail, aux relations professionnelles, aux conditions de travail et à la santé au travail.

I - b - 4 • L'organisme dédié à la formation en matière de travail : l'INTEFP

L'INTEFP est l'organisme chargé d'assurer la formation statutaire (initiale) et continue de tous les agents du ministère chargé du travail, notamment des agents du système d'inspection du travail.

Le siège de l'INTEFP est installé à Marcy-L'Étoile, près de Lyon. L'institut est un établissement public administratif (EPA) ; il est dirigé par M. Bernard Bailbé, assisté d'un directeur des études et d'un secrétaire général. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé du travail, dont il reçoit un financement

76 - Voir en annexe (CD) un extrait du rapport de la mission travail-emploi dans le document IB3.

77 - Voir en annexe (CD) document III0. Le périmètre concerné par ce bilan est plus large que les effectifs de l'inspection du travail puisqu'il comprend ceux de l'administration centrale et, dans les services régionaux, ceux qui sont affectés à l'emploi et aux fonctions de support ; cependant il apporte de nombreuses précisions sur les ressources humaines et matérielles du système d'inspection du travail et sur ses modalités de gestion.

à hauteur de 13,9 millions d'euros. L'institut emploie 92 agents (ETP). Il est réparti en sept sites : le siège de Marcy-L'Étoile, qui est en même temps le centre de formation le plus important, et six centres interrégionaux situés à Lille, Nancy, Paris, Nantes, Bordeaux, Montpellier.

Les ressources en formateurs en 2012 comprenaient 757 intervenants⁷⁸ issus des services déconcentrés, de l'administration centrale, d'autres ministères, ainsi que des consultants. 3 493 journées de formateurs ont été consacrées à la formation des agents au sein de l'INTEFP. Par ailleurs, plus de 110 réunions de travail mobilisant 676 intervenants ont été organisées pour créer de nouveaux produits de formation ou mettre à jours les produits existants.

L'institut gère un fond documentaire important ; un pôle appui ressources pédagogiques et documentaires a pour fonction de fournir des produits et services documentaires en interne mais aussi auprès des utilisateurs, d'accompagner le développement de l'usage du numérique en formation, de concevoir des produits et services multimédia et d'en assurer leur déploiement et leur suivi, et de proposer des outils de communication en ligne.

L'INTEFP a créé en 2012 le département des actions territoriales, dont l'objectif est de venir en appui aux Dirccte pour répondre à leurs besoins en matière de formation d'une part, et en matière d'ingénierie de projet d'autre part.

L'offre de l'institut s'étend d'une part à la formation des agents des DREAL et de l'ASN exerçant des missions d'inspection du travail, d'autre part à la formation interinstitutionnelle en matière de lutte contre le travail illégal, dont l'institut est maître d'œuvre. En matière de détachement des travailleurs, l'institut œuvre à améliorer les collaborations entre les autorités publiques et les partenaires sociaux en Europe, à travers le projet Astrées et le site collaboratif *Eurodétachement*.

L'INTEFP a délivré 6 082 jours de formations à 2 468 stagiaires issus d'autres corps de contrôle en matière de santé et sécurité au travail et de lutte contre le travail illégal.

L'INTEFP a une activité de communication importante. Il tisse des liens avec divers partenaires ou réseaux, comme le GIP International, le Réseau des écoles de service public (RESP) ou le Réseau international des institutions de formation dans le domaine du travail (RIIFT) qui regroupe dix membres nationaux provenant principalement de l'Union européenne et du sud de la méditerranée⁷⁹.

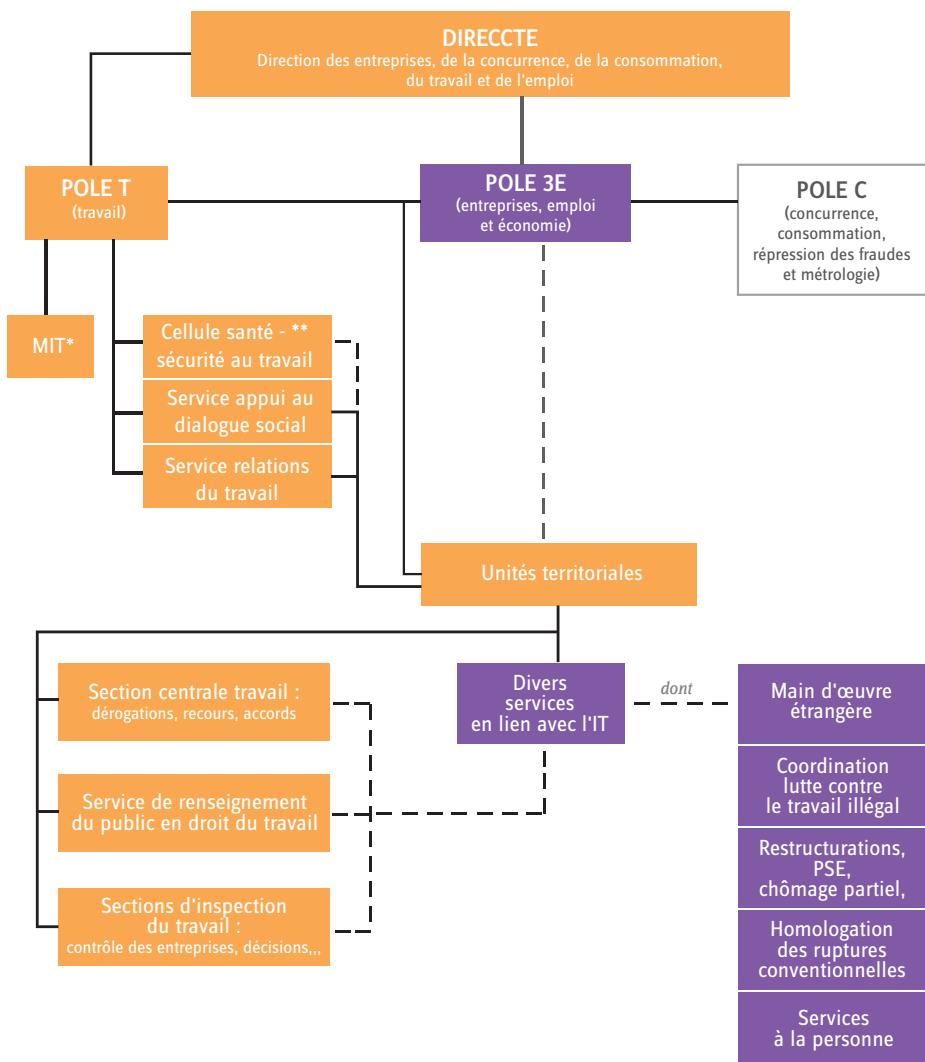
78 - Source : INTEFP, juillet 2013.

79 - Voir en annexe (CD), document IB4 : Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, *Rapport d'activité* au titre de 2012, juin 2013.



Le système français d'inspection du travail : le pôle travail d'une Direccte

SERVICES RÉGIONAUX DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TRAVAIL Inspection du travail



* Médecins inspecteurs du travail.

** Cellule pluridisciplinaire intégrant juristes, ingénieurs de prévention et techniciens régionaux de prévention (agricole).

I - c • Les échelons territoriaux

Les actions d'inspection de la législation du travail au sens des conventions n° 81, 129 et 178 sont confiées, sous l'autorité centrale de la DGT, à des services régionaux, qui sont les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirccete) et des Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte)⁸⁰. Au niveau infrarégional, les « Unités territoriales » abritent les sections d'inspection du travail, la section étant l'échelon territorial opérationnel d'intervention dans l'entreprise (R.8122-3).

S'agissant de la ligne hiérarchique, le système d'inspection du travail est donc organisé en quatre niveaux : le DGT ; le Dirccete assisté du responsable du pôle T ; le responsable d'UT assisté du responsable du pôle travail ; le responsable de section.

I - c - 1 • Dirccete et Dieccte

La Dirccete est un service régional, qui comporte à la fois une direction dotée de services propres, et des services établis dans les départements, au sein des « Unités territoriales » de la Dirccete.

La Dirccete est organisée en trois pôles. Chaque pôle a la responsabilité de l'animation des politiques publiques dans son domaine pour l'ensemble du territoire régional (le niveau départemental étant chargé de la mise en œuvre) : le pôle « 3 E » (entreprises, emploi, économie), qui se consacre au suivi du développement économique ; le pôle C (concurrence, consommation), qui s'occupe des questions de concurrence et, dans les directions départementales dédiées, des sujets liés à la consommation ; et le pôle T (travail) qui, pour l'essentiel, anime l'activité de l'inspection du travail. Dans le champ d'intervention des pôles travail, le contrôle de la législation du travail a la particularité d'être en dehors du champ des pouvoirs des préfets de département et de région⁸¹.

À ces trois pôles s'ajoutent un service support, un service d'études et de statistiques et le secrétariat général qui gère les ressources.

Le Pôle T : la politique du travail au niveau régional

Le directeur régional exerce les pouvoirs et assure les tâches définis à l'article R.8122-1 du Code du travail.

80 - L'administration territoriale à laquelle les services d'inspection du travail sont rattachés est la Dirccete dans chaque région de métropole, et la Dieccte en outremer (décrets des 10 novembre 2009 et 17 décembre 2010).

81 - Article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les départements et les régions.



Le pôle « politique du travail » (dit pôle T) est chargé de l'impulsion, du pilotage et de l'évaluation de la politique du travail. Il s'assure, au travers de l'action de l'inspection du travail, de l'effectivité du droit du travail dans les entreprises, de la promotion de la qualité des conditions de travail et de la protection des salariés. Il lui incombe également de développer le dialogue social et de participer à la veille et au suivi des relations du travail.

Le pôle T est habituellement réparti en services selon les thématiques suivantes : relations du travail ; santé et sécurité au travail, incluant la cellule pluridisciplinaire ; expertise juridique ; inspection médicale régionale du travail ; appui au dialogue social.

Au regard des missions spécifiques d'inspection du travail, le pôle travail de la Direccete assure :

- la programmation, le suivi, le bilan et l'évaluation de l'action de contrôle ;
- le suivi des interventions liées aux conflits collectifs du travail ;
- la cohérence et l'efficacité de l'organisation des sections ;
- le suivi des relations avec les autorités judiciaires ;
- les relations avec les partenaires et organismes contribuant à l'effectivité du droit⁸² ;
- la mobilisation des différentes ressources d'appui ;
- l'organisation de la mission d'accueil et d'information du public ;
- la définition des programmes de formation ;
- la mise en œuvre de la protection des agents ;
- le pilotage du système d'information ;
- la valorisation de l'ensemble de l'activité.

Pour assurer l'effectivité du droit, la Direccete articule les fonctions traditionnelles de contrôle et d'information avec d'autres modalités d'intervention qui ne passent pas par le contrôle⁸³.

Le pilotage et l'animation des services d'inspection du travail

La fonction de management et d'animation est déterminante pour le bon fonctionnement opérationnel et humain du système d'inspection au niveau territorial. Bien qu'elle ait été renforcée dans les années passées en termes d'effectif, elle peut être confortée et développée. Environ 120 directeurs adjoints (ETP) sont affectés au pilotage et à la programmation des actions ainsi qu'à l'animation de l'activité.

82 - Parmi les impératifs des directions régionales, la coopération dans le champ du travail avec divers acteurs apparaît en bonne place, que ce soit avec les organisations professionnelles et syndicales, avec les administrations et les autres services : ainsi en est-il avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la prévention des risques professionnels. Le Comité régional de prévention des risques professionnels (CRPRP), organisme consultatif placé auprès du préfet de région, concrétise cette exigence (voir aussi, *infra*, § sur le COCT). Les acteurs régionaux et locaux impliqués y coordonnent leurs actions de prévention en milieu de travail et relaient la politique nationale de prévention ; le comité est en quelque sorte une déclinaison du COCT au niveau régional.

83 - Exemples : appui au dialogue social, élaboration de plans et d'actions de partenariat, accompagnement de projets.

Les agents de contrôle ainsi que leurs collègues « non inspectants » sont invités chaque année à s'associer, par région ou par UT, à la programmation des actions prioritaires, principalement à travers l'élaboration du programme annuel du BOP 111⁸⁴.

Cet exercice, lorsqu'il a lieu, a l'avantage de leur offrir un regard panoramique et plus collectif de l'action du système dans le cadre où ils interviennent (UT, Direccte). Il favorise l'harmonisation des pratiques et l'élévation du niveau général de compétence. L'intérêt de la démarche de programmation reste à soutenir afin d'éviter qu'elle soit comprise comme une simple contrainte.

Le pilotage de l'inspection exige une disponibilité, une compétence et une fonction d'analyse allant bien au delà de la fixation et du suivi d'objectifs simplifiés.

Au-delà de leur présence managériale et de leur appui expérimenté pour les agents, les responsables d'UT, les responsables de pôle travail et leurs adjoints organisent des réunions de service périodiques au cours desquelles sont évoquées les orientations, les contraintes, les difficultés récurrentes ou nouvelles, les réussites, ainsi que le suivi général de l'activité d'inspection du travail. Une réunion régionale rassemble une fois par an ou plus l'ensemble des agents.

Les fonctions de soutien

À mesure qu'elles ont fait l'objet d'une application de plus en plus résolue, les dispositions de l'article 9 de la Convention n° 81 de l'OIT⁸⁵ relatif à la collaboration d'experts et techniciens au fonctionnement de l'inspection du travail ont révélé toute leur pertinence au regard de la technicité nécessaire à l'exercice efficace et maîtrisé des fonctions d'agent de contrôle.

Les équipes pluridisciplinaires

La mise en place de collaborations expertes concourant spécifiquement à la protection de la santé et à la sécurité des travailleurs est une obligation, rappelée ci-dessus, énoncée par la Convention n° 81. L'obligation dépasse la simple mise à disposition d'expertise : la collaboration des techniciens aux missions de l'inspection du travail doit être assurée, et par conséquent elle doit être organisée, articulée avec la programmation de l'activité de contrôle, et dirigée vers les situations de contrôle pour lesquelles elle conditionnera la bonne application des dispositions légales. En conformité avec ces dispositions, des équipes pluridisciplinaires ont pour mission

84 - Budget opérationnel de programme intitulé « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail ».

85 - « Chaque membre prendra les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales, afin d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et de s'enquérir des effets des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs ».



d'assurer, dans le champ de la santé et de la sécurité au travail, un appui scientifique, technique et méthodologique aux agents de l'inspection dans leurs fonctions de contrôle et de diffusion de la culture de prévention dans les lieux de travail. Les ingénieurs de prévention qui ont été successivement recrutés depuis une dizaine d'années ont pour rôle d'assurer un appui technique aux interventions des agents (L.8123-4). Ils disposent à cet effet de moyens juridiques qu'ils partagent avec les agents de contrôle : le droit d'entrée dans les entreprises, la faculté de procéder à des prélèvements, l'accès aux registres et documents prévus par la réglementation et relatifs à la santé, à la sécurité, aux conditions de travail. Ils apportent à la mission de contrôle leur appui technique, suivant des procédures qui définissent, dans chaque région les conditions de saisine par les agents et la programmation. Compte tenu de la variété des technicités nécessaires, les ingénieurs sont regroupés en cellules pluridisciplinaires qui concentrent les compétences et distribuent les appuis en fonction des besoins, en concertation éventuelle avec les médecins-inspecteurs du travail⁸⁶ et les directeurs des pôles travail.

La fonction ARM

C'est notamment au regard de cette exigence qu'existe également, depuis une dizaine d'années maintenant, la fonction dite appui-ressources-méthodes (ARM).

Celle-ci a pour objet l'appui de proximité aux interventions des sections et des agents, en tous domaines (pas seulement en santé et sécurité au travail). À cette fonction sont affectés, autant que possible, des agents ayant fait leurs preuves et ayant acquis une technicité et une expérience qu'ils mettent au service de leurs collègues.

La finalité du dispositif ARM est de renforcer la qualité des interventions au moyen d'agents capables à la fois de prêter leur concours à des interventions sur le terrain puis de synthétiser les leçons de l'expérience, de faire valoir les meilleures façons d'assimiler les gestes professionnels. Ce dernier travail, qui permet de capitaliser l'expérience collective, consiste principalement à élaborer des documents de méthode ou de soutien, utilisables soit lors des interventions, soit lors de réunions sur les pratiques professionnelles ou de formations de proximité. Les documents « ARM » deviennent, lorsqu'ils sont réussis et validés, des « outils » partagés qui explicitent et facilitent les interventions dans leur variété⁸⁷. Un autre moyen de faire monter en compétence les équipes est par exemple l'organisation de journées thématiques et de préparations aux contrôles programmés.

86 - Chaque région dispose d'au moins un médecin-inspecteur du travail (MIT). Il y en avait 35 ETP en 2012.

87 - Par exemple le « Mémo juridique » *Risques chimiques*, CMR-ACD (5^e édition, septembre 2012), conçu et réalisé par les cellules ARM et pluridisciplinaire de la DIRECCTE des Pays de la Loire, et mis en ligne par l'intranet du système.

Les postes ARM ont été délibérément placés au plus près de l'échelon opérationnel que sont les sections ; ils sont donc majoritairement affectés aux pôles travail des UT ; toutefois, une fraction significative des agents ARM (environ 30 %) est affectée en région.

Les « référents »

Des agents « référents » contribuent à la fonction d'appui par un soutien local à leurs collègues, que ce soit dans le contrôle des secteurs agricole et maritime ou sur différents thèmes : contrôle du temps de travail dans le transport routier, lutte contre le travail illégal, alimentation de la base « Madeira »⁸⁸, animation du dispositif Sitere⁸⁹.

Les missions de ces référents sont diverses : au-delà de l'appui technique, certains assurent eux-mêmes une fonction de contrôle, notamment dans les sections ayant compétence en agriculture ou dans les activités maritimes.

En matière maritime, et en application du protocole d'accord de 2009 conclu entre les ministères chargés du travail et des transports, un référent régional, nommé dans chaque Direccte bordée d'un littoral, maintient une coordination nécessaire avec les services chargés de la mer. Il participe au pilotage de l'action régionale, développe la coopération en matière de contrôle et contribue au rendu compte de l'activité de l'inspection du travail dans ce secteur. Il apporte également un appui technique et juridique ; il répond aux questions posées par les agents de contrôle ou, suivant le caractère de complexité de celles-ci, les transmet à l'administration centrale. Un référent national, affecté au département d'appui à la politique du travail (DAP) de la DGT, maintient l'impulsion nécessaire à une coordination générale. En novembre 2012, un séminaire de trois jours a été organisé, permettant des échanges et retours d'expérience entre agents des Direccte en charge du secteur maritime et agents des Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les directions interrégionales de la mer (DIRM).

En matière d'agriculture, des référents régionaux coordonnés en réseau ont pour fonction de faciliter la transmission des informations nécessaires entre l'administration centrale des deux ministères (agriculture et travail) et les sections départementales et de veiller à ce que les particularités agricoles qui subsistent restent prises en compte. Un référent national, affecté au département d'appui à la politique du travail (DAP) de la DGT, organise et facilite les relations avec le ministère chargé de l'agriculture, veille à l'appui méthodologique auprès des inspecteurs intervenant dans le contrôle des entreprises agricoles et anime le réseau. Une réunion nationale des référents

88 - Base de données sur les machines.

89 - Le système d'information de l'inspection du travail. Voir *infra*, partie III.



agricoles s'est tenue en mai 2012, dont une demi-journée en présence des partenaires sociaux agricoles, ce qui a permis d'échanger sur les problématiques propres à la négociation collective dans le secteur agricole.

I - c - 2 • L'Unité territoriale (UT)

102 unités territoriales abritent les services de l'inspection du travail. Celle-ci est ainsi présente et opérationnelle sur l'ensemble du territoire français. Le responsable d'UT constitue, de droit (R.8122-2, alinéa 3), l'échelon hiérarchique direct des services chargés des actions d'inspection de la législation du travail. Il veille à ce que les orientations nationales et régionales soient déclinées au niveau territorial.

En dehors du champ du travail, les UT assurent l'action de l'État dans les domaines de l'emploi et du développement économique. À ce titre, ses administrés sont les entreprises, les actifs et leurs représentants au niveau territorial.

Dans le champ du travail, les compétences de l'UT résultent à la fois du Code du travail et des délégations de signature ou de pouvoir données par le niveau régional au responsable d'UT (R.8122-2, alinéas 1 et 2). Ses fonctions sont donc exercées dans le cadre de celles de la Direccte. L'UT comprend un pôle travail regroupant les sections d'inspection du travail, le service de lutte contre le travail illégal, les agents de renfort et d'appui-ressources-méthodes, le service de renseignement du public, et des fonctions administratives réunies dans une « section centrale travail ».

Dans certaines unités, il s'y ajoute le suivi des procédures de licenciement collectif pour motif économique, l'homologation des ruptures conventionnelles du contrat de travail, voire la gestion des aides aux entreprises, et celle de la main d'œuvre étrangère.

Le service de lutte contre le travail illégal

Dans les plus grandes UT, une cellule ou un service spécialisé, composé d'agents de contrôle, exerce une compétence départementale, centrée sur la lutte contre les fraudes en matière d'activité et d'emploi de travailleurs. Le service est le correspondant opérationnel du Comité départemental anti-fraudes (Codaf)⁹⁰. Il effectue des contrôles, soit en opérations pilotées par le Codaf, soit seul, soit avec les agents des sections territorialement concernées.

90 - Voir en annexe (CD), document IC2, une fiche sur le Codaf.

La section d'inspection du travail

La section d'inspection du travail est l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise (R.8122-3). Le ministre chargé du travail détermine le nombre de sections d'inspection.

La couverture du territoire

La couverture du territoire national est assurée par 790 sections⁹¹. Le Direccte décide de la localisation et de la délimitation des sections d'inspection (R.8122-4) dans la région. Les 790 sections qui couvrent la métropole et les départements d'outre-mer ont été délimitées et cartographiées⁹² dans les différentes UT, souvent en suivant des limites administratives de communes, de cantons ou d'arrondissement, mais surtout en tenant compte au plus près possible de la densité des implantations d'établissements et de la population salariée⁹³. Comme il convient d'assurer une visibilité et une lisibilité optimales de cette organisation territoriale, les décisions de délimitation des sections sont publiées au recueil des actes administratifs à chaque échelon concerné de l'organisation administrative. Les préfectures et les Direccte prennent en outre des dispositions pour diffuser ces informations par voie de presse, dépliants, affiches et par internet.

Organisation de la section

La section se compose d'un responsable (un inspecteur du travail, parfois un directeur adjoint du travail « inspectant »), d'un ou plusieurs contrôleurs du travail, et d'assistant(e)s.

Les contrôleurs du travail exercent leurs compétences sous l'autorité de l'inspecteur du travail (L.8112-5). Les responsables de section organisent l'action de leur section et en rendent compte. Des actions communes sont menées par des agents de différentes sections dans le cadre régional ou celui de l'UT, notamment à travers les campagnes de contrôle nationales et européennes.

Les assistant(e)s participent aux missions de l'inspection du travail et notamment sont tenus par les principes de confidentialité des informations et de secret absolu sur l'existence ou la nature de plaintes personnelles

91 - Voir partie III.

92 - Voir en annexe (CD) le document IB5.

93 - L'organisation vise à une couverture du territoire complète mais également la plus homogène possible en termes de nombre moyen d'établissements et de salariés par section. Cet objectif d'homogénéité est parfois difficile à atteindre du fait de la complexité de la géographie du travail, mais, pour mémoire (cf. Rapport 2011), le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT), entre 2006 et 2010, a fait baisser en moyenne de 31 % le nombre de salariés par section (passant de 32 000 à 22 000), et de 29 % le nombre d'établissements par section (passant de 3 400 à 2 400).



reçues. Ils (ou le plus souvent : elles) assurent des fonctions variées et déterminantes pour l'efficacité du service. Elles gèrent le premier contact avec les usagers (employeurs, salariés) et les orientent au besoin vers d'autres interlocuteurs (internes ou externes). Elles transmettent aux agents de contrôle les informations orales significatives venant des usagers, les informent des urgences (accident du travail, conflit), gèrent le courrier de la section. Elles assurent la saisie de certaines données dans le système d'information, le classement et l'archivage des documents. En appui au travail des agents de contrôle, elles saisissent et/ou mettent en forme leurs courriers, PV, rapports ; elles assurent la gestion des instances et des échéanciers, créent et mettent à jour les dossiers des entreprises ou des chantiers selon le plan de classement.

Les sections spécialisées

Dans chaque Direccte ou Dieccete, une ou plusieurs sections spécialisées sont chargées du contrôle des professions agricoles telles que définies par l'article L.717-1 du Code rural. Dans la plupart des cas, une section agricole correspond à un département entier. Le Direccte peut, par référence à la nomenclature d'activités française, élargir le champ de compétence des sections agricoles. Fin 2012, on compte 94 sections agricoles en tout.

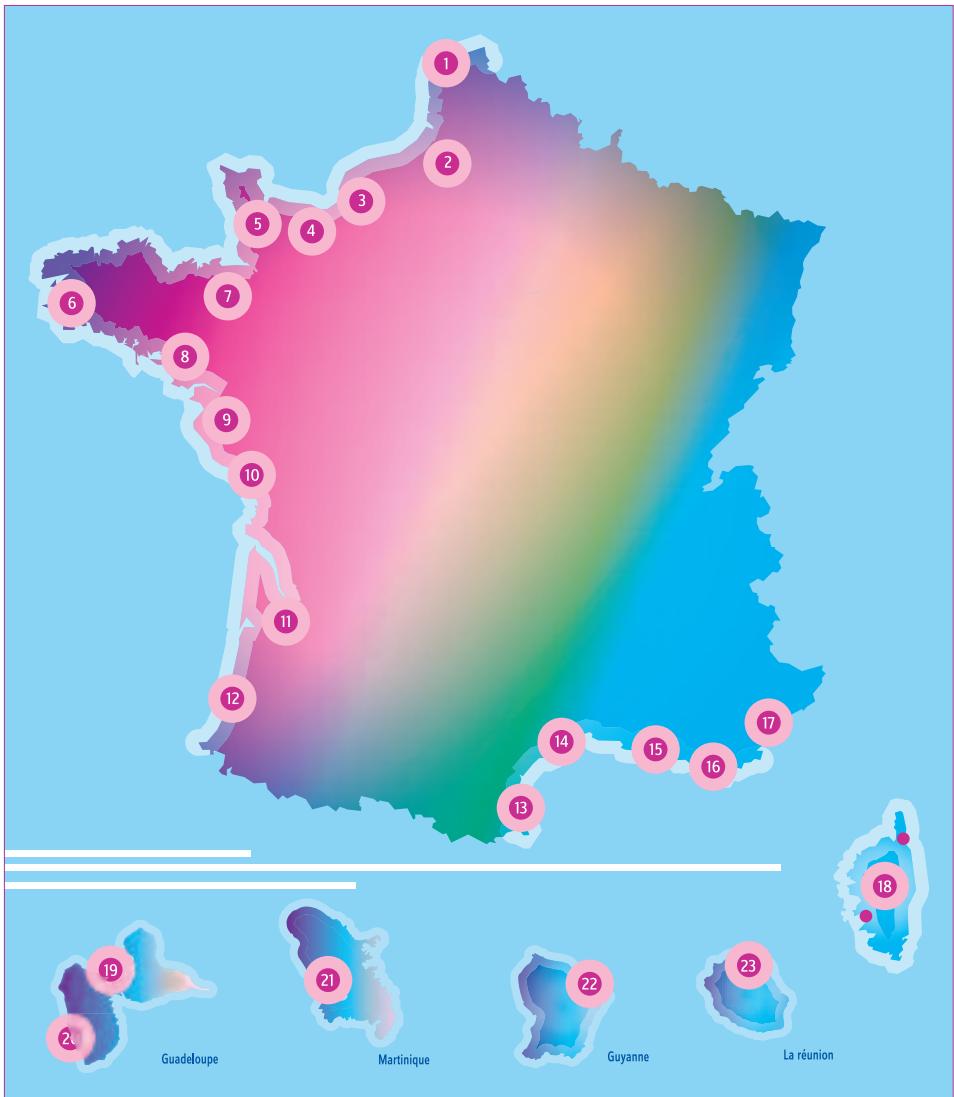
Pour les activités maritimes, 22 sections sont en activité, dont 7 sections sont quasi-spécialisées, essentiellement dédiées à ce secteur, tandis que les 15 autres sections sont à composante maritime, c'est-à-dire chargées également du contrôle d'autres secteurs d'activité.

- 1 Nord - Pas-de-Calais**
3 agents, section d'inspection du travail à Boulogne-sur-Mer (62)
compétence régionale
- 2 Picardie**
3 agents - 1^{re} section d'inspection du travail à Amiens (80)
compétence régionale
- 3 Haute Normandie**
2 agents - 10^e section d'inspection du travail au Havre (76)
compétence Seine-Maritime
- 4 Basse-Normandie**
2 agents - 8^e section d'inspection du travail à Hérouville-Saint-Clair (14)
compétence Calvados
- 5 Basse-Normandie**
4 agents - 6^e section d'inspection du travail à Saint-Lô (50)
compétence Manche
- 6 Bretagne**
2,5 agents - section maritime à Quimper (29) et antenne à Saint-Brieuc (22)
compétence Finistère, Côtes-d'Armor
- 7 Bretagne**
1 agent - section maritime à Rennes (35)
compétence Ille-et-Vilaine et Morbihan
- 8 Pays de la Loire**
6 agents - 3 sections d'inspection du travail à Saint-Nazaire (44)
compétence dédiée : pêche/port et transport maritime et fluvial/cultures marines
- 9 Pays de la Loire**
4 agents - 2 sections d'inspection du travail à La Roche-sur-Yon (85)
compétence dédiée : pêche, transports maritimes et fluviaux/aquaculture et transformation
- 10 Poitou-Charentes**
3 agents - section d'inspection du travail à La Rochelle (17)
compétence Charente-Maritime
- 11 Aquitaine**
2 agents - section 33A1 à Bordeaux (33)
compétence Gironde
- 12 Aquitaine**
5 agents - 7^e section à Bayonne (64)
compétence Pyrénées-Atlantiques
- 13 Languedoc- Roussillon**
2 agents - 4^e section d'inspection du travail à Perpignan (66)
compétence Aude et Pyrénées-Orientales
- 14 Languedoc- Roussillon**
3 agents - 2^e section d'inspection du travail à Sète (34)
compétence Gard et Hérault
- 15 PACA**
2 agents - section d'inspection du travail à Marseille (13)
compétence Bouches-du-Rhône
- 16 PACA**
1 agent - section d'inspection du travail à Toulon (83)
compétence Var
- 17 PACA**
2 agents - section d'inspection du travail à Nice (06)
compétence Alpes-Maritimes
- 18 Corse**
Les agents des cinq sections exercent la compétence maritime
- 19 Guadeloupe**
1 agent - 4^e section d'inspection du travail à Baie-Mahault (971)
compétence tout le territoire sauf Saint Martin et Saint Barthélémy
- 20 Guadeloupe**
1 agent - 3^e section d'inspection du travail à Marigot (971)
compétence Saint Martin et Saint Barthélémy
- 21 Martinique**
1 agent - section d'inspection du travail à Fort-de-France (972)
compétence sur tout le territoire
- 22 Guyane**
1 agent - 1^{re} section d'inspection du travail à Cayenne (973)
compétence sur tout le territoire
- 23 La Réunion**
1 agent - 3^e section d'inspection du travail à Saint-Denis (974)
compétence sur tout le territoire

N.B. : le tableau ci-dessus montre le nombre physique d'agents ayant compétence dans le secteur maritime, par région ; il convient de préciser que, selon les régions, l'activité de ces agents s'exerce à temps complet ou partiel.



IMPLANTATION DES SECTIONS D'INSPECTION DU TRAVAIL COMPÉTENTES DANS LE SECTEUR MARITIME (France entière)



Les sections à dominante

Certaines sections sont caractérisées par une « dominante », sectorielle ou thématique.

La dominante peut résulter d'une compétence particulière : ainsi en région parisienne existent quelques sections qui, en plus d'être classiquement généralistes et départementales, ont une compétence couvrant plusieurs départements en matière de contrôle des entreprises de la régie autonome des transports parisiens (RATP). Il s'agit là d'une dominante résultant d'un facteur particulier devant entrer dans la programmation des interventions et la restitution de l'activité.

La dominante d'une section peut aussi résulter d'un périmètre de compétence territoriale calqué sur une réalité socio-économique très particulière : par exemple un grand aéroport.

La dominante peut encore être organisée en réponse à des constats issus d'un diagnostic : ainsi lorsque l'activité de contrôle de certaines sections se trouve, par la force des choses, fortement orientée en fonction de réalités locales ou axée vers des secteurs d'activité prépondérants : BTP (grands chantiers), sites dits Seveso, chimie (en Seine-Maritime ou Rhône-Alpes, par exemple), agroalimentaire, logistique, audiovisuel, nombre élevé de sièges sociaux (Ouest parisien).

Le contrôle du secteur des transports routiers relève de la compétence de l'ensemble des sections. Dans la plupart des régions, le contrôle des entreprises en réseau est effectué, chaque fois que possible, par une même section. Dans le secteur des transports aériens, le contrôle est assuré par des sections dont le territoire recouvre les aéroports⁹⁴.

Plus largement, les organisations innovantes sont accueillies dans l'esprit de renforcer et faciliter un travail de contrôle en profondeur.

La fonction ARM en UT

Cette fonction a été décrite plus haut. Sa réalité concrète est essentiellement départementale, dans la mesure où sa réactivité et son efficacité paraissent corrélées à sa proximité immédiate des agents de contrôle.

La fonction de renfort

Les agents de contrôle de renfort ont pour fonction d'assurer la continuité du service public dans le cas d'intérim de longue durée, à amplifier les actions collectives et à venir en appui sur des dossiers complexes.

94 - Trois sections interdépartementales couvrent la zone aéroportuaire de Roissy, une section interdépartementale celle d'Orly.



Dans le but de bien définir la fonction, plus aléatoire et mobile, de l'agent de renfort, des chartes ont été rédigées⁹⁵.

La section centrale travail (SCT)

Sous cette appellation ou sous une autre, ce service fonctionne dans toutes les unités territoriales, sous l'autorité du responsable du pôle travail et, dans les UT assez importantes, sous la direction d'un inspecteur du travail.

Au cœur d'un pôle travail, le service assure des tâches :

- de coordination : recueil des informations sur l'activité des services, traitement et restitution à des fins de synthèse et de bilan portant sur l'activité du pôle travail ; suivi des procédures pénales ;
- d'interface avec certains partenaires, notamment le Parquet, la Commission des enfants dans le spectacle, les conseillers du salarié ;
- de traitement de procédures vis-à-vis des usagers sur certains sujets : enregistrement et vérification des accords collectifs, notamment ceux qui traitent d'épargne salariale⁹⁶, homologation des ruptures conventionnelles, demandes de dérogations en matière de durée du travail et de repos hebdomadaire.

Dans certaines UT, selon l'organisation mise en place, la SCT peut avoir aussi la charge d'autres fonctions :

- la documentation et la veille juridique ;
- le renseignement des usagers ;
- la conservation des comptes déposés par les organisations professionnelles et syndicales ;
- le suivi du contentieux administratif dans le champ du travail ;
- le traitement primaire et la distribution aux services concernés des déclarations de maladies professionnelles, des déclarations d'accidents du travail, des déclarations de création, de suppression et de modification de situation d'entités juridiques, des déclarations de détachement des salariés des entreprises étrangères de prestations de service ;
- la vérification du dépôt des certificats de garantie financière des entreprises de travail temporaire ;
- la procédure administrative relative aux SCOP et aux SCIC.

La fonction de renseignement

La fonction de renseignement du public, organisée ou non en service distinct, est une des missions d'un système d'inspection du travail : pour que les interventions des inspecteurs et contrôleurs du travail soient efficaces, il importe que les employeurs et les travailleurs puissent avoir une connaissance

⁹⁵ - Voir un exemple en annexe (CD), document IB7.

⁹⁶ - Les accords de participation, les accords d'intéressement et les dispositifs d'épargne salariale, qui ouvrent droit à des exonérations sociales et fiscales, font l'objet d'une analyse de conformité en liaison avec l'URSSAF.

détaillée de leurs droits et obligations respectifs⁹⁷. L'information des usagers et des différents acteurs est donc inséparable de la fonction essentielle de surveillance de l'application de la législation du travail. À ce titre, dans l'exercice de leurs attributions, les inspecteurs et contrôleurs du travail ont des occasions renouvelées d'apporter aux administrés des renseignements, voire des conseils, dans tous les domaines, principalement en matière de droit du contrat de travail.

Cependant, les unités territoriales disposent d'un service spécialement dédié à cette fonction au bénéfice des salariés travaillant sur le territoire du département et des employeurs qui y sont installés.

Le service de renseignement du public est organisé au siège de l'UT, parfois également sur des sites dits « détachés » abritant des sections d'inspection du travail⁹⁸. Différentes organisations internes de ce service sont possibles, qui visent à permettre un accueil physique du public, composé majoritairement par des salariés, à répondre à leurs questions téléphoniquement, par courrier et, de plus en plus, par courriel. Les agents du service reçoivent des personnes qui, uniquement dans certains cas précis, peuvent être réorientées vers les services d'inspection du travail territorialement compétents que sont les sections d'inspection.

Le service de renseignements répond en général à toutes les questions de droit du travail, principalement celles s'inscrivant dans une problématique *individuelle* : notamment sur la conclusion, l'exécution, la modification ou la rupture du contrat de travail - par exemple la période d'essai, la durée du travail, la procédure de licenciement, etc. L'usage le plus répandu est que sur toute question présentant un enjeu manifestement collectif, ou soulevée par un représentant du personnel et/ou syndical (délégué, membre du comité d'entreprise, du CHSCT), le service de renseignements renseigne l'usager et, si une intervention plus spécifique paraît nécessaire, en informe la section d'inspection du travail concernée. Il en va de même pour les questions portant sur la santé et la sécurité au travail.

De cette façon, l'inspection du travail, parmi d'autres relais (organisations syndicales, institutions représentatives du personnel, associations, autres acteurs du monde du travail tels qu'avocats, conseillers du salarié), participe à la diffusion d'un savoir contribuant à l'effectivité du droit.

97 - C'est le propos de la Convention n° 81 lorsque, dans son article 3, §1 b, elle confie à l'inspection du travail la mission de « fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ». Dans le même sens voir l'article 6 b de la convention n° 129.

98 - D'autres organisations locales sont possibles, notamment sous forme de permanences dans des mairies ou des « maisons du droit ».



I - c - 3 • Perspectives de réorganisation du système d'inspection du travail

Au début de 2012, alors que venait de s'achever une phase pluriannuelle de croissance externe (par fusion de services), d'extension de la compétence⁹⁹, et de mise en œuvre du PMDIT (augmentation du nombre d'agents de contrôle, restructuration partielle), le sentiment général se faisait jour que le système d'inspection du travail se trouvait à une croisée des chemins : confronté à des évolutions importantes de son environnement d'intervention, et, de l'intérieur, questionné par les agents sur le sens donné à leur action. En réponse à ces interrogations, le ministre a exprimé, notamment le 17 juillet 2012 devant le Comité technique ministériel, sa volonté de lancer un dialogue sur le renforcement des services dans leur rôle de transformation sociale, en dégageant des repères d'action plus nettement perceptibles par tous, et de faire évoluer le système d'inspection du travail en s'appuyant sur ses points forts : proximité, caractère généraliste, indépendance. La DGT a établi un diagnostic après audition d'experts et de partenaires, tant juridiques qu'économiques et sociaux. Des hypothèses ont été élaborées, en concertation avec l'ensemble des acteurs du système, tout en consultant un comité scientifique¹⁰⁰ intégrant des avis extérieurs¹⁰¹. Elles visent à optimiser l'action des agents par des modes d'organisation plus adaptés aux situations affrontées, et ainsi à mieux tirer profit des avantages d'un système. Une politique du travail relancée répondant aux enjeux économiques et sociaux doit guider l'action du système d'inspection du travail, et structurer ses relations avec le monde de l'entreprise.

Cinq axes de travail ont été définis : consolider - à court terme - le système d'inspection du travail ; définir et affirmer la politique du travail ; adapter les modes d'intervention pour une meilleure efficacité ; adapter l'organisation pour mieux répondre aux enjeux ; accompagner le changement.

Le ministre chargé du travail a rencontré les organisations syndicales sur ce projet, puis fait connaître ses attentes vis à vis du système d'inspection du travail et du cadre dans lequel elles devront être remplies.

Le 13 décembre 2012, le ministre a annoncé un plan de réorganisation de l'inspection du travail comportant notamment la requalification progressive en postes d'inspecteur, par voie d'examen professionnel, de tous les postes

99 - Cf. *supra* sur la compétence et son extension à des secteurs et des textes nouveaux.

100 - Les premiers éléments issus des réflexions du comité confirmaient qu'au-delà des revendications exprimées s'installait un malaise réel résultant essentiellement de la complexification de l'environnement, de choix d'intervention parfois frustrants, et de différences importantes, au sein des services, dans la représentation même du métier.

101 - Les auditions de partenaires sociaux organisées au premier semestre 2012 ont alimenté des orientations incitant à faire évoluer l'image du service (faire mieux connaître son organisation, ses prérogatives, ses modes d'action), à développer les démarches préventives notamment en direction des TPE, à renforcer une approche plus collective de tous les moyens d'actions : renseignement et information en direction de publics ciblés, mobilisation des agents de contrôle sur les actions de sensibilisation et d'information, développement des actions collectives de contrôle.

de contrôleurs du travail affectés en section d'inspection¹⁰². Un premier plan triennal de 540 emplois a été acté pour la période de 2013 à 2015.

Au-delà de cette annonce importante, un chantier a été ouvert dès 2012, sur l'impulsion du ministre, afin d'élaborer et de présenter un projet de rénovation du système d'inspection du travail au cours des mois à venir.

Ce travail collectif associant l'ensemble des agents du ministère est annoncé comme devant aboutir en 2013 à des réformes conséquentes en termes de pouvoirs, d'organisation, et de modalités d'action.

I - d • Les coopérations internes et externes

Aux termes de la Convention n° 81 de l'OIT¹⁰³, l'inspection du travail est appelée d'une part à coopérer avec les autres entités, publiques ou privées, associatives, professionnelles ou autres, qui poursuivent des objectifs identiques, analogues ou voisins ; d'autre part à collaborer avec les employeurs, les salariés, leurs organisations représentatives, à charge pour l'autorité centrale de prendre les mesures répondant concrètement à ces directives.

I - d - 1 • Un organe de coordination : le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)¹⁰⁴

Le COCT est une instance nationale de concertation entre partenaires sociaux et pouvoirs publics. Placé auprès du ministre chargé du travail, il participe à l'élaboration de la politique nationale de prévention des risques professionnels : il est consulté sur les projets de lois et textes réglementaires en matière de protection et de promotion de la santé et de la sécurité au travail. Le Conseil formule des recommandations et des propositions d'orientation en matière de conditions de travail. Il est assisté d'un Observatoire de la pénibilité chargé d'apprecier la nature des activités pénibles dans le secteur public et le secteur privé. Il s'inscrit dans une approche globale de la santé au travail et des conditions de travail.

Il est composé de quatre collèges, correspondant aux quatre grands groupes d'acteurs intervenant en santé au travail : un collège des départements ministériels, un collège des partenaires sociaux, un collège des organismes d'expertise et de prévention et un collège des personnes qualifiées et des associations de victimes de risques professionnels.

102 - La France est, avec l'Espagne, le seul pays européen où l'inspection du travail s'appuie sur deux corps, les contrôleurs et les inspecteurs, qui se partagent la tâche de contrôler respectivement les entreprises de moins de 50 salariés et celles de 50 salariés et plus. Dans la pensée du ministre, cette différenciation n'est plus adaptée aux réalités du terrain, indépendamment du fait que, par ailleurs, les contrôleurs du travail attendent depuis longtemps des perspectives nouvelles.

103 - Article 5, relatif aux coopérations internes et externes.

104 - Voir à titre de complément en annexe (CD), document ICI : Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) - Eléments complémentaires sur le fonctionnement et l'activité en 2012.



La feuille de route issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 énonce que « le Gouvernement proposera de mener avec les partenaires sociaux un travail commun pour renforcer la gouvernance de la politique de santé au travail tant au niveau national qu'au niveau régional ». Il est précisé : « Deux groupes de réflexion seront consacrés l'un à l'évolution de l'Anact et de son réseau, l'autre au renforcement du rôle du Conseil d'orientation sur les conditions de travail et des comités régionaux de prévention des risques professionnels (CRPRP). »

Le Comité permanent du COCT est consulté sur les plans nationaux d'action et les projets d'orientation des politiques publiques relatives aux conditions de travail ; il propose des orientations et formule les recommandations qui lui paraissent appropriées ; il examine le bilan annuel national et les bilans régionaux ; il établit un état des lieux et adresse au ministre une synthèse annuelle sur les évolutions constatées ; il organise le suivi des statistiques et réalise des études à son initiative. Le Comité permanent porte différentes ambitions, notamment de débattre des orientations des politiques, d'aboutir à des diagnostics partagés, d'identifier les risques émergents et d'encourager les pratiques innovantes.

Au niveau de chaque région, le CRPRP¹⁰⁵ est une instance qui concrétise l'exigence de coopération entre les intervenants. Il s'agit d'un organisme consultatif placé auprès du préfet de région. Instance de dialogue et d'échanges au sein de laquelle les acteurs régionaux et locaux impliqués coordonnent leurs actions de prévention en milieu de travail et relaient la politique nationale de prévention, le comité est le « miroir », au niveau régional, du COCT. Le comité se réunit en trois formations, chargées de missions distinctes. La fréquence de réunion varie en fonction de l'actualité des sujets.

I - d - 2 • D'autres acteurs en proximité de l'inspection du travail

L'obligation rappelée plus haut de coopérer et de collaborer avec l'ensemble des acteurs impliqués dans le monde du travail transpose en quelque sorte le caractère multipartite de l'Organisation internationale du travail dans le système national d'inspection du travail, avec ses conséquences nécessaires en termes de fonctionnement en système ouvert et d'interopérabilité avec ces acteurs et partenaires.

La recherche de l'effectivité du droit, particulièrement en matière de droits fondamentaux et de respect des libertés au travail, de prévention des risques professionnels complexes, de santé et sécurité en milieu professionnel, nécessite une convergence, une cohérence, voire une proximité avec les autres acteurs du droit, les préveteurs et les organismes de recherche ou de contrôle.

¹⁰⁵ - Crée par un décret du 10 mai 2007, commenté par une circulaire DGT du 8 août 2007.

À cet égard, les métiers des agents de l'inspection du travail font appel à des qualités relationnelles, que ce soit pour écouter et questionner avant d'apporter un conseil sur l'application des règles, ou pour se pénétrer, grâce aux connasseurs, d'un processus de fabrication, d'une organisation du travail, d'un mode de gestion, d'une évaluation des risques, avant de pouvoir le cas échéant y constater des irrégularités. Cette démarche d'échange, d'enquête, d'interaction, voire d'immersion induit tout naturellement, au niveau collectif, diverses relations ponctuelles ou institutionnelles, directes ou indirectes, avec d'autres acteurs dans tous les champs de la compétence juridique, plus particulièrement en santé et sécurité au travail.

Les agents de l'inspection du travail ont, sur beaucoup de sujets, des relations avec les employeurs, les salariés et les institutions généralistes ou spécialisées qui les représentent : délégués du personnel, comités d'entreprise, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, organisations syndicales. Dans le cadre de son action de contrôle, notamment en matière de travail illégal, l'inspection du travail est en relation opérationnelle avec d'autres services tels que la direction de la Sécurité sociale, de l'Acoss, de la CCMSA, les douanes, la direction générale des finances publiques, la police, la gendarmerie, la direction nationale de lutte contre la fraude, et, bien entendu, les services du ministère de la Justice.

L'inspection du travail est également en relation avec divers organismes qui concourent à l'effectivité du droit social. Quinze entités qui concourent à l'effectivité du droit (principalement en prévention des risques professionnels) seront décrites en annexe¹⁰⁶, dans une liste réunissant des organismes qui, pour l'inspection du travail, sont soit des partenaires au sens propre (1 à 7)¹⁰⁷, soit en parallélisme thématique proche (8 à 10), sans omettre d'autres avec lesquels il y a un simple état de voisinage dans le traitement de certains sujets parfois très ponctuels (11 à 15) :

- 1 - l'Inspection des installations classées ;
- 2 - l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
- 3 - l'Acoss et les URSSAF ;
- 4 - la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- 5 - l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et les Aract ;
- 6 - l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) ;
- 7 - la Sécurité sociale (branche accidents du travail-maladies professionnelles) et les Carsat ;
- 8 - l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ;
- 9 - l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture ;

106 - Voir CD, document IC3.

107 - Notamment en application de conventions de coopération conclues entre la DGT et ces organismes (Acoss et Carsat, MSA, etc.).



- 10 - les institutions chargées de la santé et de la sécurité des gens de mer ;
- 11 - l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses) ;
- 12 - l'Inspection des poudres et explosifs (IPE) ;
- 13 - le Défenseur des droits ;
- 14 - la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ;
- 15 - la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

De nombreuses conventions sont conclues par l'inspection du travail avec des partenaires, au niveau national comme au niveau territorial : conventions avec les DREAL sur les risques technologiques, conventions avec les autres préveteurs sur la sensibilisation aux risques professionnels, conventions relatives à la lutte contre le travail illégal avec l'Acoss et la CCMSA, actions en partenariat avec les Aract, etc.

D'autres associations et organismes pourraient également être cités : ils sont nombreux notamment dans le champ de la recherche et de l'expertise¹⁰⁸ ; leurs travaux et actions viennent en contrepoint stimuler l'action publique régulatrice et correctrice du milieu de travail.

En effet, si l'inspection du travail a, par elle-même, une activité consistante à la fois de contrôle de l'application de la législation et d'information, de commentaire, de conseil individuel ou collectif sur le droit positif, elle n'est pas seule : elle agit à cet égard dans un environnement, un « écosystème », à savoir le champ théorique et le terrain pratique du droit social. Les intervenants y sont nombreux, notamment les spécialistes et/ou praticiens occupant toutes sortes de positions : responsables politiques, économiques et sociaux, universitaires, enseignants, sociologues du travail, magistrats¹⁰⁹, juristes d'entreprise ou syndicaux, avocats, responsables de fédérations professionnelles, syndicalistes, responsables en gestion des ressources humaines, représentants du personnel, conseillers du salarié, psychologues et médecins du travail, préveteurs en risques professionnels, vérificateurs et experts techniques, agents des organismes partenaires, fonctionnaires des ministères sociaux, éditeurs, rédacteurs, journalistes, militants, membres d'associations¹¹⁰, etc. Ces acteurs entretiennent des liens formels et informels, y compris par la confrontation d'opinions ou dans des conflits parfois aigus, et contribuent naturellement à la vie de nombreux lieux ou supports de débats, à des sources d'information et de discussion variées : conférences, débats, recherches, analyses, traités, revues juridiques, publications périodiques, manuels d'apprentissage et ouvrages de vulgarisation, sites

¹⁰⁸ - Par exemple les associations de médecins du travail. Citons aussi, au Canada (Québec), l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST), commanditaire en 2012, avec l'Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail dans les secteurs de la fabrication de produits en métal, de produits électriques et de l'habillement, d'une étude sur *Les TMS des membres supérieurs - Mieux les comprendre pour mieux les prévenir* (2013).

¹⁰⁹ - Notamment les nombreux conseillers prud'hommes.

¹¹⁰ - Par exemple l'AFDT (Association française de droit du travail).

internet offrant des informations simplifiées sur l'application du droit, jusqu'à des conseils pratiques. En raison de l'importance du versant professionnel de la vie des individus, les événements et les problématiques du travail font partie, en proportion sensiblement accrue depuis une décennie, du contenu des informations et réflexions des médias de toute nature.

L'inspection du travail, du fait de son maillage d'agents intervenant auprès des acteurs dans l'ensemble des sites de travail, de ses ressources en expertise, de son pouvoir de régulation en certaines matières, de ses relations avec les partenaires sociaux, occupe une position de nature certes régaliennes - « gendarme » de l'ordre public et ponctuellement décideur - mais aussi d'animation, d'influence, de mise en réseau et d'observation.

I - d - 3 • La coopération internationale

L'administration du travail entretient des relations et une coopération avec d'autres services d'inspection du travail à l'étranger (accueil de délégations étrangères, missions dans d'autres pays), ainsi qu'avec plusieurs institutions internationales.

Participation au Comité des hauts responsables de l'inspection du travail¹¹¹

Le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT) est un lieu de collaboration et d'échange d'informations entre les experts des États membres et la commission européenne ainsi qu'un réseau de fonctionnaires collaborant à une mise en œuvre efficace de la législation sociale de l'Union européenne. Crée en 1995, cette instance est composée de représentants des services de l'Inspection du travail des États membres de l'Union européenne et des représentants du Bureau international du travail, de la Commission européenne, d'observateurs et d'experts invités. Elle assiste la Commission sur les questions relatives à la santé comme à la sécurité au travail, et développe, entre inspections du travail des différents pays, des actions conjointes de sensibilisation à la prévention des risques professionnels. Le CHRIT se réunit deux fois par an en formation plénière ; les travaux préparatoires sont assurés par l'État membre assurant la présidence de l'Union européenne. Le programme des activités est coordonné par une instance permanente dénommée «application de la réglementation», qui se réunit également deux fois par an, et qui suscite des groupes de travail sur des thèmes qui le nécessitent.

Le site KSS¹¹², mis en place par le CHRIT, est un système de communication intra-européen favorisant, en anglais, le partage d'informations, d'expériences et de solutions entre les systèmes d'inspection du travail. Chaque État

¹¹¹ - En anglais, SLIC : *Senior Labour Inspector's Committee*.



membre, par l'intermédiaire d'un coordonnateur principal et d'un adjoint en contact permanent avec leurs homologues des autres pays, peut ainsi intervenir sur des questions qui concernent essentiellement la santé et la sécurité des travailleurs.

En 2012, les conférences du CHRIT ont été organisées par la Présidence - danoise puis chypriote - de l'Union européenne. La 62^e conférence s'est tenue le 22 mai 2012 à Copenhague. Elle a porté sur l'évaluation de l'impact de l'action de l'inspection du travail. Une contribution sur l'expérience française en matière de programmation des actions prioritaires nationales et territoriales a été présentée. La 63^e conférence s'est tenue le 30 novembre 2012 à Nicosie sur l'ergonomie des lieux de travail. Par ailleurs, les représentants français ont participé aux activités du comité, qui ont porté sur la création d'une plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré, sur les travailleurs détachés, dont la santé et la sécurité doivent être favorisées par une meilleure coopération, une assistance réciproque entre inspections du travail et des procédures de sanction plus efficaces, et enfin sur la construction de supports techniques destinés aux entreprises comme aux agents des inspections du travail pour la campagne sur les risques psychosociaux.

Des échanges ont eu lieu avec les inspections du travail du Royaume Uni, de l'Espagne et de la Pologne en matière de contrôle des travailleurs détachés, d'enquête sur les accidents du travail, de pratiques de contrôle du ramassage des ordures ménagères, et de système d'information en lien avec la programmation et le pilotage.

Participation à l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)

En collaboration avec les gouvernements, les organisations de travailleurs et d'employeurs, les organes et réseaux de l'UE et les entreprises privées, cette agence s'attache à promouvoir une culture de la prévention des risques afin d'améliorer les conditions de travail. Elle conçoit et développe des outils pratiques pour aider les entreprises à évaluer les risques en tous lieux, leur permettre de partager des connaissances et des bonnes pratiques en matière de santé et sécurité. Elle identifie et évalue les risques nouveaux ou émergents. Elle intègre ses acquis à d'autres domaines stratégiques, tels que l'éducation, la santé publique et la recherche.

Représentation à l'Organisation internationale du travail (OIT)



© Getty Images

La France est représentée à l'OIT par une délégation permanente.

Chaque année, une délégation spécifique¹¹³ participe à la session annuelle de la conférence internationale du travail. Les délégués¹¹⁴ des États membres de l'Organisation se sont réunis à Genève du 30 mai au 14 juin 2012 pour la 101^e session de la conférence internationale du travail (CIT)¹¹⁵.

Le sujet des politiques de l'emploi dans le monde durant la crise économique a occupé une partie du temps. Des débats ont également été animés, à partir de rapports introductifs préparés par le BIT, d'une part sur l'objectif stratégique des principes et droits fondamentaux au travail au regard de la déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable ; d'autre part

sur un socle minimal de protection sociale. L'OIT a adopté une nouvelle recommandation visant à étendre l'accès aux soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu pour des millions de personnes à travers le monde.

113 - Voir en annexe la composition de la délégation française à la 101^e session (2012), document ICS.

114 - Les délégations nationales sont tripartites : gouvernements, employeurs et travailleurs.

115 - Voir notamment : www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101thSession/lang-fr/

II - L'activité de l'inspection du travail



II - a • Le cadre général de l'activité

II - a - 1 • Les missions du système : permanences et évolutions

Aux termes des Conventions internationales en vigueur¹¹⁶, les trois missions de l'inspection du travail sont le contrôle de l'application de la législation, l'information et le conseil, l'information de l'autorité centrale sur les abus et sur les lacunes dans la réglementation.

La vérification de la régularité des conditions d'emploi et de l'application des règles protectrices des salariés constitue la première des missions.

Les conventions disposent que les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales.

La fonction de contrôle est ainsi soumise à une obligation de moyens par rapport à l'objectif de garantir l'effectivité du droit. Les deux moyens sont une périodicité adaptée et une inspection soigneuse. Le souci de régularité et de qualité des contrôles appelle nécessairement un suivi des inspections réalisées et une programmation des inspections à effectuer. Les différents échelons du système y contribuent. Pour être opérationnelle, la programmation du contrôle consiste à opérer des arbitrages entre interventions souhaitables, au regard de différentes caractéristiques propres aux secteurs d'activité et aux entreprises, déterminant des choix d'intervention au niveau national, régional, local. Les facteurs pris en considération sont les axes de la politique publique, par exemple en matière de santé¹¹⁷, et les tendances observables dans le tissu socio-économique local ou régional (en matière d'anomalies et d'infractions, de saisonnalité de l'activité, de localisation des risques, etc.).

¹¹⁶ Cf. notamment les article 3 de la convention OIT n° 81, 6 de la convention n° 129, et 2 de la convention n° 178.

¹¹⁷ Voir infra, le programme III.

Parallèlement à la mission de contrôle *stricto sensu*, l'inspection du travail intervient également par l'exercice de divers pouvoirs de décision, en matière d'autorisation de licencier (concernant les salariés protégés), de dérogation aux règles (durée du travail, travail sur machine...), d'homologation (rupture conventionnelle du contrat de travail). Ces « autres fonctions »¹¹⁸ ne font pas obstacle aux fonctions principales dans la mesure où elles leurs sont étroitement connexes : elles donnent aux agents des opportunités d'intervenir dans les entreprises, et elles ont pour effet, dès lors qu'elles sont exercées à bon escient, de renforcer leur autorité.

En faveur de l'application de la législation et du droit positif, l'inspection du travail a également une activité consistante d'information des employeurs et des salariés, de commentaire, de conseil individuel ou collectif.

En prolongement de cette mission, l'inspection du travail est, de façon sporadique, appelée à jouer un rôle dans les conflits collectifs du travail, soit en prévention, soit en assistance à leur résolution¹¹⁹. Les caractéristiques des conflits présentent des constantes et des tendances qui retiennent son attention, puisqu'ils sont à la fois tributaires et témoins des mutations socio-économiques. C'est par ailleurs l'occasion de vérifier le respect des dispositions protectrices du droit de grève.

Plus généralement, parmi des actions diversifiées d'appui au dialogue social, l'inspection du travail vérifie de façon moins épisodique, plus accentuée, depuis quelques années, l'engagement effectif d'une négociation, dans les entreprises assujetties¹²⁰, sur les sujets obligatoires¹²¹. En 2012, elle s'est employée à favoriser le travail des partenaires sociaux sur les thèmes de la pénibilité, de l'emploi des seniors ou de l'égalité professionnelle et de rémunération entre les femmes et les hommes. L'encadrement du dialogue social prend davantage d'importance du fait de l'extension conséquente, depuis 2004 et plus récemment, des domaines où l'accord collectif est créateur de normes sociales¹²².

Du fait de leur étendue mais surtout de leur interconnexion croissante, les missions doivent, plus que jamais, être prises en charge non pas seulement par les agents ou les services isolément, même si l'engagement de chacun d'entre eux est essentiel, mais par l'action systémique d'inspection du travail, comme l'illustre le schéma visuel des missions et des activités, ci-après.

118 - Au sens de l'article 3 de la convention n° 81.

119 - 880 missions de conciliation ont ainsi été réalisées en 2012 (source : *Delphes*, juillet 2013) ; encore ce chiffre n'intègre-t-il qu'une partie des interventions dans des conflits du travail, certaines effectuées par les directeurs et leurs adjoints n'étant pas nécessairement enregistrées. Voir *infra*, les interventions en matière de relations collectives de travail.

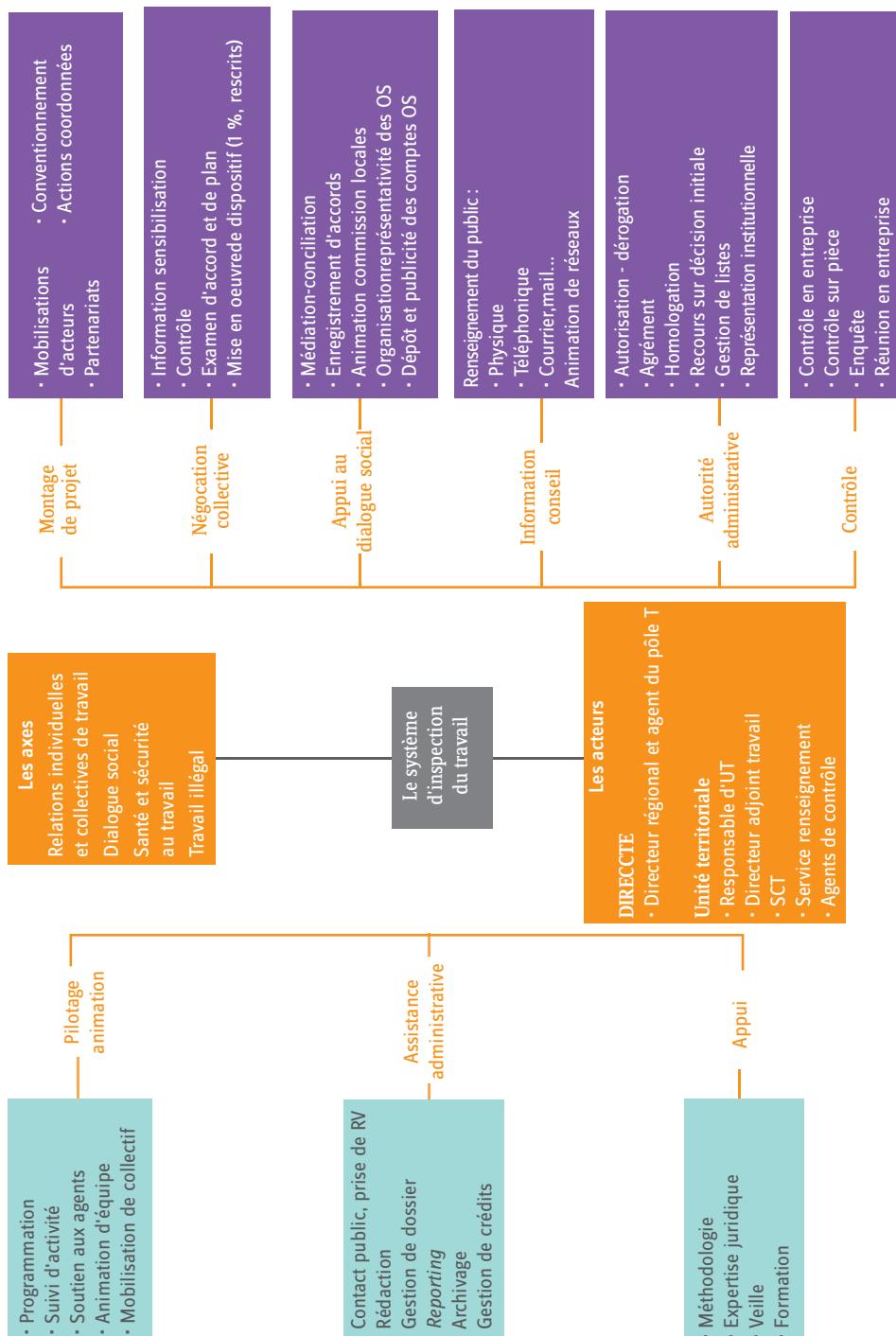
120 - Celles où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives (L.2242-1).

121 - L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les salaires et la durée du travail, le régime de prévoyance maladie, l'épargne salariale, les travailleurs handicapés ; dans les entreprises d'au moins 300 salariés, la gestion prévisionnelle des emplois. L'obligation de négocier sur la pénibilité au travail est prévue par l'article L138-29 du Code de la sécurité sociale. D'autres sujets de négociation, facultatifs, sont laissés à l'initiative des partenaires sociaux.

122 - Voir *infra*, sur les relations collectives de travail.



Cartographie des missions du système d'inspections du travail



La politique du travail

Les différentes missions définies par les conventions de l'Organisation internationale du travail s'exercent en France dans le cadre d'une politique du travail définie, à travers la loi de finances annuelle, par le Gouvernement et par le Parlement.

La loi de finances détaille les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et en programmes. Au sein de la mission « travail et emploi », le programme 111, spécifique à la politique du travail, est intitulé « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ». Il vise à une gestion saine et lisible de la mission, au moyen d'objectifs et d'indicateurs de performance. Le budget opérationnel de ce programme (dénommés BOP 111) définit sur le plan national des axes prioritaires d'action qui sont déclinés ensuite au niveau régional, et les crédits d'intervention qui y sont affectés. Le programme 155, intitulé « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », est le programme qui définit les moyens administratifs, matériels et humains de la mission travail - emploi.

Des objectifs qualitatifs et quantitatifs, assortis d'indicateurs, sont fixés pour chaque type d'action, que ce soit au niveau national ou régional. Un suivi national est mis en place au moyen d'un dialogue de gestion entre le niveau central et le niveau régional. Le suivi a pour aboutissement un bilan de BOP, présenté au cours du trimestre de l'année suivant l'année d'exécution du BOP, un rapport annuel de performance joint à la loi exécutée comme au projet de loi suivant¹²³.

Pour la mise en œuvre du programme 111, le directeur général du travail s'appuie sur le maillage des services territoriaux. Les BOP territoriaux sont établis à l'échelon régional, en lien avec les unités territoriales. Les sections d'inspection du travail constituent l'échelon territorial d'intervention en milieu de travail, tandis que les Dirccte portent au niveau régional une politique du travail participant à la compétitivité économique et à la protection des salariés.

Le programme 111¹²⁴

Quatre axes structurent l'activité du système d'inspection.

La santé et la sécurité au travail

L'État élabore, transpose et applique le droit relevant de l'ordre public social, dont la source est notamment l'Union européenne. Les partenaires sociaux l'améliorent et l'adaptent aux branches et territoires. À côté de certains risques

123 - Les rapports annuels de performances sont consultables par le site www.performance-publique.budget.gouv.fr

124 - Voir en annexe (CD) les documents II A1, II A2, II A3.



professionnels connus, d'autres risques apparaissent ou exercent leurs effets à long terme. C'est pourquoi la politique du travail s'ouvre aux méthodes appliquées en santé publique pour mieux mesurer ces risques, les prévenir et les réduire.

La prévention des risques professionnels est l'un des enjeux principaux du deuxième Plan santé au travail (PST) sur la période 2010-2014. L'ensemble du système d'inspection du travail y est directement impliqué : l'autorité centrale, la DGT, par son rôle d'impulsion, de travail interministériel, de réflexion avec les partenaires sociaux, mais également les échelons régionaux (le PST se décline régionalement par des actions concrètes) et locaux : en effet les priorités de contrôle de l'inspection du travail s'appuient sur le PST, en matière de lutte contre les risques psychosociaux, les troubles musculo-squelettiques ou les risques chimiques par exemple.

Les campagnes de contrôle, nationales et européennes, qui visent à assurer l'effectivité des règles par une concentration des contrôles sur une thématique précise, ont une fonction pédagogique mais également de dissuasion vis-à-vis d'employeurs potentiellement contrevenants. L'action de l'inspection du travail, resserrée dans un temps limité, s'en trouve mise en valeur. Par les formations et la production d'outils de contrôle, la préparation méthodologique renforce sur le sujet visé le savoir-faire des agents, qui se déploie ensuite sur le terrain.

La qualité et l'effectivité du droit

Cet axe est conçu pour favoriser la sécurité juridique qu'offre un droit du travail accessible : salariés et employeurs doivent pouvoir connaître leurs droits fondamentaux et les faire valoir. L'administration du travail élabore, diffuse, explique et fait appliquer les textes appropriés. Il s'agit d'une exigence transversale dans les actions du programme. Certains thèmes font l'objet d'une attention particulière, comme la prise en compte des risques psychosociaux, l'impératif d'égalité professionnelle, et les cas de discrimination au travail.

Le dialogue social et la démocratie sociale

Le droit du travail s'est construit autour de la loi. Longtemps, le droit conventionnel a joué un rôle subsidiaire. Les changements socio-économiques en cours et l'apparition de nouveaux interlocuteurs, appellent d'autres modalités d'élaboration du droit. L'Union européenne préconise elle-même de réduire la production réglementaire au profit de la négociation collective. Aussi l'État doit-il créer les conditions favorables au développement d'un dialogue social de qualité, dans tous ses champs et aux différents niveaux, national, professionnel, local.

La lutte contre le travail illégal

Dans ses diverses formes, le travail illégal fragilise les travailleurs, en général les plus vulnérables, qui en sont les victimes. Il porte préjudice à l'ensemble des salariés, et fausse les conditions de la concurrence. Intégrée dans un dispositif interministériel et coordonnée par la direction générale du travail dans le cadre de la lutte contre les fraudes pilotée par la Délégation nationale à la lutte contre les fraudes (DNLF), l'offensive contre cette délinquance demeure une priorité. Elle mobilise les services dans un contexte marqué simultanément par la recherche d'une meilleure maîtrise des aspects transnationaux de la lutte, notamment au sein de l'Union européenne, par la volonté d'une meilleure coordination des contrôles au sein des comités opérationnels anti-fraudes (Codaf), et par le renforcement des droits des salariés en situation irrégulière victimes du travail illégal.

Les avantages recherchés par la programmation de l'activité

Mobiliser les services sur certaines thématiques de contrôle vise à des effets de synergie. Les thématiques retenues incitent les différents échelons à un travail méthodologique approfondi sur la nature concrète des objectifs poursuivis et sur les moyens à mettre en œuvre, notamment par coordination avec d'autres services ou partenaires. Ce travail de fond a vocation à se diffuser entre les échelons, entre les équipes, qui bénéficient ainsi d'une clarification de tel sujet perçu comme difficile, d'une stimulation sur tel autre, ou encore d'une opportunité de monter en compétence dans tel domaine qui en exige. Le maillage national en 790 sections d'inspection du travail est une organisation adéquate pour assurer la couverture territoriale complète ; mais elle exige beaucoup du maillon : la section est par elle-même faible en effectif d'agents, et c'est la plupart du temps seul qu'intervient chaque agent, avec la compétence très vaste qui a été décrite, qui suppose des compétences non moins étendues. Même si spontanément les sections et les agents s'entraident, parlent de leurs expériences, il n'en incombe pas moins aux autorités hiérarchiques d'insuffler une dynamique et de créer des liens entre les services et leurs savoir-faire.

Les travaux communs de conception et d'échanges menés en 2012 avec les organismes sociaux, peuvent être pris pour exemple. Ils ont porté sur le contrôle des anomalies dans les prestations de service internationales et des faux statuts (dont le statut d'auto-entrepreneur lorsqu'il est détourné). De tels travaux sont indispensables non seulement pour établir entre les différents intervenants les liaisons prévues par les textes¹²⁵, mais aussi, en ce qui concerne l'inspection du travail, pour apporter aux services et aux agents des appuis et des partenaires externes, leur permettre, par une meilleure visibilité, de mieux cibler leurs interventions en la matière.

125 - Notamment à travers les Codaf.



Quelque planifiée que puisse être son activité, l'inspection du travail reste nécessairement réactive aux signaux qu'elle reçoit d'une réalité mouvante, fertile en événements : le souci de programmation n'a pas pour but, ni d'ailleurs pour effet d'éliminer l'imprévu, ni de délaisser des thèmes d'intervention qui ne figurent pas dans une liste de priorités.

En fait, dans la pratique concrète, un contrôle peut typiquement porter sur une situation aux aspects variés, et se ramifier, au fur et à mesure des constats opérés, dans plusieurs champs - « prioritaires » ou non - d'infractions : par exemple, lors d'un contrôle dans une entreprise spécialisée dans la charpente et l'ossature en bois¹²⁶, les premiers constats portent sur des travailleurs hébergés dans les locaux de l'entreprise pour travailler à l'atelier et intervenir sur un chantier. Les installations sanitaires sont aménagées derrière un rideau de polyane dans une partie de l'atelier dépourvue de chauffage. Il n'y a pas d'eau, les conduites ayant gelé. Ce contrôle donne lieu à quatre mises en demeure (installations sanitaires, chauffage des locaux, risques d'incendie, prévention contre le risque d'explosion), deux demandes de vérification (installations électriques, valeur limite d'exposition à l'inhalation de poussières de bois), sept demandes de vérification des équipements de travail (chariot automoteur et machines à bois). Comme l'entreprise travaille par soumission d'offres pour des marchés, une action est engagée auprès des maîtres d'ouvrage, ainsi que des poursuites pénales pour prêt illicite de main d'œuvre. On voit que dans ce contrôle à « entrées » plurielles et à chapitres multiples, les domaines infractionnels prioritaires sont mêlés à d'autres sujets ; et, en tout état de cause, l'ensemble des références de droit entreront dans la restitution de l'action du service et dans l'appréciation de son impact.

II - a - 2 • Les moyens d'intervention, les suites du contrôle¹²⁷

Le contrôle est le processus par lequel un ou plusieurs agents vérifient l'application du droit dans un établissement sur un ou plusieurs sujets justifiant leur intervention.

Entre les premiers constats de l'agent et la clôture du contrôle, le processus peut être relativement bref ou, dans certains cas, se dérouler sur une période plus longue en fonction de la complexité des investigations à effectuer, de celle des faits constatés, de leur qualification, du type de suites réservées¹²⁸. La visite des lieux ou sites¹²⁹ où s'effectue un travail constitue le mode principal de contrôle, même si certaines auditions, enquêtes ou investigations sur pièces peuvent être réalisées ou complétées au bureau.

126 - Source : UT88.

127 - Voir en annexe (CD) une fiche plus détaillée sur ce sujet, document IIA4.

128 - Pour quelques développements sur ce sujet, voir notamment : Xavier Haubry, *Le contrôle de l'inspection du travail et ses suites*, éd. L'Harmattan, 2010, 246 p.

129 - Quels qu'ils soient : entreprise, établissement, dépendance, immeuble, moyen de transport, exploitation rurale, chantier de toute sorte, etc.

Les conventions de l'OIT comme la loi accordent aux agents de contrôle des moyens de droit, qui leur permettent d'enquêter, d'assurer le respect de la législation du travail, d'en sanctionner la méconnaissance.

Ces moyens sont le droit d'entrée des agents dans les locaux de travail ; le droit de communication de documents et d'expertise ; la faculté d'auditionner des personnes impliquée ou des témoins ; la demande de vérification des équipements de travail ; la demande d'analyse des matières et substances. Parmi les outils juridiques disponibles pour donner à un contrôle les suites jugées appropriées, les avertissements et conseils permettent de fixer, par des observations écrites, les anomalies ou manquements constatés, d'en informer l'employeur, de l'inciter à une mise en conformité. La demande de vérification technique, la mise en demeure (de l'inspecteur du travail ou du Direccte), la saisine du juge des référés, l'arrêt temporaire de travaux ou d'activité constituent des moyens de contrainte, directe ou indirecte. Le volet répressif comporte des sanctions administratives, actuellement en nombre limité, et le procès-verbal d'infraction, transmis à l'autorité judiciaire. Il n'y a pas eu d'évolution notable en 2012 en matière de moyens juridiques¹³⁰.

L'inspection du travail exerce également une action par les décisions qu'elle est amenée à prendre en vertu d'un pouvoir défini par un texte. Leur objet est soit de contraindre l'employeur à réparer une omission ou à prendre une mesure de prévention d'un risque grave, soit de donner acte du bien-fondé d'un acte de gestion soumis à autorisation : les décisions prévues par les textes touchent donc à des points sensibles dans la plupart des domaines du droit du travail. Selon l'objectif poursuivi lors de la rédaction du texte, elles sont prises soit *motu proprio*, en conséquence directe de constatations effectuées lors d'un contrôle (ce sont les décisions évoquées plus haut : mise en demeure, arrêt de travaux ou d'activité), soit en réponse à une demande de l'employeur (dérogations en matière de durée du travail ou de machines, licenciement ou transfert de salariés protégés, etc.). Le traitement d'une demande requiert une enquête qui, comme mode d'intervention, se distingue d'un contrôle ; mais dans la plupart des cas le travail accompli par l'agent sert une finalité proche de celle du contrôle proprement dit.

130 - À signaler simplement : l'obligation nouvelle d'informer les personnes visées par un procès-verbal après sa clôture et avant sa transmission au parquet (article 55 de la loi du 22 mars 2012) ; le recours plus fréquent à la mise en demeure du Direccte comme moyen de contrainte, par exemple en matière de risques psycho-sociaux et de négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.



II - b • Les interventions en 2012

Après une présentation des indicateurs généraux (activité globale par type de suite à intervention et par thème d'intervention), l'activité de l'inspection en 2012 est exposée en tableaux, thème par thème, suivis d'un aperçu des sujets et modes d'intervention ayant plus particulièrement capté le travail des services durant l'année. L'unité statistique est ici la « référence », c'est-à-dire la mention d'un article du Code du travail ou d'un autre texte applicable, enregistrée par les agents de contrôle dans le système d'information¹³¹ en lien avec une intervention. Les chiffres en italique rappellent les données 2011.

Note liminaire sur les chiffres d'activité de l'inspection du travail en 2012

Une partie des interventions effectuées en 2012 par l'inspection du travail n'ayant pas été saisie dans le système d'information, les données chiffrées annuelles de l'activité des services sont incomplètes. L'inexactitude causée par cette restitution lacunaire ne paraît pas pouvoir être redressée statistiquement avec une fiabilité suffisante. La diminution de l'activité qui transparaît des données chiffrées ne peut être appréciée qu'en tenant compte de leur incomplétude.

Le défaut partiel de saisie, qui existait de façon sporadique depuis deux ans, a constitué plus particulièrement en 2012 une des formes principales de contestation au sein du corps de l'inspection du travail ; il procède de causalités multiples, avec des particularités régionales et départementales.

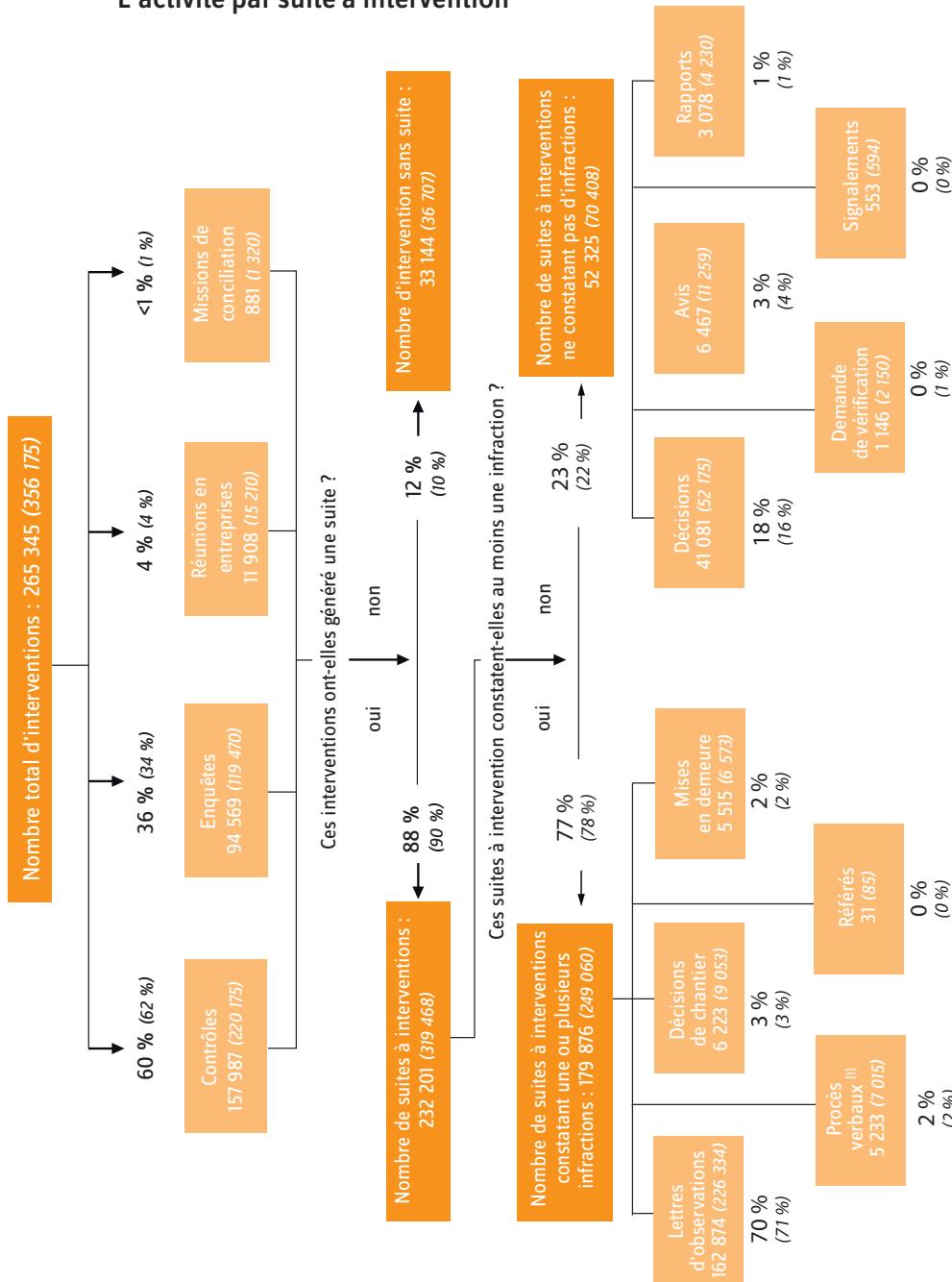
Fin 2012, le ministre chargé du travail a annoncé un plan de transformation d'emploi des contrôleurs du travail en inspecteurs du travail dans les services de contrôle. Le plan comporte un volet d'incitation des services à rendre compte de leur activité. Un système d'information de nouvelle génération en cours de développement sera à cet égard le gage d'une restitution plus significative de l'ensemble des interventions, que ce soit dans leurs proportions relatives par cible et par thème, leurs évolutions au fil des années, et les indications qualitatives que leur analyse pourra dénoter.

¹³¹ - Appelé Cap-Sitere pour ce qui sert au suivi des interventions. Voir en partie III. Le système d'information Sitere permet une approche statistique et analytique de l'activité de l'inspection du travail. Les données chiffrées présentées dans le présent rapport en ont été extraites en avril 2013.

Remarques méthodologiques - La nomenclature de référence, gérée à partir de Légifrance, comprend le Code du travail, les décrets et arrêtés, les textes européens ainsi que les articles d'autres codes visés lors d'interventions des services. Cette nomenclature est utilisée pour la réalisation des statistiques. Cap-Sitere est composé de cinq branches (thème, sous-thème, objet, aspect et point de contrôle). Chaque année, une fraction de moins de 10 % des références n'est indexée dans aucune nomenclature au niveau de l'objet. Des redressements sont effectués, dans la continuité de ceux effectués les années précédentes, afin d'abaisser ce taux à moins de 1 % du total des références.

II - b - 1 • Caractéristiques générales de l'activité

L'activité par suite à intervention¹³²



132 - Voir en annexe (CD) documents IIIB1 et IIIB2.



Commentaire

Les agents de contrôle ont enregistré, dans le système d'information plus de 260 000 interventions en 2012. Ce volume est en baisse de plus de 90 000 interventions par rapport à 2011, soit une baisse de 26 %, qui résulte, pour la deuxième année consécutive, d'une saisie incomplète par les services. Cette baisse impacte toutes les modalités d'intervention : aussi leurs parts relatives sont-elles conformes à celles observées en 2011 et les années antérieures.

Au-delà des particularités ayant affecté l'année 2012¹³³, l'activité de l'inspection reste marquée par la crise économique et par la prégnance de champs d'intervention complexes, en matière de santé et sécurité (risques psychosociaux) et de travail illégal.

Les interventions se distribuent en quatre grands domaines :

- à près de 160 000, les contrôles, définis comme visites et contre-visites (cf. glossaire), en baisse de plus de 60 000 (- 28 %), représentent 60 % des interventions. Contrairement à 2011, où le défaut de saisie avait quasi exclusivement impacté ce type d'intervention, la baisse des contrôles n'explique, en 2012, que les deux-tiers de la baisse du total des interventions ;
- les 95 000 enquêtes (36 % des interventions) représentent un volume inférieur de 25 000 à celui de 2011 (- 21 %) ;
- les réunions en entreprise baissent de plus de 3 300 (- 21 %) et représentent 4 % des interventions ;
- les missions de conciliation sont, quant à elles, en baisse de plus de 400 (- 33 %) et représentent moins de 1 % de l'activité des services.

Un peu moins de 9 interventions sur 10 donnent lieu à une suite¹³⁴. Le nombre d'interventions sans suite (plus de 33 000) s'explique pour 70 % par la mention « rien à signaler » spécifiée lors de la saisie.

Comme les années précédentes, plus des trois quarts des suites résident dans le constat d'au moins une infraction (77 % en 2012, 78 % en 2011, 77 % en 2010). Pour autant, les statistiques montrent une baisse de 70 000 suites avec constats d'infraction, soit - 28 %. Neuf dixièmes des suites se traduisent en observations écrites et, pour 9 %, en arrêts de travaux, mises en demeure, procès-verbaux ou référés. Bien que portant sur un faible volume, la baisse est forte en matière de référés, qui passent de 85 à 31, soit - 64 %.

En corollaire, moins d'un quart des suites à interventions ne conduit pas à un constat d'infraction. Plus de 50 000 suites sont enregistrées en 2012, ce

¹³³ Cf. *supra*, note liminaire.

¹³⁴ Voir en annexe (CD) document IIIB2.

qui correspond à un volume inférieur de plus de 18 000 à 2011 (- 26 %). Cette baisse des suites ne constatant pas d'infraction est concentrée dans les avis et les demandes de vérification (respectivement - 43 % et - 47 %).

L'activité de contrôle dans les secteurs spécifiques

Dans le secteur agricole

En 2012, le nombre d'interventions (15 277)¹³⁵ effectuées dans les entreprises de production agricole est stable par rapport à 2012. Ces interventions comprennent 7 144 visites de contrôle, 531 contre-visites, 2 027 examens de documents réglementaires, 5 421 enquêtes, 136 réunions en entreprise, 18 missions de conciliation. Du point de vue quantitatif, ce niveau d'activité est proche de l'objectif fixé par convention signée en 2009 avec le ministère en charge de l'agriculture.

Dans le secteur maritime

Les services compétents¹³⁶ poursuivent, dans une dynamique collective, leur adaptation aux nouveautés et aux spécificités de leurs missions :

- compétence juridique configurée différemment de celle de l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ;
- présence de partenaires divers (direction des affaires maritimes, centre de sécurité des navires, Enim) plus intégrés au processus d'intervention ;
- évolution en cours de la réglementation sous l'impulsion de la Convention du travail maritime ;
- conditions de travail difficiles des gens de mer, risques professionnels élevés, organisation du temps de travail, habitudes et contraintes très particulières de ces métiers ;
- nécessité de mutualiser entre agents les expériences et les pratiques.

Dans les centrales nucléaires

Le contrôle dans les centrales nucléaires de production d'électricité (CNPE)¹³⁷ porte sur l'ensemble des dispositions du Code du travail. En 2012, l'inspection du travail de l'Autorité de sûreté nucléaire¹³⁸ a mené 749 interventions lors de 281 journées d'inspection sur le terrain, dont 36 réunions de CHSCT, relevé 1 539 observations et adressé 11 procès verbaux aux parquets concernés¹³⁹.

135 - Source : requête dans Delphes, 29 juillet 2013. Le système d'information ne permet pas en matière d'interventions dans le secteur agricole une analyse aussi fine que sur l'ensemble.

136 - Voir la partie I.

137 - Voir *supra*, dans la première partie, les éléments sur la compétence des inspecteurs du travail de l'ASN.

138 - Voir en annexe (CD) les éléments complémentaires sur l'ASN, ses activités, notamment en partenariat avec l'inspection du travail, dans les documents IIB4 et IIB5.

139 - Source : ASN, juin 2013.



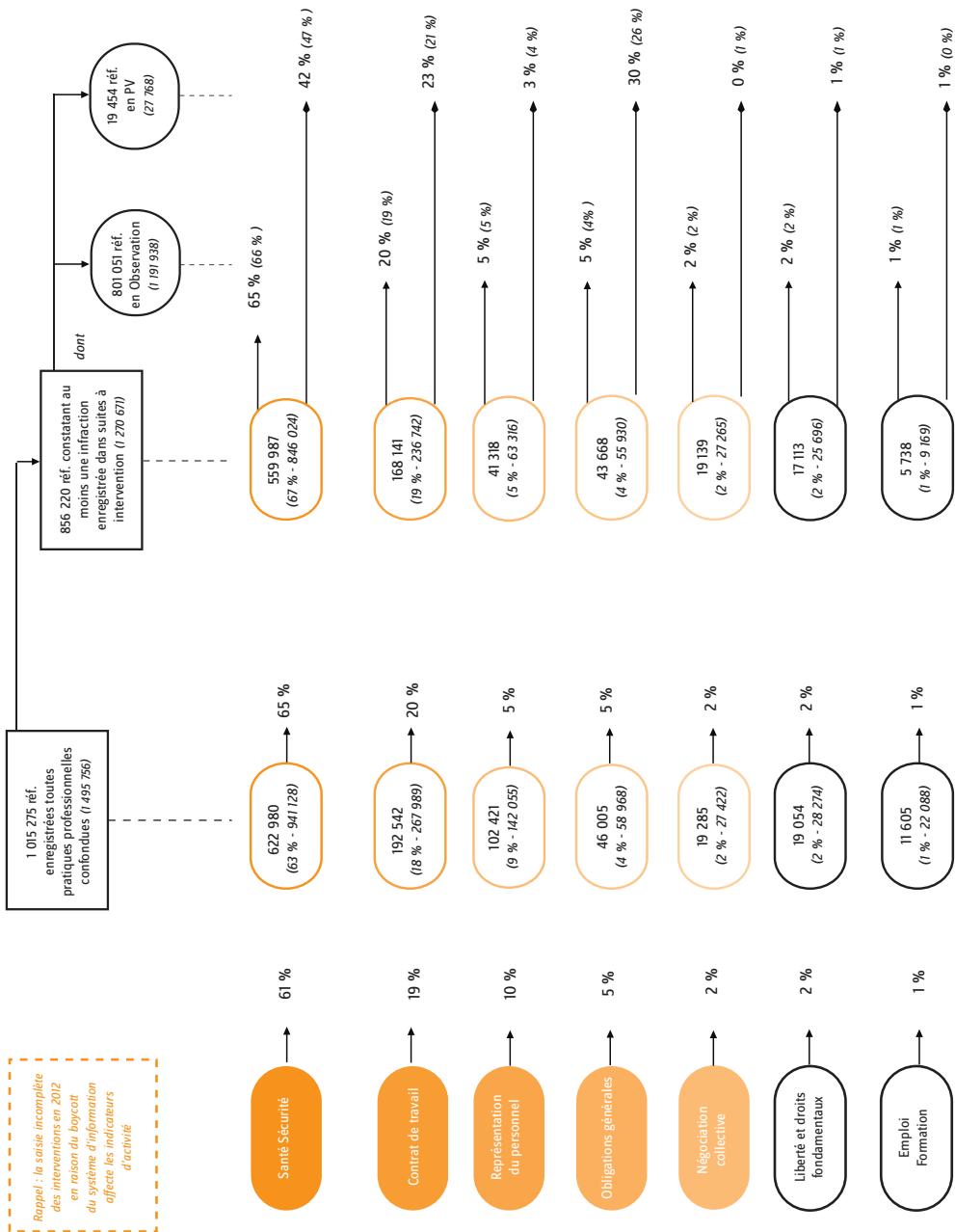
Dans les armées

Les inspections réalisées en 2012 sont au nombre de 586 (*433 en 2011*), dont 182 contrôles de chantiers (*161 en 2011*), 110 d'entreprises (*79 en 2011*), le reste des contrôle (294) ayant été effectués dans les organismes de la Défense.



© Getty Images

II - b - 2 • L'activité par thème d'intervention



NB : 0,14 % des 1 015 275 références initiales n'a pas pu être affecté dans la nomenclature (respectivement 1 383 références, dont 1 100 sur observations et 66 sur PV).



Commentaire

Plus d'un million de références à la réglementation, tous types d'intervention confondus, ont été enregistrées en 2012 dans le système d'information, en baisse de près de 500 000 références (- 32 %) par rapport à 2011.

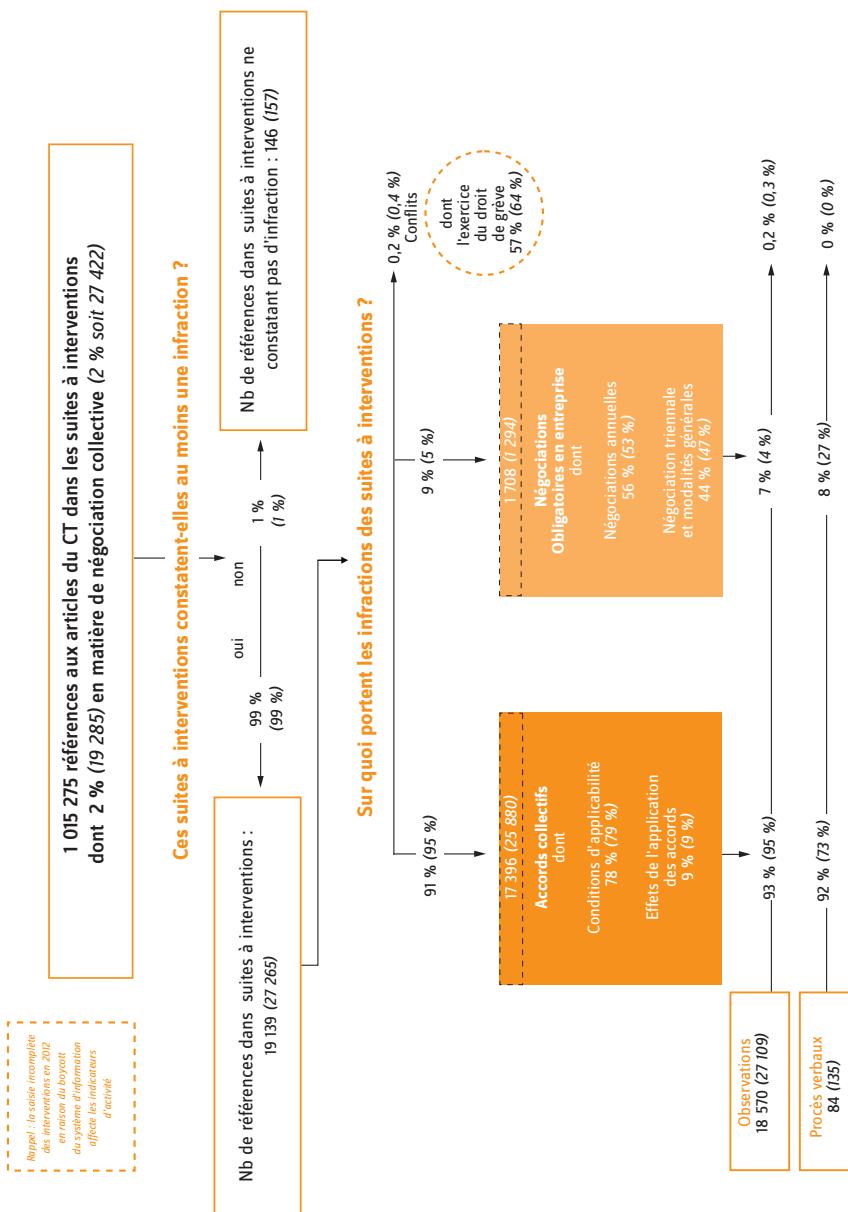
Pour autant, l'équilibre entre les différents thèmes d'intervention est globalement stable, et les proportions relatives de chacun des sept thèmes sont très proches de celles observées les années précédentes. La hiérarchie entre les thèmes reste identique à celle de 2011. Le thème « emploi-formation » reste en dernière position avec 1 % des références.

Est également confirmée la spécificité du thème hétérogène des « obligations générales » (auquel est intégré le travail illégal), qui représente 5 % des références correspondant à des observations mais 30 % de celles correspondant à des procès verbaux.

Les interventions en matière de relations collectives du travail

Le graphe ci-dessous est centré sur la négociation collective, qui est l'objet principal de ces relations.

Thème : Négociation collective





Commentaire

Avec près de 20 000 références, le thème de la négociation collective continue, malgré la baisse du nombre de références, de représenter 2 % de l'ensemble des thèmes, proportion stable depuis 2008.

Si l'inégalité entre les deux sous-thèmes reste très marquée, elle s'atténue cette année au profit de celui de la négociation obligatoire en entreprise. Pour autant, le sous-thème des accords collectifs reste majoritaire avec 91 % des références aux suites à interventions, dont près de huit sur dix concernent l'applicabilité des accords.

L'analyse quantitative des interventions en médiation est estimée autour de 1000. Ce chiffre n'exprime au demeurant qu'une partie des interventions ; en effet, l'action médiatrice en contexte conflictuel a un caractère diffus : à l'occasion de contacts avec les partenaires sociaux, en réunion de CHSCT, lors de visites de contrôle, de la communication d'un projet de licenciement, etc. Dans le respect de l'indépendance des partenaires sociaux, l'administration du travail contribue à la prévention, la régulation ou la résolution des conflits dont les services ont à connaître. Lorsqu'un conflit du travail menace ou se déclare, l'inspecteur du travail intervient peu à son initiative, mais le plus souvent dans le cas où les parties le sollicitent. Il s'agit pour lui de faciliter une négociation ou aider à trouver une issue. Dans certains conflits plus tendus ou médiatisés, les directeurs adjoints ou les responsables d'UT viennent en renfort. Les parties en conflit se rencontrent ainsi dans un contexte différent, neutre ; les agents peuvent faciliter la rédaction puis la signature d'un accord de fin de conflit. Ce rôle de tiers facilitateur ou médiateur, occasionnellement tenu par des agents de l'inspection du travail, reste assez méconnu : l'obligation de discrétion y contribue, et il est naturel que les partenaires s'expriment eux-mêmes en fin de conflit sur le contenu de l'accord qu'ils ont signé ou non.

Par ailleurs, on l'a vu, l'inspection du travail vérifie de façon plus accentuée, depuis quelques années, l'effectivité de la négociation obligatoire. L'action sur le dialogue social en général prend de l'importance, ce qui appelle quelques développements sur le paysage des relations collectives en 2012 du point de vue de l'activité des services d'inspection.

L'action en matière de relations collectives du travail

Il s'agit des relations qui se nouent entre un employeur ou un groupe organisé d'employeurs et un groupe de salariés, qu'il soit ou non organisé. Ces relations se concrétisent le cas échéant par des conventions ou accords à portée normative, limitée aux contractants, dans le cadre de l'ensemble des branches, ou d'une branche, ou d'un groupe, d'une entreprise, d'un établissement.



Dans l'ensemble, ces relations collectives sont restées dynamiques et fécondes en 2012¹⁴⁰. Les textes issus de la négociation prennent une place accrue dans le droit du travail, s'étendant désormais aux conditions de travail par le thème de la pénibilité¹⁴¹. Comme telle, l'élaboration de textes normatifs est hors du champ des missions de l'inspection du travail. Toutefois, s'il appartient aux organisations syndicales et patronales de négocier librement, il incombe à l'administration de veiller au cadre légal de la négociation, et à l'inspection du travail de suivre et de conforter les relations collectives par ses moyens propres : le contrôle, au niveau des entreprises, du respect de l'obligation de négocier sur les sujets prescrits ; l'incitation des acteurs à se saisir de sujets en lien avec les transformations du travail ; l'intermédiation ; l'encadrement juridique notamment par la vérification de légalité des accords et de conformité des clauses ; l'information des usagers sur ces textes et leur mise à disposition de l'ensemble des personnes intéressées¹⁴².

Une grande conférence sociale a été organisée par le gouvernement les 9 et 10 juillet 2012 à Paris autour de sept sujets : emploi, formation, salaires, égalité professionnelle, redressement productif, retraites et action publique. Les travaux qui ont été initiés, notamment sur le contrat de génération, la sécurisation de l'emploi, la qualité de vie au travail, les institutions représentatives du personnel, influeront à terme sur la nature et le contenu de certaines interventions des services.

L'élection pour la mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de 11 salariés, qui s'est tenue du 28 novembre au 12 décembre 2012, avait pour objectif d'asseoir la légitimité des acteurs de la partie salariée participant à la négociation collective. Le scrutin concernait 4,6 millions de salariés des très petites entreprises et d'employés à domicile, appelés à voter pour l'un des 39 syndicats candidats qui se sont présentés au niveau national interprofessionnel, régional ou des branches professionnelles. Au total, 478 866 salariés ont voté, soit 10,38 % des salariés inscrits. Le pôle travail des UT a été mobilisé pour informer, à leur demande, les salariés concernés sur le scrutin et les employeurs sur la participation des salariés au vote, ainsi que pour traiter d'éventuels recours sur la qualité d'électeur.

140 - Voir en annexe (CD), document IIB6 : Ministère du travail, DGT, *La négociation collective 2012*.

141 - Voir infra, et en annexe (CD), sur la notion de pénibilité et ses développements.

142 - Dans un souci d'organisation, ces deux dernières tâches sont généralement assurées, au pôle travail de l'UT, par le service de renseignement du public et par la section centrale travail.



Cette élection est une des étapes dans la réforme de la représentativité des organisations syndicales. S'agissant des entreprises de plus de dix salariés, le système de mesure de l'audience pour la représentativité syndicale (MARS) a fonctionné en vue d'une présentation des résultats d'audience prévue pour mars 2013.

La mobilisation persistante des partenaires sociaux et l'action menée au travers du Comité de suivi de la négociation et du réseau des présidents de commission mixte ont continué de porter leurs fruits concernant la dynamique de la négociation salariale. En matière de négociation salariale de branche, l'objectif principal est d'inciter les branches à négocier des grilles salariales dont les premiers niveaux seraient au moins égaux au SMIC. Un suivi régulier de l'avancée des négociations est réalisé.

Au cours des trois dernières années, des mécanismes de sanctions pécuniaires ont été introduits dans la réglementation, visant à sanctionner l'absence d'accord collectif ou de plan d'action dans l'entreprise sur plusieurs sujets sensibles : emploi des séniors, pénibilité, égalité professionnelle femmes/hommes. Le Directeur de l'Inspection du travail, en lien avec l'inspecteur du travail, peut agir par ce levier d'influence, la décision d'application des sanctions pécuniaires étant précédée d'une phase de mise en demeure, et cela dans un contexte où les conseils et la communication ont été renforcés. De façon générale, en effet, le système d'inspection du travail contribue au dialogue social par la production d'outils d'aide à la négociation (guides méthodologiques, expertises juridiques), par l'information des négociateurs, et par de nombreuses interventions dans le domaine connexe de la représentation du personnel dans les entreprises¹⁴³.

L'égalité entre les femmes et les hommes a fait l'objet d'une attention particulière non seulement des services, mais aussi des partenaires sociaux puisque 183 accords de branche ont été conclus en 2012, dont la qualité s'est améliorée, ce qui facilite en aval la négociation en entreprise. Si les outils permettant d'établir un diagnostic partagé sur la situation comparée des femmes et des hommes se développent, en contrepartie le dispositif de pénalité pour les entreprises d'au moins cinquante salariés non couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan d'action unilatéral, a fait l'objet d'évolutions normatives¹⁴⁴ afin d'une part d'accorder à la négociation collective la priorité par rapport à l'initiative unilatérale de l'employeur et, d'autre part, de prévoir une transmission à l'administration des plans d'action unilatéraux des employeurs. Par ailleurs,

143 - Voir *infra* le thème suivant : les interventions en matière de représentation du personnel.

144 - Voir en annexe (CD) la liste des textes parus, notamment la loi du 26 octobre 2012 et le décret n° 2012-1408 du 18 décembre 2012 relatif à la mise en œuvre des obligations des entreprises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

des programmes territoriaux en matière d'égalité professionnelle ont été mis en œuvre au sein de huit régions métropolitaines et une région d'outre-mer, afin de faire entrer l'égalité professionnelle dans les entreprises (en particulier dans les PME) en dynamisant la négociation collective. Les actions qui s'avéreront, après évaluation, les plus efficaces auront vocation à être généralisées au plan national¹⁴⁵.

L'incitation à la négociation peut être illustrée par deux exemples :

« L'inspection du travail du Puy-de-Dôme a mené une campagne de contrôle et d'évaluation du respect des obligations relatives à l'égalité professionnelle dans les entreprises de plus de 50 salariés. Cette campagne a fait intervenir les services de l'unité territoriale et de l'inspection du travail dans les entreprises.

214 entreprises ont ainsi été contrôlées, générant l'analyse de 185 rapports, dont il ressort notamment que :

- l'obligation de dresser un rapport annuel de situation comparée des hommes et des femmes est largement méconnue et peu respectée ;
- le taux de retour des rapports s'améliore quand ils sont demandés par l'autorité administrative (1 employeur sur 4 est peu enclin à remplir son obligation) ;
- 40 % des rapports sont satisfaisants au point de vue collecte des données mais ils manquent de conclusions au sujet des diagnostics effectués ;
- les rapports mettent en évidence des situations d'inégalité qui ne sont pas traitées, notamment en matière de rémunération.

Cette campagne a permis de montrer qu'il était possible de mener une action de contrôle allant plus loin que la vérification de l'existence des rapports ; de faire preuve de pédagogie auprès des entreprises et de préparer les plus volontaires à anticiper les effets de la nouvelle loi ; de confirmer que le principal problème était l'existence du « plafond de verre » pour les femmes cadres. Des entreprises, même si elles sont peu nombreuses, ont démontré que des progrès étaient possibles »¹⁴⁶.

« Un projet conduit par l'Aract de Franche-Comté en partenariat avec la Direccte (pôle T), les partenaires sociaux et plusieurs personnes qualifiées a abouti à la mise en place d'un outil d'information-formation aux obligations de négocier en faveur de l'emploi des seniors, de l'égalité professionnelle, de l'emploi des personnes handicapées et sur la pénibilité. Cet outil, consultable sur le site [www.fact.aract.fr](http://www факт.аракт.фr), propose des repères afin d'appréhender ces quatre obligations et tendre vers un plan global d'amélioration des conditions d'emploi et de travail. La présentation se veut ludique, pédagogique et les éléments de contenus sont variés : diaporamas, graphiques, jeux interactifs, quiz, vidéos, repères méthodologiques »¹⁴⁷.

145 - Une véritable mobilisation est attendue pour résorber les éventuels écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

146 - Revue interne Connexion, 2 mars 2012.

147 - *Id.*



Enfin, il convient de souligner que si les organisations syndicales, dotées de la faculté d'ester en justice, ont des moyens propres de faire respecter leurs prérogatives, l'inspection du travail, de son côté, au moyen de ses diverses interventions, exerce également une action de mise en valeur et de protection de la liberté syndicale. En prévenant mais aussi en réprimant des types d'infractions directement néfastes aux relations collectives de travail, elle contribue à la préservation de l'ordre public social.

Le tableau ci-dessous présente à titre d'exemple la partie statistiquement perceptible de la protection de l'exercice concret du droit syndical, à travers le nombre de références à 14 articles du Code du travail dans les interventions restituées par les agents en 2012¹⁴⁸.

Articles du Code	Thème	Observations	Avis et rapports	P.-V.	Total
L.2141-4	Liberté syndicale	11	2	1	14
L.2141-5	Discrimination prohibée	76	9	11	96
L.2141-6	Liberté des cotisations syndicales	11	-	-	11
L.2141-7	Pression de l'employeur prohibée	28	1	-	29
L.2141-8	Dispositions d'ordre public	14	2	-	16
L.2142-10	Liberté syndicale	12	-	-	12
L.2142-3	Affichage syndical	169	1	-	170
L.2142-4	Distribution de tracts	10	-	-	10
L.2142-5	Libre expression syndicale	6	-	-	6
L.2142-7	Entreprises de travail temporaire	2	-	-	2
L.2143-13	Crédit d'heures des délégués	14	-	-	14
L.2143-20	Libre circulation des délégués	35	1	-	36
L.2146-1	Pénalité : entrave au droit syndical	55	6	4	65
L.2146-2	Pénalité : discrimination	25	5	10	40

148 - Extraction du dispositif *Delpthes* (accès à des requêtes analysant certains aspects de l'activité des sections), juillet 2013.

Thème : Représentation du personnel

Rappel : la saisie incomplète des interventions en 2012 en raison du boycott du système d'information affecte les indicateurs d'activité

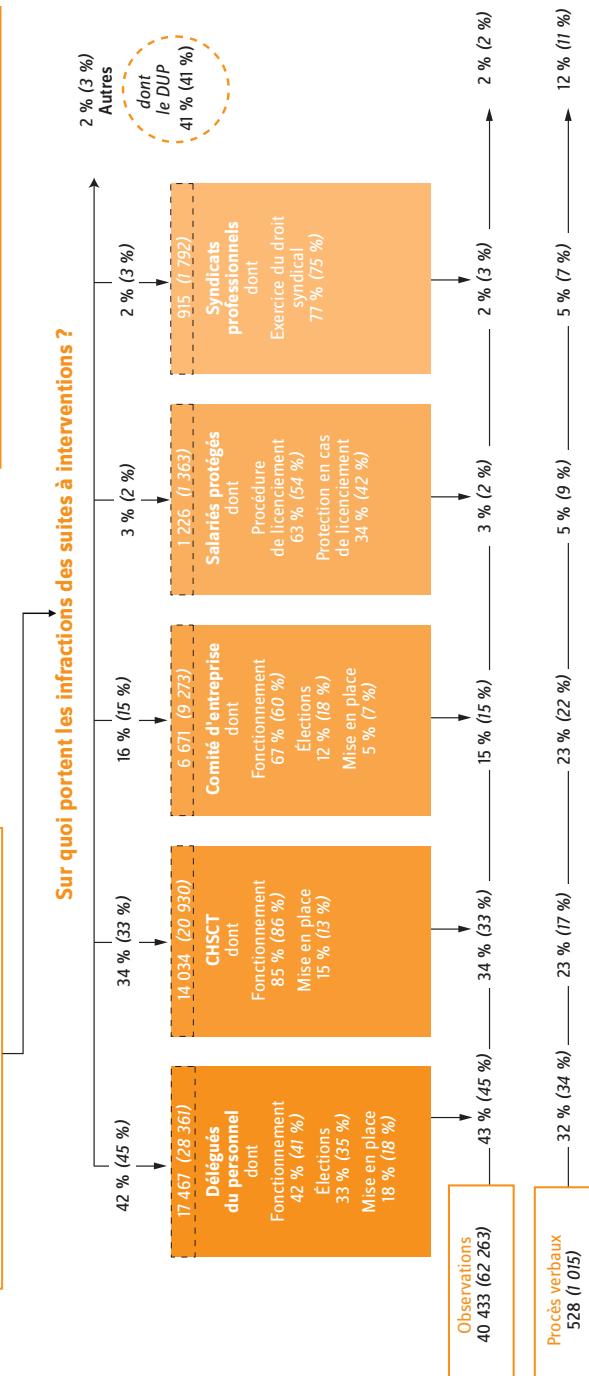
1 015 275 références aux articles du CT dans les suites à interventions dont 10 % (102 421) en matière de Représentation du personnel (9 % soit 142 055)

Ces suites

Nb de références dans suites à interventions :
41 318 (63 316)

Ces suites à interventions constant-elles au moins une infraction ?

			Nb de références ne constatant pas d'
		oui	non
40 %	40 %	oui	60 %
1	1		1





Commentaire

Avec plus de 100 000 références, le thème de la représentation du personnel occupe 10 % du total des références enregistrées dans le système d'information.

La part des références dans les suites ne constatant pas d'infraction représente 60 % de ces références, en hausse de 5 points par rapport à 2011. Ces références, sans lien avec aucun constat d'infraction, correspondent en quasi-totalité (98 %) aux décisions prises en matière de licenciement ou de transfert du contrat de travail de salariés protégés¹⁴⁹.

S'agissant des suites à interventions constatant une ou plusieurs infractions, la hiérarchie des sous-thèmes est analogue à celle de 2011 et leurs proportions restent globalement stables. Le nombre de manquements portant sur la protection des représentants du personnel baisse de 10 %, mais il convient de distinguer les manquements observés sur les procédures - qui augmentent de 5 %¹⁵⁰ - et ceux observés sur la protection - qui baissent de 27 %.

L'action des services en matière de représentation du personnel

Le droit de chaque salarié à être représenté en tant que tel auprès de l'employeur est inscrit dans les textes constitutionnels.

- La grande majorité des établissements, ceux qui emploient moins de 11 salariés, ne sont assujettis à aucune obligation d'organiser des élections de délégués du personnel : la représentation des salariés de ces établissements est assurée par les organisations syndicales dont la représentativité au niveau national est adossée aux résultats du scrutin organisé en 2012¹⁵¹.
- Sur l'ensemble des établissements de 11 salariés ou plus, 40 % sont dépourvus d'institutions représentatives du personnel (IRP)¹⁵²; indépendamment des cas où l'employeur s'abstient d'organiser les élections, la carence de candidatures est la cause massive de l'inexistence d'IRP. Dans certains secteurs, sur des sujets importants pour les salariés comme pour l'entreprise, un effet collatéral de l'absence de dialogue social institutionnalisé est l'émergence de dysfonctionnements dont le traitement est potentiellement lourd, y compris pour l'inspection du travail lorsqu'elle est saisie : par exemple, une organisation déréglée du temps de travail peut causer des atteintes psycho-sociales au détriment de la santé des salariés ; l'agent chargé du contrôle de l'entreprise sera enclin à vérifier la durée de travail - si la comptabilisation existe - mais

149 - Voir *infra*.

150 - La circulaire parue sur le licenciement des salariés protégés n'a pu rester sans impact à cet égard. Voir *infra*.

151 - Voir *supra*, au chapitre de la négociation collective.

152 - Source citée dans ce paragraphe et les deux suivants : Dares, « Les relations professionnelles au début des années 2010 », *Analyses*, avril 2013.

il ne négligera pas les RPS. Or, en cette matière, identifier les faits, réunir des constats, repérer la chaîne causale est une tâche dont les résultats sont rarement rapides et qui, dans un tel cas, ne vient traiter qu'en mode palliatif, par une forme de prévention « tertiaire », ce qu'un dialogue social aurait mieux prévenu. C'est pourquoi il convient d'en favoriser à tous les niveaux les conditions d'éclosion, bien que cela ne soit pas aisément possible.



© Getty Images

lorsque des élections sont organisées sur demande de l'inspection du travail, il y a souvent carence de candidature, dans les petites entreprises notamment, où il est difficile d'établir une représentation du personnel.

- 60 % des établissements de 11 salariés ou plus sont, eux, pourvus d'au moins une IRP. Dans ces établissements, les élections se déroulent dans des conditions plus tendues qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 2008, car l'organisation syndicale qui n'atteint pas le seuil de 10 % des voix n'y est plus considérée représentative et ne peut plus participer à la négociation collective¹⁵³.

Dans les entreprises pourvues d'IRP, l'inspection du travail veille au fonctionnement régulier des

institutions, et constate selon l'opportunité les anomalies préjudiciables. Les services des différentes régions signalent des cas de mauvais fonctionnement et d'entrave des institutions représentatives du personnel¹⁵⁴ : propagande contre le vote lors des élections ; rétention d'informations à l'égard des représentants du personnel élus ; négligence concernant les réunions et leurs suites ; atteintes au contrat et aux conditions de travail des salariés investis de mandats représentatifs ; etc. Cependant, ce domaine d'intervention présente de forts contrastes qualitatifs, généralement selon la dimension de l'entreprise, mais aussi entre les secteurs d'activité. Dans les établissements de 20 salariés ou plus, après avoir fortement progressé il y a une dizaine d'années dans le contexte de négociation sur la réduction du temps de travail, l'implantation des IRP est assez stable, mais le nombre moyen d'IRP par établissement diminue. Variable selon le secteur d'activité, la présence d'IRP s'accroît avec la taille de l'établissement ; elle est plus fréquente dans les entreprises multi-établissements et parmi celles rattachées à des groupes. Aux côtés des salaires, la formation professionnelle et les conditions de travail demeurent les thèmes les plus souvent abordés (obligatoires au demeurant) dans les discussions ou négociations d'entreprise ; les thématiques promues par les pouvoirs publics, comme l'égalité professionnelle, ont progressé sensiblement sur la période récente.

153 - Exemple : « Dans le Rhône, des syndicats tels que la *** ou la *** ont été éliminés de certaines entreprises lors des élections. Les candidats non élus sont déstabilisés et leur carrière est parfois mise à mal dans ce contexte, surtout ceux élus depuis plusieurs années et qui détenaient plusieurs mandats » (source : Directrice de Rhône-Alpes).

154 - Ce terme générique comprend les délégués du personnel, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), le comité d'établissement, ou d'entreprise, ou de groupe.



Le traitement des demandes d'autorisation relatives aux salariés protégés

Le statut protecteur des représentants du personnel est une garantie du libre exercice de leurs mandats ; il conditionne en partie l'effectivité du droit ainsi que le dialogue social au niveau de l'entreprise ou de l'établissement. Il a pour objet d'empêcher que l'employeur procède à la rupture du contrat de travail en lien avec le mandat détenu par le salarié.

Protégé dans la mesure où il est exposé¹⁵⁵, le salarié détenteur d'un mandat représentatif ne peut être licencié, ni subir la rupture ou le transfert son contrat de travail dans une autre entité juridique, sans que l'inspecteur du travail ait délivré une autorisation à l'employeur. Les sanctions tant civiles que pénales sont assez dissuasives pour maintenir les infractions à un faible nombre. Les règles qui gouvernent cette procédure spéciale sont empreintes de rigueur. Elles ont pour source tant le droit international et européen que les dispositions du Code du travail et la jurisprudence¹⁵⁶.

Le choix de l'inspecteur du travail comme autorité chargée de délivrer l'autorisation est ancien ; il correspond au tripartitarisme social français, dans lequel l'autorité administrative assure une fonction d'arbitrage définie et encadrée par le droit ; et le dispositif fonctionne convenablement dès lors qu'une enquête approfondie est menée sur le motif avancé, sur la réalité des faits invoqués, et sur un éventuel lien entre le projet de licencier et le mandat détenu par le salarié visé.

Malgré une baisse apparente due à une saisie incomplète dans le système d'information, le nombre de demandes d'autorisation relatives à des salariés protégés (licenciement, rupture conventionnelle ou transfert du contrat de travail) traitées par les inspecteurs du travail reste élevé : environ 25 000 en 2012. Les demandes basées sur un motif économique en forment près de la moitié (hors les demandes d'autorisation de procéder à une rupture conventionnelle du contrat de travail, qui représentent 26 % du total). Le taux d'autorisation sur l'ensemble se situe, en 2012, autour de 83 %, proche de celui de 2011. Le taux de contestation de ces décisions (soit sur recours hiérarchique devant le ministre, soit sur recours contentieux directement devant le juge administratif) se situe entre 6 et 7 % ; ce taux atteste que plus de 9 décisions sur 10 prises par les inspecteurs du travail dans ce domaine - souvent assez conflictuel, au moins symboliquement - sont reçues comme légitimes, fondées, ou du moins acceptables par les parties auxquelles elles font grief. Toutefois une augmentation du contentieux est constatée. 1 772 décisions ont été prises sur recours hiérarchique (1 424 en 2011).

¹⁵⁵ - Pr Verdier, cité dans : Hubert Rose, Yves Stuillou, *Le droit du licenciement des salariés protégés*, éd. Économica, 2010, p. XIII. Il s'agit à ce jour de l'ouvrage juridique de référence en la matière.

¹⁵⁶ - Notamment les conventions n° 135 et 158 de l'OIT, la Charte sociale européenne, plusieurs directives européennes, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, au niveau national, les textes fondateurs de la représentation du personnel, ainsi qu'une jurisprudence administrative abondante.

Les inspecteurs du travail et les « contre-enquêteurs » (agents chargés d'instruire les recours hiérarchiques formés contre les décisions) ont été destinataires de la circulaire DGT n° 07/2012 du 30 juillet 2012¹⁵⁷ relative aux décisions administratives en matière de rupture ou de transfert du contrat de travail des salariés protégés, complétée par l'instruction DGT 2012/09 du 28 août 2012 relative au traitement des recours hiérarchiques formés contre les décisions administratives en matière de rupture ou de transfert du contrat de travail des salariés protégés.

Face à l'extrême variété, du point de vue humain, juridique et qualitatif, des cas soumis à l'appréciation des agents, l'échange entre pairs sur le sujet et la demande de conseil auprès de la hiérarchie sont depuis longtemps usuels pour mieux cerner et « objectiver » la solution de droit qui paraîtra appropriée à un cas difficile. Aussi la circulaire, juridiquement très détaillée, est-elle venue s'intégrer, en outil de référence, au travail considérable effectué par les inspecteurs¹⁵⁸ : mener l'enquête et motiver la décision à bon escient peut prendre du temps ; mais cela suppose aussi d'aller à l'essentiel, sans pour autant omettre de ménager la transparence de l'intervention publique, souhaitée par les usagers, et configurée en droit par le juge administratif. Assortie de fiches sur les différents éléments à contrôler lors de l'enquête, la circulaire constitue de fait une grille d'analyse complète des demandes d'autorisation, par étapes et par motif, conçue du point de vue de l'inspecteur et de son travail d'enquête et de décision. Elle aide à l'assimilation de certaines logiques spécifiques qui gouvernent la détermination de la compétence territoriale, l'appréciation du motif économique, ou encore le respect du contradictoire. Elle apporte de nombreuses autres précisions¹⁵⁹. Le questionnement et le souhait d'un appui méthodologique exprimés par les inspecteurs trouvent ainsi une réponse.

La circulaire fait l'objet d'un portage en région et en UT par la hiérarchie de proximité, ainsi que d'une présentation par des agents de la DGT aux inspecteurs du travail lors de réunions dans plusieurs régions. Les participants ont pu échanger sur les nombreux paramètres juridiques traités par la circulaire et sur leur riche vécu de praticiens du droit du licenciement des salariés protégés. Une formation professionnalisante à la prise de décision, d'une durée de trois jours, a été mise au point à l'intention des contre-enquêteurs, tandis que la formation des inspecteurs du travail est à reconfigurer sur ce sujet qui requiert une forme d'expertise.

157 - Voir en annexe (CD) document IIB7.

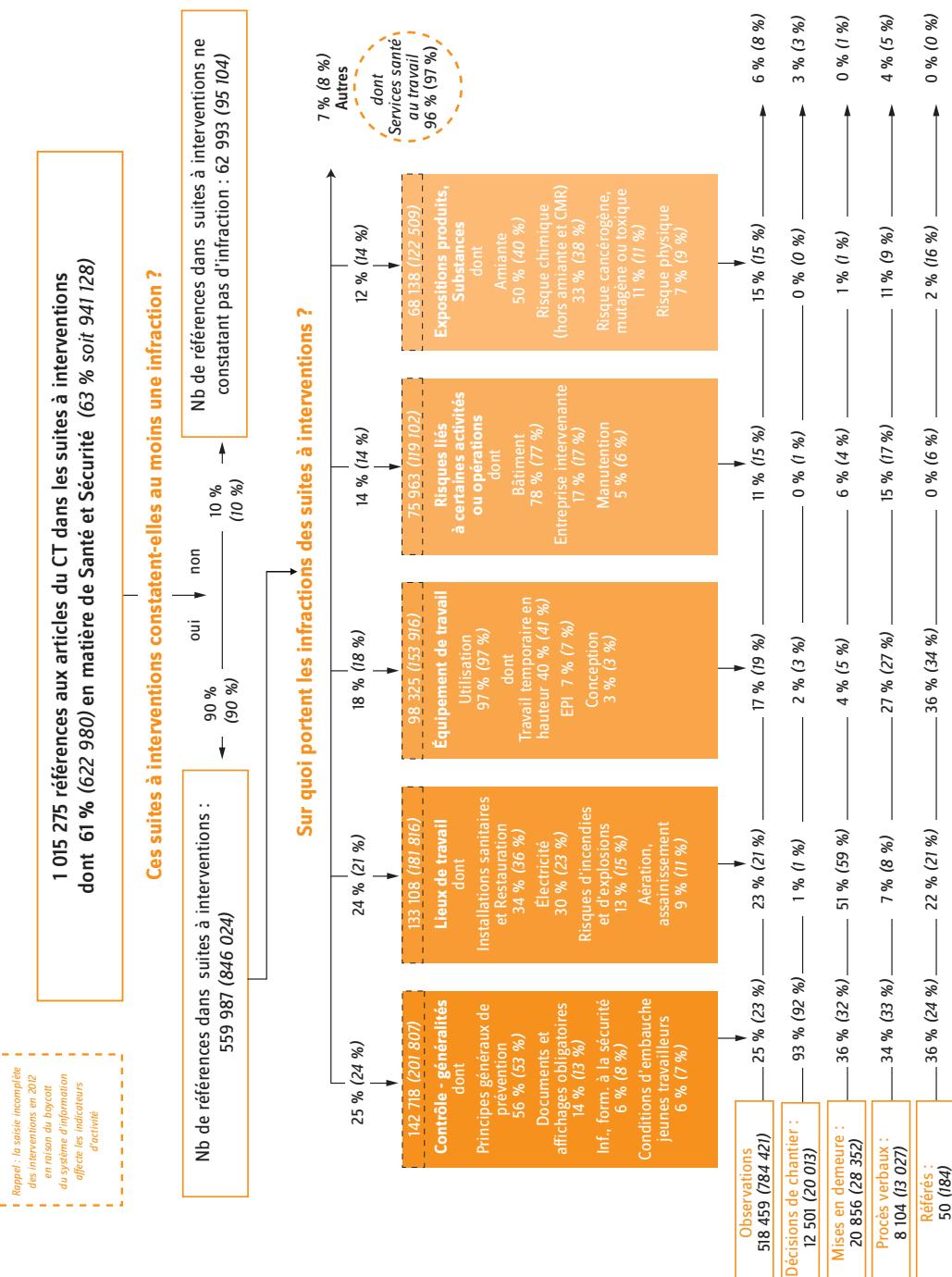
158 - Du fait des règles spécifiques en matière de compétence territoriale, les inspecteurs affectés dans des sections où sont implantés de nombreux sièges sociaux, comme en région parisienne ou dans les grandes villes, sont spécialement sollicités dans ce domaine.

159 - Citons encore : les règles de recevabilité ; le contrôle des procédures préalables internes à l'entreprise ; en matière de licenciement pour motif économique, les différents périmètres d'appréciation : 1^o de la cause économique, 2^o de la suppression du poste, 3^o des efforts de reclassement.



Les interventions en matière de santé et sécurité au travail

Thème : Santé et Sécurité



Commentaire

Avec plus de 620 000 références enregistrées, la santé et la sécurité au travail forment le thème d'intervention majoritaire de l'inspection du travail (61 % de l'ensemble des thèmes). Malgré la baisse du nombre de références, la répartition entre les nombres de références constatant des infractions et celles n'en constatant pas est identique à celle observée en 2011 : 90 % des interventions occasionnent un constat d'anomalie. Les parts des sous-thèmes dans les interventions sont réparties de façon assez équilibrée, entre les obligations générales (évaluation des risques, principes de prévention, information et formation des salariés, etc.) qui captent le plus de références (142 000), et les autres sous-thèmes qui en occasionnent de 68 000 (exposition aux substances dangereuses) à 113 000 (lieux de travail). La hiérarchie des secteurs est légèrement différente de celle observée en 2011 : le sous-thème de l'exposition aux produits et substances est situé en dernier ; il est en baisse de près de la moitié, bien qu'il figure dans les priorités.

Le poids du thème « généralités » se décline entre les différents sous-thèmes dans des proportions identiques aux années précédentes. Les principes généraux de prévention représentent plus de la moitié des références, ce qui traduit une poursuite de l'action inscrite depuis quelques années dans les objectifs du BOP à travers la démarche d'évaluation des risques professionnels. Selon les agents de contrôle, cette démarche reste trop méconnue des TPE-PME, par exemple dans l'agriculture, avec la difficulté de mise en place du document unique d'évaluation des risques dans des exploitations qui n'emploient pas habituellement de salarié et sollicitent des dérogations relatives aux machines dangereuses lorsqu'elles accueillent un stagiaire.

Les manquements sur les documents et affichages obligatoires - de l'ordre de 20 000 références - se concentrent pour les deux tiers sur les mentions « médecin, secours, inspection » et quelque peu sur celles concernant les IRP. Avec plus de 8 000 références, les références à l'information et la formation à la sécurité baissent de 50 % représentent 6 % du total. Les manquements liés aux décisions de chantiers baissent de plus de 4 000 références (37 % soit plus que la moyenne observée pour l'ensemble du thème santé sécurité).

Avec près de 133 000 références, le thème des lieux de travail arrive en deuxième position et voit son poids augmenter de trois points. Avec un tiers des références, les vestiaires, sanitaires, locaux de restauration et de repos sont les plus souvent cités. Puis viennent les risques électriques (30 % des références soit 7 points de plus qu'en 2011), d'incendie ou d'explosion (- 2 points).

Sur les équipements de travail les services relèvent près de 100 000 références liées à l'obsolescence ou la non conformité des équipements de travail dont 40 % relatifs aux équipements liés au travail en hauteur - les chutes de hauteur ou chutes d'objet restant en tête du classement des accidents. Près de 7 000 références portent sur l'insuffisance ou l'inexistence des équipements de protection individuelle.



Sur l'exposition aux produits ou substances dangereuses, la vigilance des agents de contrôle, appuyés par les ingénieurs de prévention, se maintient dans divers secteurs d'activité, sur les risques liés notamment aux produits chimiques et phytosanitaires, à l'amiante, aux poussières de bois et au plomb. En 2012, le risque lié à l'amiante représente 50 % de ce sous-thème¹⁶⁰. Enfin 40 000 références ont été enregistrées en matière de santé au travail, dont près des neuf dixièmes sur la surveillance médicale des salariés.

Les thèmes des fréquentes interventions en matière de santé et de sécurité au travail sont, on le voit, très divers. Certains d'entre eux seront développés ci-après ; mais en fonction des sollicitations graves, notamment des accidents, les services traitent de tous les thèmes, et tirent des enseignements de ceux qui les ont sollicités :

- l'omission totale d'évaluation des risques. Elle peut être meurrière. Lors de la démolition d'une friche industrielle, un salarié était chargé de découper au chalumeau les tuyaux restants. L'un des tuyaux était un « évent » de cuve d'hydrocarbures enterrée. L'explosion a soulevé la dalle en béton sur laquelle se trouvait le salarié, qui est retombé dans la cuve enflammée ;
- les risques liés à la circulation, à la manutention, au levage, aux chutes. Ils provoquent des accidents graves, notamment : au détriment de salariés jeunes et/ou insuffisamment formés ; lors d'interventions de courte durée avec un mode opératoire improvisé ; en lien avec des défauts de fiabilité des équipements ou avec l'organisation du travail. À cet égard, par exemple, la pose de panneaux photovoltaïques se révèle spécialement accidentogène ;
- les risques liés aux équipements de travail. Outre le défaut d'évaluation de dangers rares mais bien réels, plus d'un accident résulte du défaut de connaissance et de maîtrise des automatismes industriels lors d'interventions de maintenance, qui tournent tout à coup au drame à cause de dysfonctionnements apparemment inconcevables pour les utilisateurs ordinaires, ou hors de leur portée au regard de la formation reçue ;
- la qualité parfois médiocre des rapports de vérification des équipements de levage de charge ;
- la formation insuffisante à la conduite d'engins agricoles extrêmement dangereux ;
- les lésions graves des mains et des membres, au détriment parfois de jeunes travailleurs ou d'apprentis, et notamment dans le travail du bois et le BTP. Les équipements sont parfois en cause, mais également, dans une majorité de cas, la formation à la sécurité, nulle ou très sommaire, en lien avec une certaine déstructuration des métiers ;



© Getty Images

¹⁶⁰ - Voir complément d'information sur ce sujet en annexe (CD).

- le risque chimique (dont CMR). Les services agissent en prévention de risques bien connus liés à certaines substances chimiques mais sont parfois confrontés à des accidents ou expositions moins fréquents voire peu repérés jusqu'à présent ;
- les risques de brûlure et d'explosion semblent parfois en recul ou peu mis en relief, bien qu'ils soient cause d'un nombre non négligeable d'accidents, par exemple dans des boulangeries, dans la coulée de revêtement de bitume, lors d'un déchargement de propane d'un bateau, lors de travaux de câblage d'un bâtiment de production d'oxygène ;
- les locaux de travail : par exemple sur la réduction excessive des surfaces de bureau (entre 3 et 5 m² par salarié, au lieu des 10 m² recommandés) ; le bruit excessif qui nuit à la santé de salariés du commerce.

L'inspection du travail suit l'évolution des connaissances médicales, sanitaires et techniques permettant d'apprécier l'évaluation des risques professionnels et de repérer les déficiences des conditions de travail ainsi que leur impact sur la santé physique et mentale et la sécurité des travailleurs. Les plans de santé au travail traduisent ce souci. Dans ce cadre, des risques relativement dissimulés ont pu être mieux cernés et combattus, comme les process de travail générant des troubles musculo-squelettiques (TMS), première cause de maladies professionnelles reconnues (8 sur 10), et qui affectent la vie des salariés notamment dans la grande distribution, l'agroalimentaire, le BTP, l'industrie, la propreté, les établissements de soins, la collecte et le tri des déchets, etc.

Les services relèvent une difficulté accrue à faire progresser la santé et la sécurité dans les entreprises à cause du marasme économique (par exemple en raison du coût des vérifications et des mises en conformité des installations et équipements).

Le contrôle des chantiers du bâtiment et des travaux publics (BTP)

La prévention des risques et les enquêtes sur les accidents survenus dans les chantiers occupent une partie conséquente des interventions de l'inspection du travail. Historiquement, celle-ci a participé directement à la réduction très significative du nombre des accidents en quelques décennies dans ce secteur ; mais un accident du travail y atteint annuellement autour de 73 salariés pour mille¹⁶¹, soit deux fois plus que la moyenne générale.

L'arrêt de travaux permet à l'agent de contrôle de faire cesser immédiatement une situation d'exposition aux risques de chute de hauteur, d'ensevelissement, ou d'insuffisance de protection par rapport à l'amiante¹⁶². Les chutes de hauteur restent néanmoins la principale cause d'accidents graves et mortels dans le secteur. Certains faits récurrents sont constatés : les maîtres d'ouvrage

161 - Source : Sécurité sociale, 2011.

162 - L.4731-1.



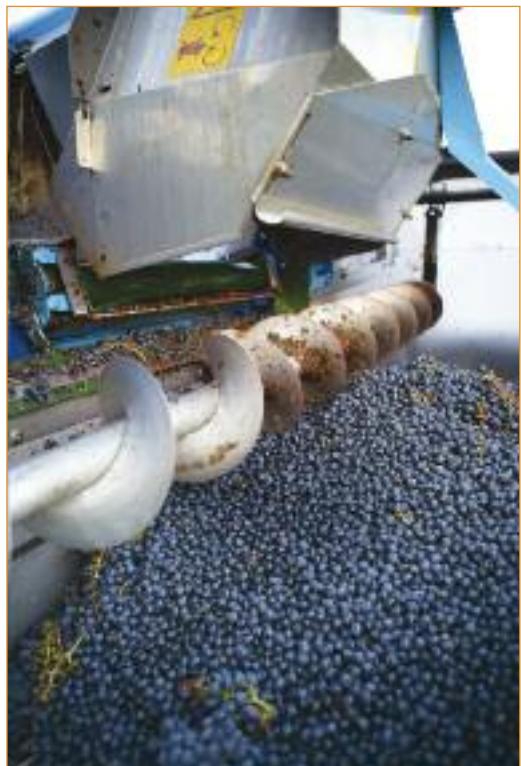
n'usent pas suffisamment de leurs prérogatives organisationnelles, la coordination est insuffisante par rapport aux risques de la coactivité.

Les accidents du travail

Un accident du travail atteint annuellement environ 36 salariés pour 1000. Plus de 600 accidents par an sont mortels¹⁶³. Plus de 90 % des victimes décédées sont des hommes, dont plus de la moitié est âgée de 40 à 59 ans¹⁶⁴.

Les accidents les plus graves surviennent dans le BTP (chute de personne ou d'objet), la grande distribution (risques liés à la manutention), le travail temporaire (défaut de protection, absence de formation à des risques inconnus du salarié). Le deuxième Plan santé au travail marque une volonté forte de réduction de la sinistralité. Par ailleurs, dans son rapport de juillet 2011¹⁶⁵, la commission instituée par l'article L.176-2 du Code de la sécurité sociale¹⁶⁶ évalue la non-déclaration d'une fraction importante des accidents du travail et son impact collatéral sur les comptes publics.

La présence de l'inspection du travail, notamment en coordination avec les services d'intervention (centre 15, pompiers, police) est importante dans la lutte contre la dissimulation des accidents ; et le renforcement de ses contrôles est déterminant pour le succès de la politique de prévention. L'enquête de l'inspection du travail sur un accident du travail grave conduit à rechercher à la fois les responsabilités et une prévention renforcée, mieux éclairée des risques ; l'expertise des ingénieurs de prévention trouve là une utilité très forte.



© Getty Images

¹⁶³ - Sources : CNAMTS et DGT-SAT-DAP. Il convient d'ajouter aux chiffres de la CNAMTS les accidents causant la mort de salariés des secteurs agricole (environ 50 par an) et maritime (une vingtaine en moyenne).

¹⁶⁴ - Source : CNAMTS, 2011.

¹⁶⁵ - Noël Diricq, *Rapport de la commission instituée par l'article L.176-2 du code de la sécurité sociale*, juin 2011, page 107.

¹⁶⁶ - Article L.176-2 du Code de la sécurité sociale : « (...) Une commission présidée par un magistrat à la Cour des comptes remet tous les trois ans, au Parlement et au Gouvernement, un rapport évaluant le coût réel pour la branche maladie de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles. La commission des accidents du travail et des maladies professionnelles mentionnée à l'article L.221-4 rend un avis sur ce rapport, qui est également transmis au Parlement et au Gouvernement avant le 1^{er} juillet de l'année considérée ».

L'inspection du travail et l'amiante en 2012

Dans ce champ spécifique de la santé au travail, un tournant majeur est intervenu en 2011-2012, et va se poursuivre¹⁶⁷. En effet, l'inspection du travail exerce en la matière, en France, les pouvoirs d'intervention les plus étendus et le contrôle le plus généraliste par comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne¹⁶⁸.

Le risque que cause l'amiante est particulier du fait de son invisibilité sauf par microscopie électronique, de sa volatilité aéraulique, de sa présence indécelable dans quelques matériaux très courants répandus en des endroits innombrables sur tout le territoire.

La « chaîne » professionnelle impliquée dans l'action de prévention est complexe, notamment à cause des difficultés du repérage, du niveau technique requis pour tous les intervenants, y compris les préventeurs et les experts, des contraintes économiques liées aux incertitudes et aux coûts.

Le ministère du Travail joue de fait un rôle pilote dans ce secteur par son action de progrès sur le cadre juridique ainsi que de contrôle sur les opérations de retrait et sur toutes les interventions des entreprises en présence d'amiante. Dans le contexte de modification de la réglementation, le risque amiante reste un sujet complexe, à intervenants multiples, qui occasionne un flux d'événements imprévus vis-à-vis desquels les services d'inspection du travail sont amenés à tenir à jour leurs informations et à concevoir les interventions adaptées. Chaque année, plus d'une centaine de chantiers de retrait de matériaux contenant de l'amiante ou en présence d'amiante fait l'objet d'une décision d'arrêt de travaux.

La prévention des risques psycho-sociaux

En matière de risques psychosociaux, les agents de contrôle prennent souvent connaissance de situations dégradées et sont amenés à formuler des observations sur la nécessité d'y remédier, mais aussi à employer les outils de contrainte et de répression lorsque, selon toute apparence, une situation pathogène qui s'est installée dans une entreprise, un établissement ou un site de travail n'est pas traitée par des mesures correctrices. Ainsi à la suite de symptômes tels que l'alerte du CHSCT ou des services de santé au travail, un ou plusieurs suicides, des plaintes individuelles à l'inspection du travail, des constats de forte précarité, d'inéquité entre les salariés, de surcharge de travail avérée, de management dégradant, ou encore de problème de « clans » en milieu de travail, un nombre accru de mises en demeure ont été notifiées

167 - Voir en annexe (CD), document IIB16, une synthèse sur la réforme réglementaire et les mesures d'adaptation du contrôle.

168 - Source : SLIC-KSS-EU Labour inspection network & exchange system, *Reply to the question about protection devices of labour inspection against asbestos*, synthèse d'Anne Audic, chargée d'études, DGT-DASC-DASCI, 30 juillet 2012, et entretien de février 2013.



par des Direcccte¹⁶⁹, obligeant l'employeur à évaluer sérieusement l'exposition aux risques et à mettre en place un plan d'action. Les suites pénales en matière de RPS, souvent significatives, sont observées et diffusées dans un but préventif et incitatif.

La prévention primaire est cependant privilégiée ; elle s'accompagne d'une certaine pédagogie des services face au déni du risque : dans une entreprise, l'aspect essentiellement préventif de la démarche exigée de l'employeur peut être repoussé par la crainte qu'évaluer un risque signifie d'emblée reconnaître que ce risque est déjà agissant. Les services régionaux sont amenés à inciter à une prévention éclairée et adaptée par des moyens de communication et d'échanges tels que réunions, forums, supports d'information¹⁷⁰.

Septembre - décembre 2012 : la campagne de contrôle à l'initiative du CHRIT
Initiée par le CHRIT, cette campagne de contrôle en entreprise portant sur l'application de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés aux RPS rejoignait également un des axes majeurs du deuxième Plan de santé au travail (PST2).

Son objectif était de dresser un bilan de la prise en compte des RPS dans la démarche d'évaluation des risques et d'identifier les actions de prévention menées dans les entreprises.

Les secteurs médico-social et du commerce de détail alimentaire ont été retenus. Les contrôles se sont déroulés entre septembre et décembre 2012¹⁷¹. La campagne a été organisée en partenariat avec la CNAMTS, l'ANACT et l'INRS. Un groupe de travail, associant ces partenaires et des représentants de la DGT et des services régionaux de l'inspection du travail, a préparé la méthode de contrôle et le dispositif de formation des agents.

La méthode a été élaborée en articulant les points de réglementation relatifs aux conditions de travail et aux relations sociales (type de contrat de travail, durée du travail, organisation de l'environnement physique de travail, fonctionnement des IRP et qualité du dialogue social) et la prévention concrète des RPS (participation des acteurs à la démarche de prévention, à l'évaluation et à l'action, notamment en lien avec l'organisation du travail).

Au total, 50 formateurs-relais et 1110 (49 %) agents de l'inspection du travail ont été formés par l'INTEFP.

Au plan européen, 11 356 contrôles en entreprise ont été réalisés. L'inspection du travail française a effectué 15 % des ces contrôles, et 21 % des contrôles réalisés dans les secteurs de la santé et celui des services (qui n'étaient pas retenus par tous les États participants).

169 - Environ 100 mises en demeure, au sens de l'article L.4721-1 du code du travail, c'est-à-dire en cas de situation dangereuse pour la santé et la sécurité au travail, ont été notifiées en 2012 par les directeurs régionaux (Direcccte).

170 - Voir en annexe (CD) documents IIB13, IIB14, IIB15.

171 - Voir en annexe (CD) documents IIB8, IIB9, IIB10, IIB11, IIB12 : *Rapport du bilan de la campagne nationale et européenne 2012 sur la prévention de l'exposition des salariés aux risques psycho-sociaux dans les secteurs médico-social et commerce de détail alimentaire* (DGT, 2013), et une synthèse de ce bilan (DGT, 2013), et d'autres documents élaborés après cette campagne.

Au plan national, 1 658 interventions en entreprise ont été effectuées, dont 48 % dans le secteur médico-social et 52 % dans le commerce de détail alimentaire. Elles ont concerné 113 820 salariés (dont 60 % dans le médico-social et 40 % dans les commerces). Près de la moitié des entreprises contrôlées comptait 11 à 49 salariés.

Dans ces deux secteurs, les salariés sont confrontés au public dans leur travail quotidien, mais peu d'actions de prévention des risques sont engagées.

Les résultats montrent que les CHSCT jouent un rôle moteur dans l'engagement d'actions d'évaluation et de prévention des RPS. Cependant, la qualité du fonctionnement du dialogue social et de la formation des élus y contribue fortement.

Sur les suites données au contrôle en entreprise, les agents ont majoritairement adressé une lettre d'observations à l'employeur (9 contrôles sur 10). Seul 1 % des situations a donné lieu à des procédures de mise en demeure ou de procès verbal. Des actions seront conduites auprès des partenaires sociaux de branches de ces secteurs afin de contribuer à mieux définir les axes d'actions de prévention des RPS.

Les Direccte ou DIECCTE présenteront le bilan de la campagne aux Comités régionaux de prévention des risques professionnels (CRPRP) ainsi que des propositions de suites à donner à cette action en lien avec les Plans régionaux de santé au travail.

Le contrôle de l'exposition aux rayonnements ionisants¹⁷²

Les activités recourant à la mise en œuvre de sources de rayonnements ionisants sont nombreuses : production d'électricité, recherche, industrie, radiologie, médecine curative, etc. Les risques sont, selon les secteurs, inégaux en intensité et en probabilité, mais tous présentent des difficultés d'expertise.

La baisse du nombre de références sur ce sujet traduit une moindre intervention par rapport aux années récentes, encore sous l'influence d'une campagne nationale de contrôle. Toutefois, un certain nombre de sections d'inspection du travail poursuit une action pluriannuelle de contrôle de la prévention des risques liés à l'utilisation de divers types de sources radioactive, notamment dans le secteur hospitalier. En cette matière complexe, le soutien des ingénieurs de prévention est essentiel ; il a permis à certains agents de porter également leur attention vers la radiographie industrielle, utilisée pour la détection de défaut de pièces par exemple.

Par ailleurs, l'année a été marquée par une action menée sur le contrôle des installations nucléaires de base (INB). Une série de contrôles ont été effectués plus particulièrement sur la sous-traitance dans les INB (hors centrales nucléaires de production d'électricité), à laquelle ont participé l'inspection

¹⁷² - Voir en annexe (CD) documents IIB4 et IIB5 (ASN) : éléments complémentaires sur l'activité de l'ASN ; on y joint *La radioprotection des travailleurs - Exposition professionnelle aux rayonnements ionisants en France : bilan 2012*, de l'IRSN (IIB4bis).



du travail de droit commun¹⁷³ et l'inspection de l'ASN. L'action a mis en lumière des abus de recours à la sous-traitance ainsi que d'autres questions juridiques et pratiques permettant de progresser dans cette matière¹⁷⁴.

En ce qui concerne la santé des travailleurs des activités nucléaires, le système de surveillance des expositions externes, mis en place depuis plusieurs décennies, est fondé principalement sur le port obligatoire du dosimètre passif. Les données enregistrées permettent de connaître la dose d'exposition cumulée sur une période déterminée. Elles sont rassemblées dans le système SISERI géré par l'IRSN et font l'objet d'une publication annuelle.

L'action en matière de pénibilité

La partie relative à la pénibilité de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites est maintenant le fondement de l'activité du système d'inspection du travail sur cette thématique importante¹⁷⁵. Le dispositif de prise en compte de la pénibilité, entré en vigueur au début de l'année 2012, comprend trois grands axes, insérés dans le cadre de la négociation collective : 1^o la réparation ; 2^o la traçabilité des expositions aux facteurs de pénibilité¹⁷⁶ ; 3^o la prévention. Ces deux derniers relèvent du programme 111. La prévention de la pénibilité participe désormais des principes généraux de prévention énumérés à l'article L.4121-1 du Code du travail. Le CHSCT participe à l'analyse de l'exposition des salariés à des facteurs de pénibilité. La prévention de la pénibilité a été présentée comme chantier prioritaire lors de la grande conférence sociale de juillet 2012. Dans les objectifs figure le renforcement de la négociation sur les mesures de prévention de la pénibilité, dont le tout premier bilan dessine des perspectives encourageantes. Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité, déployé en 2012, financera des travaux d'expertise, d'ingénierie, de tutorat, de formation, d'évaluation ou de promotion, portés par des entreprises ou des branches en faveur de la prévention de la pénibilité.

La surveillance médicale des salariés

S'agissant de la médecine du travail, l'année a permis de procéder au déploiement de la réforme initiée par la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail, et de ses décrets d'application n° 2012-135 et n° 2012-137 du 30 janvier 2012. Aux termes de la

173 - Une douzaine de sections ont un territoire d'intervention comportant des INB.

174 - Voir en annexe (CD) document IIB17 : éléments complémentaires sur le partenariat entre l'inspection du travail et l'ASN.

175 - Voir en annexe (CD) document IIB18 : note complémentaire sur la notion de pénibilité et ses développements réglementaires.

176 - Les facteurs de pénibilité sont les contraintes physiques (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques) ; l'environnement physique agressif (agents chimiques dangereux, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes) ; les rythmes de travail particuliers (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif). On voit à quel point tous font partie du domaine familial ou occasionnel des interventions de l'inspection du travail.

loi, les services de santé au travail ont pour mission d'éviter toute altération de la santé physique et mentale des travailleurs au long de leur parcours professionnel. La loi définit les actions qu'ils doivent mener à cette fin : investigations en milieu de travail, conseil dans l'entreprise, surveillance de l'état de santé des travailleurs, suivi et contribution à la traçabilité des expositions professionnelles et à la veille sanitaire. Pour cela, l'équipe pluridisciplinaire doit notamment recevoir de l'employeur les informations utiles sur les procédés de travail, sur la composition des produits employés, leur mode d'utilisation et sur les résultats des analyses effectuées.

La transversalité des services de santé au travail est en outre développée par la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire composée des médecins du travail, des infirmiers et des intervenants en prévention des risques professionnels et complétée par des assistants de services de santé au travail et des professionnels recrutés après avis des médecins du travail.

Agréés par la Direccte, les services de santé au travail devront aussi conclure (avec la Direccte et la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail - CARSAT) un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, qui définit leurs priorités d'action et traduit une démarche de qualité allant au-delà du simple respect de la réglementation.

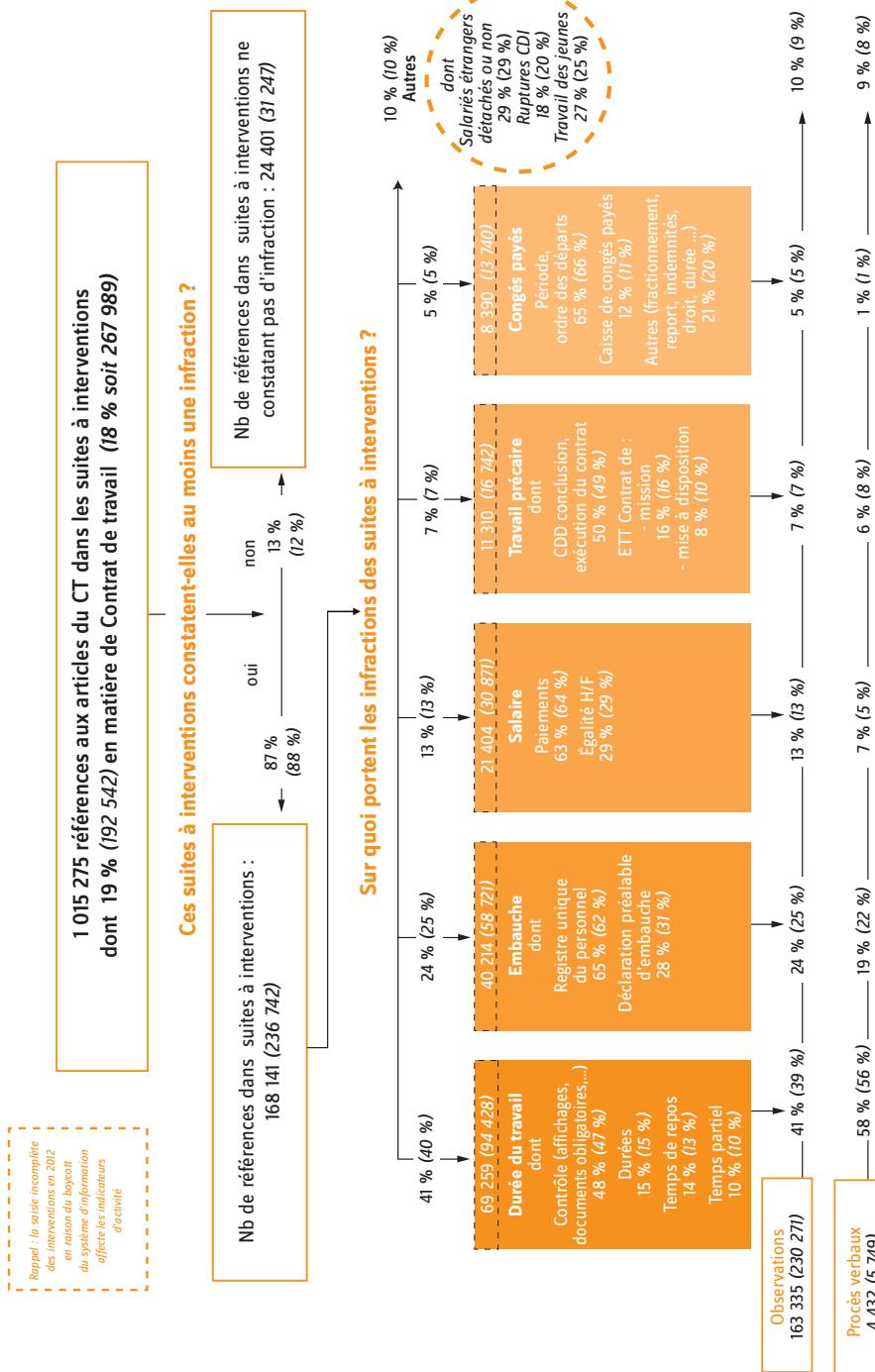


© Getty Images



Les interventions en matière de contrat de travail

Thème : Contrat de travail



Commentaire

Avec près de 200 000 références, le thème du contrat de travail représente 19 % du total des références, part quasi-stable depuis trois ans (+ 1 point en 2012). La répartition entre les nombres de références constatant des infractions et celles n'en constatant pas est stable également. Pour ces dernières, plus de quatre références sur cinq correspondent à des décisions (20 000 ; 26 000 en 2011) dont un tiers, comme les deux années précédentes, en lien avec les autorisations de procéder à la rupture conventionnelle du contrat de travail des salariés protégés (46 % en 2009).

La hiérarchie des sous-thèmes est identique à celle des années précédentes.

Avec près de 70 000 références (41 % des références des suites à intervention), celui de la durée du travail se décline en manquements sur la tenue et l'affichage des documents obligatoires (48 %), sur la durée par elle-même (15 %) ou sur le respect des temps de repos (14 %) et des temps partiels (10 %). Les contrôles donnent lieu au constat d'infractions régulièrement rencontrées : modulation illicite, absence d'enregistrement du temps de travail, dépassement de la durée de travail hebdomadaire et journalière, absence de repos, heures supplémentaires ou complémentaires non rémunérées, pré-remplissage des documents. Les références propres aux secteurs de l'agriculture et des transports se retrouvent à un niveau de 7 % des références totales (10 % en 2011, 7 % en 2010, 3 % en 2009). Dans le transport routier, les services font ressortir les graves conséquences des dépassements des durées de conduite et du non respect des périodes de repos avec les possibilités de fraude que permettent, malgré tout, les instruments de contrôle performants.

Malgré la baisse des références, les questions liées au repos hebdomadaire et au repos dominical continuent à être traitées par les services sous différentes formes : référés, interventions sur l'application des arrêtés de fermeture, contrôles des ouvertures illégales. Les services consacrent localement beaucoup de temps, notamment par l'aide à la négociation sectorielle, aux désordres constatés en matière de repos dominical, et relatent les décisions obtenues du juge des référés et du juge pénal.

Les conditions d'embauche occasionnent plus de 40 000 références dont les deux tiers relatifs à la non tenue ou la tenue incorrecte du registre unique du personnel et un tiers relatif aux déclarations préalables à l'embauche. Ces manquements, quand l'intention de dissimuler n'est pas avérée, ne font pas partie des infractions de travail illégal. Les manquements sur les salaires (retard de paiement, infractions aux accessoires de salaire, aux minima conventionnels voire au SMIC) approchent 21 500, dont 29 % pour l'égalité femmes/hommes. Dans le travail précaire, qui capte plus de 11 000 références, les constats sur les CDD restent majoritaires par rapport au travail intérimaire.



Dans le cadre de la baisse générale des références (- 28 % pour l'ensemble du thème), les manquements sur les temps de repos ou sur le travail des jeunes baissent proportionnellement moins (respectivement -19 % et - 21 %).

L'homologation des ruptures conventionnelles

La rupture conventionnelle est une procédure maintenant bien connue permettant à l'employeur et au salarié de définir, dans un cadre juridique protecteur, les conditions dans lesquelles ils se proposent ensemble de rompre le contrat de travail qui les lie. Une fois actée par les parties, la rupture ne peut prendre effet avant le lendemain du jour de l'homologation de la convention par l'autorité administrative¹⁷⁷. Hors salariés protégés, le nombre de ruptures conventionnelles s'est élevé à 320 000 en 2012¹⁷⁸, soit 11 % de plus qu'en 2011. 26 700 ruptures conventionnelles ont été homologuées chaque mois, en moyenne. Au niveau local, les services sont sollicités de façon soutenue. La fonction d'homologation est assurée en général par un service central du pôle travail d'une UT, comme la SCT ; mais elle occupe occasionnellement les inspecteurs du travail lorsque le salarié bénéficie de la protection qui conditionne la rupture de son contrat à l'obtention d'une autorisation administrative. Le déploiement national d'un portail public, TéléRC, couplé à un outil interne (IntraRC) a été préparé en 2012 et est entré en fonctionnement, afin d'alléger matériellement le travail administratif des agents de traitement.

Le taux d'irrecevabilité demeure faible à 2,4 %. Le taux d'homologation est resté stable en 2012 par rapport à 2011, à hauteur de près de 94 %. Les motifs de refus sont le constat d'une indemnité de rupture inférieure à l'indemnité minimum (40 % des refus), le non respect du délai de rétractation de 15 jours (25 %) ; le non-respect des règles d'assistance ou le constat d'un vice du consentement intervient beaucoup plus rarement (respectivement 2 % et 1 % des cas). Dans un tiers des cas, le refus est lié à un motif non précisé. Si les contentieux sont en nombre très faible, c'est vraisemblablement dû en partie au travail préventif réalisé par les agents de traitement, oralement ou par écrit, qui permet de rectifier la procédure ou le calcul de l'indemnisation, et de s'assurer de la validité d'un consentement éclairé, conditions d'autant plus nécessaires que certains employeurs inciteraient à ce mode de rupture par des moyens contestables. Que ce soit en marge de licenciements collectifs pour motif économique, ou à l'endroit des salariés dits « seniors », des tentatives d'abus de ce type de rupture sont régulièrement débusquées, sans qu'on puisse affirmer qu'elles constituent une part significative des ruptures conventionnelles ; la liaison entre service de traitement et section d'inspection du travail s'établit dès que nécessaire sur les cas signalés.

177 - Voir annexe (CD), document IIBI9 sur la procédure.

178 - Ces données et celles qui suivent sont extraites de Dares Analyses, « Les ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », n° 31, mai 2013.

Thème : Obligations générales

Rappel : la saisine incomplete des interventions en raison du boycott du système d'information affecte les indicateurs d'activité.

1 015 275 références aux articles du CT dans les suites à interventions dont 5 % (46 005) en matière d'Obligations générales (4 % soit 58 968)

Les interventions en matière d'obligations générales

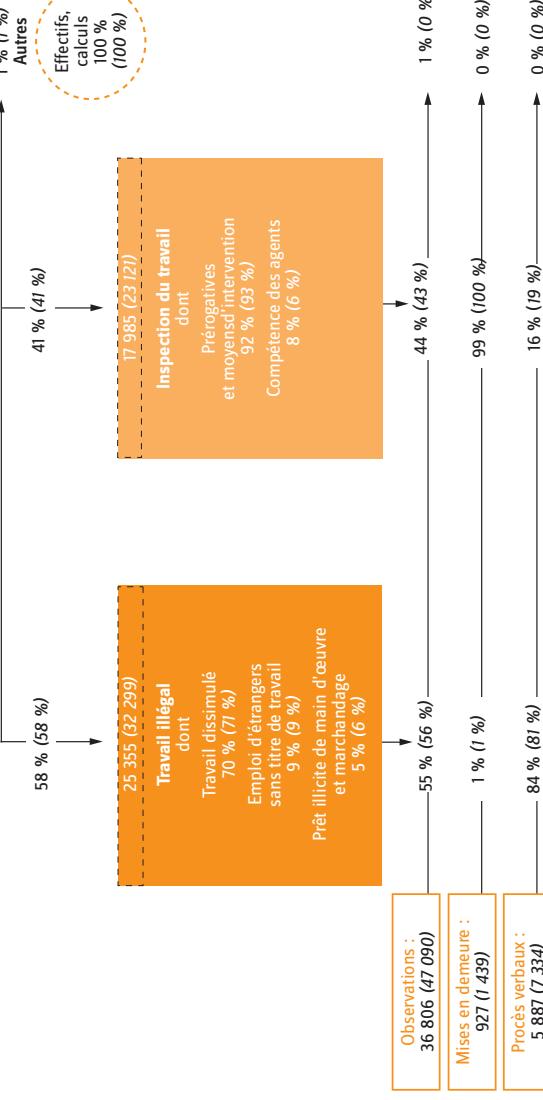
Ces suites à interventions constatent-elles au moins une infraction ?

Nb de références dans suites à interventions :
43 668 (55 930)

95 % (95 %) oui
non 5 % (5 %)

Nb de références dans suites à interventions ne constatant pas d'infraction : 2 337 (3 038)

Sur quoi portent les infractions des suites à interventions ?





Commentaire

Le thème des obligations générales réunit deux sous-thèmes distincts¹⁷⁹ : le travail illégal (58 % des références) d'une part, d'autre part les moyens d'intervention et la compétence de l'inspection du travail (41 %). Le poids respectif de ces deux sous-thèmes est stable depuis plusieurs années.

La lutte contre le travail illégal¹⁸⁰

Elle fait partie des priorités nationales des services¹⁸¹ et continue d'occuper une place importante dans l'activité de contrôle, ainsi que dans la verbalisation. Les références sur ce thème dépassent 25 000 en 2012 (32 000 en 2011, 30 000 en 2010, 23 400 en 2009). Cette baisse de 21 % est inférieure à la baisse générale constatée en tous secteurs. Le travail illégal par dissimulation d'activité ou d'emploi salarié concentre 70 % des références du thème. Les infractions à l'emploi d'étrangers sans titre de travail comme les références au prêt illicite de main d'œuvre et au marchandage baissent dans des proportions équivalentes et, comme en 2011, semblent principalement abordées dans le cadre des prestations de services internationales (PSI)¹⁸².

Le travail illégal est le premier poste de la verbalisation des services de l'inspection avec près de 5 000 références (6 000 en 2011, 4 600 en 2010) ainsi que le premier poste des signalements et le deuxième des rapports.

Les formes du travail illégal sont multiples¹⁸³. Le plan national de lutte¹⁸⁴, élaboré en novembre 2012 pour les années 2013-2015 dans le cadre de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal¹⁸⁵, axe plus fortement les actions sur les fraudes complexes et organisées, comme le recours frauduleux à des statuts spécifiques et les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales. La lutte contre ce type de fraudes reste au centre de l'activité des services, tant en termes de prévention, par la sensibilisation des acteurs impliqués, qu'en termes de contrôle des situations d'emploi non conforme. Les contrôles sont le plus souvent engagés dans un cadre interministériel. Le plan donne lieu à des déclinaisons opérationnelles aux niveaux régional et départemental prévues en 2013.

179 - Ils correspondent à des textes inclus dans la partie 8 du Code du travail.

180 - Voir en annexe (CD) document IIB23 : textes parus en 2012 en la matière.

181 - Voir en annexe (CD), document IIB21 : *Bilan du plan national d'action sur le contrôle de 2011*, DGT 2012.

182 - Cf. *infra*.

183 - Voir : DGT, *L'inspection du travail en 2011, 2012*, p. 91 ; et en annexe (CD), document IIB22 : DGT/DNLF, *Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2010 et 2011, 2012*.

184 - Voir en annexe (CD) document IIB24.

185 - Composée des partenaires sociaux, de parlementaires, de représentants des administrations concernées.

Le détachement des entreprises étrangères prestataires de services

Au cours des cinq dernières années, le nombre de salariés en provenance d'autres États et ayant fait l'objet d'une déclaration de détachement en France a été multiplié par quatre (144 000 salariés détachés en 2011 contre 38 000 en 2006), avec une croissance particulièrement importante constatée entre 2010 et 2011 (+ 30 % contre + 5 % les deux précédentes années). Les secteurs principalement concernés sont ceux de la construction (un tiers), l'industrie (un quart), et des entreprises de travail temporaire (près d'un cinquième). Les pays à l'origine de l'Union européenne concentrent 61 % des déclarations, mais leur croissance (+ 8 %) est plus modérée que celle des nouveaux États membres (+ 44 %)¹⁸⁶.

En elle-même, la prestation de services transnationale est parfaitement légale, mais son développement rapide soulève un enjeu social et économique nécessitant une vigilance accrue des services de contrôle afin d'assurer le respect des règles nationales applicables aux entreprises étrangères prestataires. En effet, la prestation de services internationale (PSI) s'avère propice à des dévoiements et des abus, car elle offre plusieurs leviers pour réduire les coûts de la prestation, ce qui porte préjudice aux salariés et crée une concurrence déloyale, déstabilisante pour un secteur donné.

Une typologie simple permet de résumer les mécanismes de fraudes des plus simples aux plus complexes :

- simples (de type contraventionnel) : « omission » de déclaration de détachement, défaut de certificat A1, non-paiement des salaires, dépassement des durées légales de travail et non-paiement des heures supplémentaires, etc. ;
- complexes (de type délictuel) : ce sont les montages frauduleux ou organisés dans l'illégalité comme le travail illégal (dont la dissimulation totale ou partielle de tout ou partie de l'activité, et/ou des salariés, ou encore le montage d'une sous-traitance multiple entre entreprises fictives) ; l'absence intentionnelle de déclaration des accidents du travail ; les conditions de travail mauvaises voire incompatibles avec la dignité humaine ; l'abus de vulnérabilité ; le trafic de main d'œuvre et d'êtres humains...

Par delà le mécanisme de la fraude, la gravité est souvent accentuée par des manquements en matière de santé et de sécurité des travailleurs, de surveillance médicale, de prévention lacunaire des risques professionnels.

En raison des nombreux constats d'infractions relatés par les services mais aussi par la difficulté que comporte ce type de contrôle pour les agents (caractère temporaire de la prestation, difficultés linguistiques, absence de

186 - Voir en annexe (CD) document IIB20 : *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2011*.



responsable présent sur le site de la prestation), l'objectif 2 du plan 2013-2015 de lutte contre le travail illégal est le renforcement de la lutte contre la fraude dans le cadre des PSI. Il s'agit d'orienter l'action des pouvoirs publics vers une meilleure mise en œuvre de la directive n° 96/71 dans quatre types d'action complémentaires : prévention, contrôle, sanction, évolution du cadre juridique - notamment européen¹⁸⁷.

La lutte contre le travail illégal dans le secteur des transports routiers

La coopération transfrontalière est un des enjeux de ce domaine de contrôle. Elle doit parfois être favorisée par des initiatives centralisées, tel le projet pilote « Transpo » (*Road Transport Sector and Posting of Workers*) financé par l'Union européenne, et auquel la DGT a participé avec des homologues italiens et roumains. Des séminaires d'échanges et d'étude ont été organisés sur la mise en œuvre de la directive 96/71/CE dans le transport routier, avec la participation d'inspecteurs du travail et d'autres autorités de contrôle (ministères chargés des transports, police financière, police de la circulation, etc.). L'objectif était d'approfondir les aspects réglementaires et opérationnels, souvent ardu, qui conditionnent la légalité et l'efficacité des contrôles du travail par détachement transnational dans le secteur du transport routier, afin d'améliorer l'impact des inspections, en promouvant la coopération administrative au niveau national et transnational entre les institutions compétentes.

Il en est résulté un guide juridique et pratique, détaillé et opérationnel, édité en trois langues, à l'usage des intervenants, intitulé *L'activité d'inspection dans le cadre du détachement transnational des travailleurs dans le transport routier : un guide pour les autorités de contrôle* (2012, 166 p.).

Les constats relatifs à l'exercice des fonctions de contrôle

Les références concernant les pouvoirs et moyens d'intervention dont dispose l'inspection du travail baissent de 22 % cette année avec 18 000 références. Alors que les années précédentes, l'analyse statistique faisait apparaître une augmentation des incidents de contrôle¹⁸⁸ se traduisant par une verbalisation en hausse en matière d'obstacle aux fonctions, la baisse constatée en 2012 peut être expliquée par le biais statistique ou par la baisse des incidents, sans qu'il soit possible de dissocier les deux effets. L'article L.8114-1 relatif à l'obstacle à agent a été visé 1 787 fois par observation en 2012 (2 586 fois en 2011, 2 463 en 2010, 1 850 en 2009) et 300 fois par P.V. (436 en 2011, 386 en 2010, 325 en 2009). L'article L.8114-2 relatif à l'outrage a été, quant à lui, visé 117 fois en observation (161 en 2011, 148 en 2010, 112 en 2009) et 28 par PV (respectivement 57, 49, 32).

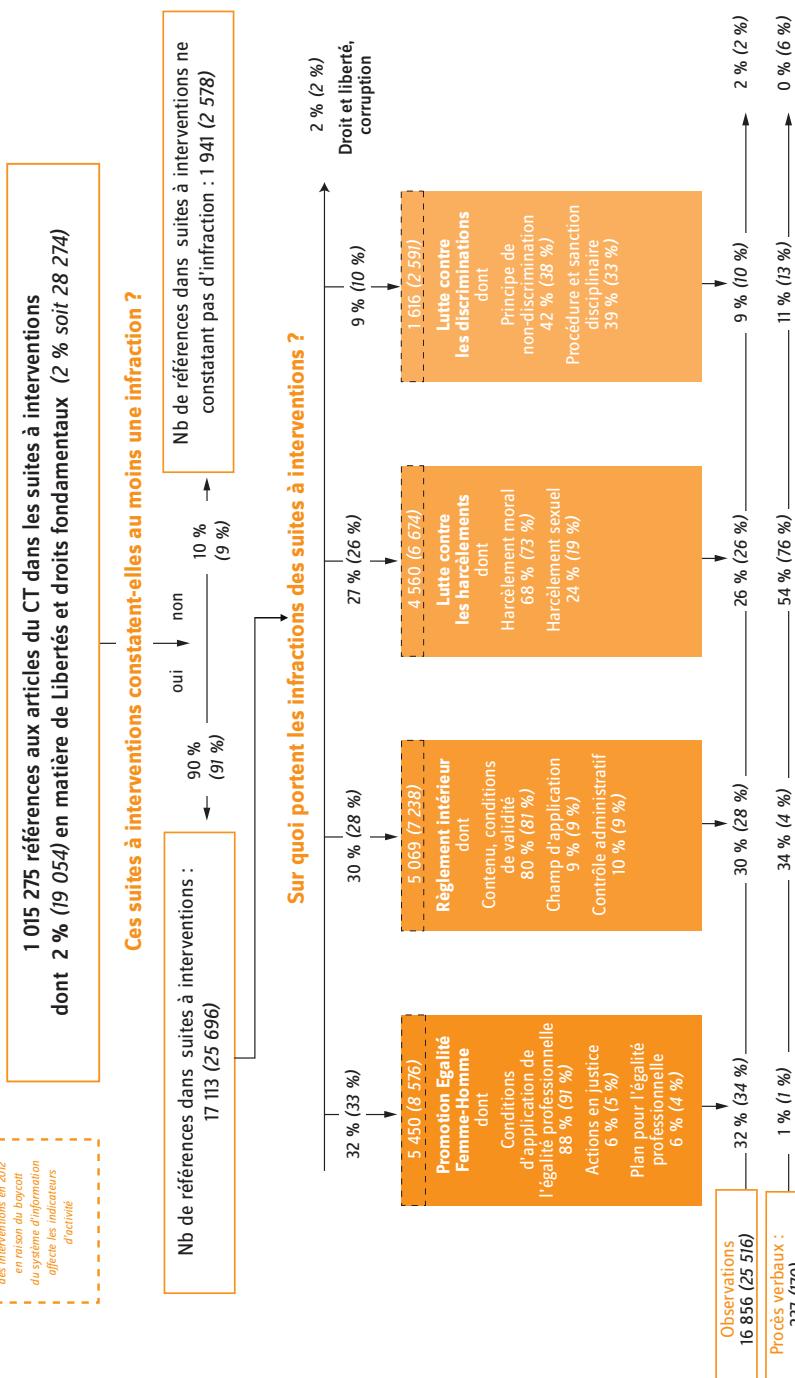
187 - Cf. Commission nationale de lutte contre le travail illégal, 27 novembre 2012 : objectif 2, pp. 12-15.

188 - Ce terme générique (non juridique) englobe les faits d'obstacle à l'exercice des fonctions, les outrages à agents, et les violences. Voir aussi en partie III sur la protection fonctionnelle mise en œuvre à la suite des incidents.

Thème : Libertés et droits fondamentaux

Rappel : la saisie incomplete des interventions en 2012 en raison du boycott du système d'information affecte les indicateurs d'activité

Les interventions en matière de libertés et de droits fondamentaux





Commentaire

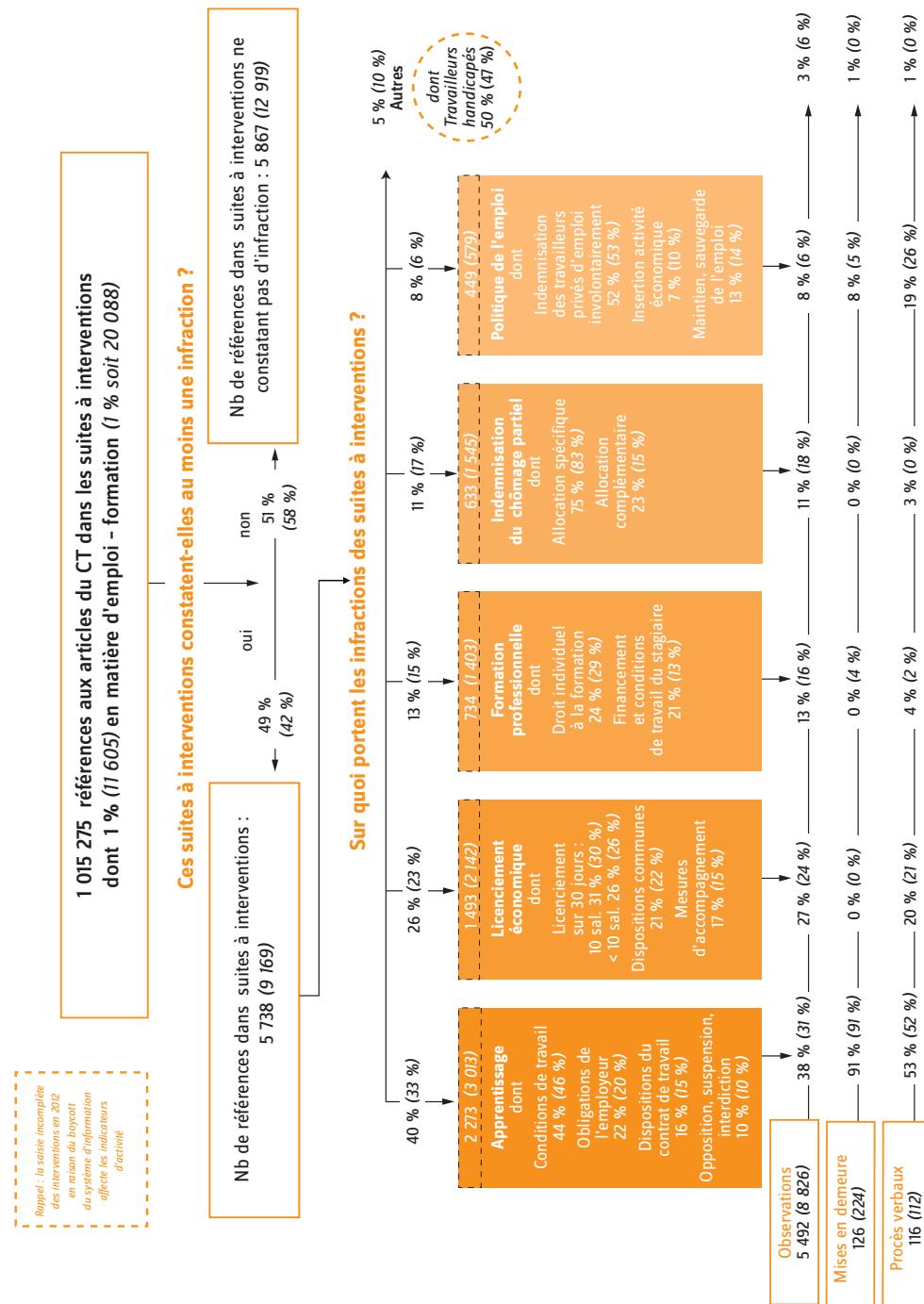
Avec plus de 28 000 références, le poids du thème des libertés et droits fondamentaux reste stable par rapport à 2011 (2 % de l'ensemble des thèmes), la hiérarchie des sous-thèmes restant également identique. Dans la continuité des années précédentes, le poids du thème de la promotion pour l'égalité femmes/hommes perd un point au profit notamment de la lutte contre les harcèlements (+ 1 point). Cette baisse est imputable en grande partie à une moindre mention des références sur les conditions d'application générales (- 3 points). Les références relatives aux plans pour l'égalité baissent plus modérément (respectivement - 22 % et - 3 %). En 2011, les services mentionnaient, en éléments qualitatifs, le peu d'intérêt manifesté par les entreprises en la matière, le faible impact des rapports de situation comparée lorsqu'ils existent et l'absence d'implication des employeurs et des représentants du personnel sur le sujet. Le thème de l'égalité des sexes au travail a pris davantage d'actualité en 2012, ce qui pourrait expliquer le léger fléchissement constaté.

Sur le thème du harcèlement, l'évolution du nombre de références (près de 4 600) est également à la baisse (- 32 %) mais avec une évolution contrastée selon qu'il s'agit du harcèlement moral (- 36 %) ou du harcèlement sexuel, qui ne diminue que de 14 % dans les références malgré une période de relatif vide juridique ayant précédé la réforme réglementaire en cette matière : le harcèlement sexuel représente près d'un quart des références. Avec plus des deux-tiers du thème du harcèlement, le niveau des références concernant le harcèlement moral et/ou souffrance au travail diminue de 5 points.

Le poids relatif des références portant sur le règlement intérieur augmente de 2 points entre 2011 et 2012 ; ces références concernent dans 4 cas sur 5 des manquements au contenu ou aux conditions de validité du règlement. La lutte contre les discriminations conserve un poids inférieur d'un point à celui constaté en 2011 (9 %). Les discriminations ayant pour origine l'activité syndicale des salariés sont majoritairement mentionnées par les régions mais également celles relatives à l'état de santé, voire à la maternité. La question de la preuve reste la préoccupation des services, plus à l'aise dans les reconstitutions de carrière des représentants du personnel que dans les autres types de discriminations.

Dans les références figurent occasionnellement celles relatives à l'abus de vulnérabilité au sens des articles 223-15-2 et 314-2 alinéa 4 du Code pénal. Issues de contrôles en matière de travail illégal lors desquels des situations humaines particulièrement indignes ont été découvertes, elles sont rares mais donnent lieu à des signalements, à l'autorité judiciaire et à la hiérarchie. Une intervention a par exemple porté sur un salarié employé à temps plein dans une boulangerie qui le rémunérait à hauteur de moins de 10 € par jour et qui déduisait du salaire le loyer pour une chambre sans fenêtre appartenant à l'employeur.

Thème : Représentation du personnel





Commentaire

Avec plus de 11 000 références, le thème « emploi-formation » diminue de 47 % par rapport à 2011. Pour la quatrième année consécutive, la part relative des références des suites à interventions se réduit (70 % en 2009, 51 % en 2012), principalement du fait d'une part de la baisse des actes administratifs rendus en matière de licenciement économique, et aussi des avis rendus en matière de « chômage partiel » ; cette baisse est consécutive à la modification réglementaire issue du décret du 9 mars 2012 qui supprime l'autorisation préalable de la Direccce (l'employeur adresse désormais la demande d'allocation après la mise au chômage partiel). Conséquemment, la part relative des autres suites à interventions augmente de 7 points, malgré la baisse de 38 % du nombre de références.

Avec 2 300 références, le sous-thème de l'apprentissage confirme sa place de première thématique de l'emploi-formation (2^e thématique en 2010). Ces références portent sur les conditions de travail pour 44 %, dont près de la moitié sur la durée du travail des apprentis de moins de 18 ans. S'agissant des oppositions, suspensions et interdictions d'emploi d'apprentis, les proportions sont stables.

Le sous-thème du licenciement économique voit sa part relative augmenter de 3 points et concerne près de 1 500 références. Les services continuent de constater des infractions à l'obligation de l'employeur de consulter les représentants du personnel, d'informer l'administration et de mettre en place, le cas échéant, un plan de sauvegarde de l'emploi.

Dans la continuité de la baisse des avis donnés en matière de chômage partiel, le sous-thème « indemnisation du chômage partiel » qui était naguère le domaine principal d'interventions des agents en emploi-formation, se retrouve en quatrième position (1/10 en 2012, 1/5 en 2011, 1/3 en 2010, 1/2 en 2009).

Les références relatives à la formation professionnelle sont peu nombreuses et concernent d'abord le droit individuel à la formation et les conditions d'emploi des stagiaires, dans des parts différentes de celles observées les années précédentes. Ainsi, le financement et conditions de travail des stagiaires augmentent de 8 points, en lien avec les abus identifiés dans les conditions d'emploi et d'indemnisation des stagiaires, sujet abordé lors de la grande conférence sociale.

Les références relatives à l'emploi des travailleurs handicapés sont en forte baisse (154 en 2012, 619 en 2011, 1 100 en 2010).

II - b - 3 • Le recours à la sanction pénale

La Convention n° 81 de l'OIT¹⁸⁹ dispose que des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle de l'inspection du travail seront prévues par la législation nationale, et effectivement appliquées.

Un important dispositif de sanctions est inscrit dans le Code du travail. Des sanctions civiles sont prévues par le Code, principalement en matière de contrat de travail ; elles sont appliquées dans les Conseils de prud'hommes, sous le contrôle des juges d'appel et de cassation.

Sur le plan répressif, hormis quelques sanctions administratives en nombre très limité, les sanctions sont prononcées au terme d'une procédure pénale. La verbalisation des infractions commises relève de la décision de l'agent de contrôle ; une fois que celui-ci a fait transmettre le procès-verbal d'infraction, l'engagement véritable de la procédure pénale relève de la décision du procureur de la République, en fonction de ses choix d'opportunité ; enfin la nature et le quantum de la peine dépendent du juge pénal.

Le caractère quasi-exclusivement pénal du dispositif répressif est une particularité du système français qui est susceptible d'évoluer à terme : le recours plus large à des sanctions administratives et leur extension à de plus nombreuses infractions sont à l'étude.

L'autorité centrale de l'inspection du travail a néanmoins pris soin de mettre à jour l'exposé des règles qui sont suivies par les agents de contrôle et leur hiérarchie lors de la rédaction, de la transmission et du suivi d'un procès-verbal.

L'instruction sur les procès-verbaux

L'instruction DGT n° 11 du 12 septembre 2012 sur les procès-verbaux de l'inspection du travail actualise les règles de leur élaboration et de leur suivi au regard des évolutions du système d'inspection du travail et du corpus réglementaire et jurisprudentiel en matière de procédure pénale.

L'instruction restitue le procès-verbal comme un moyen au service des missions de l'inspection du travail, dont la définition évoque explicitement le pouvoir de verbalisation¹⁹⁰. Le procès-verbal est un outil d'action dont le caractère dissuasif est incontestable. Si l'objectif de respect du droit et de sanction des infractions les plus graves est recherché concurremment par les diverses voies disponibles, la constatation des infractions par procès-verbal est, dans certaines circonstances, envisagée systématiquement (à titre d'exemple, en cas d'accident grave ou mortel, de travail illégal, d'atteintes graves aux droits sociaux fondamentaux, d'obstacle aux fonctions, d'outrage ou de violence aux agents). L'instruction a pour finalité de soutenir les agents

189 - Article 18.

190 - Article L.8112-1 du Code du travail.



dans la rigueur des constats et la qualité de rédaction. Enrichie de textes nouveaux et de jurisprudences, elle incite à harmoniser les pratiques des agents et à répondre aux attentes de l'autorité judiciaire.

En termes d'organisation de la politique pénale dans le domaine du travail, le Direccte assure pour chaque région le suivi des relations avec les autorités judiciaires, notamment afin que les parquets généraux soient informés des thèmes et des caractéristiques des procédures transmises par l'inspection du travail. Le responsable d'unité territoriale a pour mission de s'impliquer dans le ressort de chaque tribunal de grande instance pour instaurer une collaboration avec les services judiciaires.

L'Observatoire des suites pénales (OSP) au sein de la DGT a pour but de recenser l'ensemble des procès-verbaux dressés et transmis à la justice et d'en suivre les résultats, par une mise à jour permanente des suites données tant par les parquets que par les juridictions.

La verbalisation en 2012¹⁹¹

Plus de 7 200 procédures ont été transmises à la Justice par l'inspection du travail en 2012. Ce chiffre marque une baisse de 1 000 procédures par rapport au nombre de procès-verbaux enregistrés en 2011, lequel était en forte hausse par rapport à 2009 (+ 1 097 procédures). Abstraction faite du « pic » de 2011, 2012 s'inscrit, sans écart très significatif par rapport à 2010, dans la continuité globale des tendances constatées depuis plusieurs années.

Par rapport aux contrôles donnant lieu au constat d'infractions, la procédure de transmission par procès-verbal, marquant la saisine de l'autorité judiciaire, est engagée dans près de 4 % des situations. L'agent de contrôle dispose par ailleurs, on l'a vu, de différents outils juridiques autres que le procès-verbal, et la suite qu'il entend donner à tel ou tel constat relève de son pouvoir propre ; cependant la « libre décision », principe inscrit dans les conventions de l'OIT, n'inclut pas la liberté d'abstention ou d'inertie : en présence d'infractions concrètement constatées, l'agent est tenu d'agir ; il a simplement le choix des modalités d'action, adaptées aux circonstances et graduées dans le temps, dans le but de faire rectifier les pratiques infractionnelles.

De façon usuelle, comme le rappelle l'instruction du 12 septembre 2012, la procédure pénale est choisie en cas d'infractions délibérées, répétées ou concertées aux lois sociales, de négligences graves, de mauvaise volonté flagrante dans l'application des lois et règlements. Elle est également habituelle lorsque la ou les infractions constatées sont à l'origine d'un accident de travail grave ou mortel : la recherche de l'effectivité du droit du travail passe également par la sanction pénale, revêtue d'un caractère exemplaire et public.

191 - Voir en annexe (CD) document IIB25 : évolution par thème de la verbalisation ; IIB26 : procès-verbaux transmis aux parquets dans les DOM en 2012, par thème ; voir également les documents IIB27 à 32 : statistiques sur les suites judiciaires et les jugements, et méthodologie.

On ne peut exclure que la baisse apparente du nombre de procès-verbaux en 2012 résulte en partie d'une transmission incomplète des informations sur les procédures. En tout état de cause, la baisse ne modifie pas la répartition des thèmes de verbalisation.

Leur analyse sur l'année 2012 fait apparaître, par ordre d'importance quantitative (nombre de PV) :

- la santé et la sécurité au travail (2 602 procès-verbaux). 40 % de ces procédures visent des manquements en matière d'équipements de travail, dont la moitié concerne le risque de chute de hauteur. Les manquements en matière de risque chimique et CMR représentent 9 % des procédures, dont la moitié porte sur le risque lié à l'amiante. La médecine du travail est concernée par 6 % des procédures. Les autres procès-verbaux sont dressés sur des infractions aux règles d'hygiène au travail (propreté, aménagement des locaux) ou aux règles applicables au BTP ;
- le travail illégal (1 828 procès-verbaux). Plus des quatre cinquièmes concernent le travail dissimulé, 5 % l'emploi d'un étranger non muni d'une autorisation de travail salarié, et 5 % également pour le prêt de main d'œuvre à but lucratif hors du cadre légal du travail temporaire ou la fourniture illégale de main d'œuvre à but lucratif (marchandage). Enfin, il est à noter que 32 procès-verbaux ont pour thème principal le détachement temporaire de salarié d'une entreprise non établie en France sans déclaration à l'inspecteur du travail, en hausse de 3 alors même que l'ensemble de la statistique est en baisse ;
- le contrat de travail (1 747), avec 60 % sur des infractions relatives à la durée du travail, le travail dominical (12 %), le salaire (11 %), les congés (6 %), le travail précaire (6 %). Les autres procédures portent majoritairement sur le défaut de déclaration préalable à l'embauche (DPAE) ou de mention sur le registre unique du personnel ;
- l'obstacle aux fonctions de contrôle (391 procès-verbaux).

La verbalisation dans le secteur agricole

En 2012, 246 procès-verbaux ont été relevés au sein d'entreprises agricoles (ayant pour objet la culture, l'élevage, la sylviculture, l'horticulture, la transformation primaire des produits agricoles par l'exploitant) dont 24 procédures concernant les services d'aménagement paysager. Par ordre décroissant, les thèmes de cette verbalisation sont les suivants :

- travail illégal : 105 procès-verbaux ;
- santé et sécurité : 70 procès-verbaux ;
- contrat de travail : 42 procès-verbaux (durée du travail, déclarations d'embauche, affichage, salaires) ;
- action de l'inspection du travail (obstacles, outrages, prérogatives et moyens) : 18 procès-verbaux.



Le suivi et l'animation de l'activité pénale

La valorisation des procédures pénales, que ce soit en interne, en favorisant la qualité du procès-verbal comme geste professionnel ultime mais essentiel, ou vis-à-vis des citoyens, en marquant le caractère inadmissible de certains agissements, incombe aux divers échelons du système d'inspection.

Le suivi des procédures

Il est réalisé par les UT, qui transmettent les éléments actualisés à l'Observatoire des suites pénales. Un tableau récapitulatif des suites judiciaires réservées aux procédures transmises à la justice depuis 2004 est présenté en annexe¹⁹². Les deux tiers des procédures rédigées et transmises en 2012 n'ont pas encore de suite connue à la mi-2013 ; cela est dû au délai de traitement par l'autorité judiciaire : en effet, il faut en moyenne 5 à 6 ans pour avoir connaissance de la suite réservée à deux tiers des procédures. C'est pourquoi l'analyse porte sur les années 2007 et 2008, années pour lesquelles le taux d'information est devenu significatif : 66 % des suites à PV sont maintenant connues pour 2007, 64 % pour 2008.

Les suites judiciaires aux PV transmis en 2006¹⁹³ et 2007¹⁹⁴, quelle que soit la date de la suite, font apparaître que :

- les classements sans suite, tous motifs confondus, représentent plus du quart des décisions (respectivement 28 % et 27 %) ;
- les poursuites représentent 40 % et 33 % des décisions des parquets ;
- les procédures alternatives aux poursuites¹⁹⁵, avec une large majorité de rappels à la loi et d'avertissements, sur les périodes considérées, représentent 16 et 18 % des suites connues.

Les jugements rendus sur la base des procédures transmises en 2007¹⁹⁶ et 2008¹⁹⁷ et quelle que soit la date du jugement, font apparaître une forte proportion de condamnations, et des relaxes à hauteur de 11 % et 8 %. Pour ces deux années, dans plus de 70 % des cas, il s'agit de peines d'amende. Les peines de prison sont très majoritairement assorties d'un sursis.

Une analyse par thème des jugements est proposée à la suite de chacun des graphes accessibles en annexe (CD).

192 - Voir en annexe (CD) document IIB27.

193 - Voir en annexe (CD) document IIB28.

194 - Voir en annexe (CD) document IIB29.

195 - Ces procédures alternatives, qui concernent des infractions simples, élucidées et reconnues par le mis en cause, ne peuvent être mises en œuvre en cas d'atteinte ou de risques d'atteinte à l'intégrité des personnes.

196 - Voir en annexe (CD) document IIB30.

197 - Voir en annexe (CD) document IIB31.

L'animation interne et les relations avec l'autorité judiciaire

Les nouvelles dispositions introduites par la loi du 22 mars 2012 et la publication de l'instruction du 12 septembre 2012 auront été l'occasion de travaux de méthode, de réunions d'informations et de formations de proximité au sein des pôles travail, et d'échanges avec les interlocuteurs habituels de l'inspection du travail au sein de la magistrature dans le ressort de chaque tribunal.

Le suivi des procès-verbaux est un des thèmes récurrents des réunions des agents de contrôle, animées par leur hiérarchie. Le propos est de faire le point des difficultés et de dénouer les éventuels blocages à la verbalisation.

Les relations que les parquets nouent avec l'inspection du travail résultent de diverses nécessités, la première étant la participation des agents verbalisateurs au traitement judiciaire des procédures. Les agents sont appelés à exprimer leur avis pratique et juridique sur les procès-verbaux d'audition par officier de police judiciaire des personnes mises en cause. Ils assistent généralement à l'audience pénale. Plus généralement, les parquets sollicitent les services en tant que praticiens du droit du travail pour enrichir l'appréciation de certains faits susceptibles de poursuites ; ainsi la politique pénale du travail, souvent perçue comme réduite au travail illégal et aux accidents du travail graves, peut être plus complètement appréhendée par les magistrats. Des échanges réguliers ont lieu sur les actions prioritaires, sur les dossiers sensibles, sur la rédaction des procès-verbaux, sur des questions juridiques et pratiques telles que les moyens de faciliter le travail des greffiers, les poursuites engagées exclusivement à l'encontre des personnes morales, ou encore la mise en application des peines alternatives aux poursuites¹⁹⁸. Dans certaines régions, des chartes traduisent les bonnes pratiques relationnelles souhaitées au niveau local par les deux administrations.

198 - Un exemple de peine alternative proposée aux contrevenants en matière de santé et de sécurité au travail est l'obligation de suivre une formation de plusieurs jours à la prévention des risques. Ce dispositif est généralement réservé aux employeurs de petites entreprises, auteurs présumés d'infractions n'ayant pas entraîné d'accident grave.



II - c • L'action en faveur de l'accès au droit et le conseil

De forts enjeux individuels et collectifs sont conditionnés par la législation du travail. Celle-ci comporte des matières parfois complexes, qui justifient de la part du système d'inspection l'effort de rendre le droit positif mieux accessible aux employeurs et aux travailleurs, d'expliquer le sens des textes, d'offrir à l'usager une aide à l'assimilation, de conseiller sur les moyens les plus efficaces de les observer.

Faire progresser l'effectivité du droit suppose que tous les acteurs du monde du travail soient pleinement conscients de la nécessité d'en avoir une connaissance suffisante, opérationnelle. Au-delà des droits et obligations respectifs, un minimum de savoir sur les objectifs et les logiques qui sous-tendent le droit aide à son intelligibilité. Les organisations syndicales et professionnelles jouent un rôle capital dans ce domaine. De leur côté, certains organismes concourant à la protection sociale ou à la prévention des risques professionnels déploient un savoir-faire à cet égard, traduisant les pratiques conformes et non conformes en résumés simples, mots d'ordre, schémas ou pictogrammes ; dans des professions profondément transformées, ils tendent à assurer ainsi la relève des cultures collectives de métiers, où des consignes de prudence et de régulation souvent non écrites avaient leur place. Le défi n'est pas moindre dans d'autres champs juridiques où les questionnements des usagers foisonnent : contrat de travail, durée du travail, rémunération, etc. ; aussi la fonction d'information et de renseignement comporte un aspect pédagogique qui conditionne l'appropriation des contenus par ceux à qui le savoir utile est nécessaire. C'est là un rôle important dans le champ du travail, où le droit est parfois perçu comme lointain dans sa formulation, assorti de nombreuses exceptions, et d'un accès intimidant. L'usager comprendra sans peine que le droit doive évoluer constamment en réponse à des réalités elles-mêmes changeantes et en faveur d'objectifs sociaux d'intérêt général ; mais s'il est en quête d'une réponse sur un problème précis, seule une réponse à sa question immédiate remplira son attente.

Le rôle des différents échelons du système

L'action en faveur de l'accès au droit et au conseil comporte deux aspects qui caractérisent la communication du système d'inspection du travail avec le public : d'une part répondre à la grande variété des demandes des usagers, d'autre part diffuser à l'intention des différents publics des messages jugés nécessaires portant sur des aspects de la politique du travail.

Les divers échelons agissent à leur niveau respectif, les uns plutôt sur la réponse à la « demande sociale », les autres plutôt sur les orientations et informations qu'il convient de faire connaître aux acteurs concernés.

L'autorité centrale de l'inspection du travail, la DGT, agit sur l'offre globale d'information et sur l'ensemble des nécessités de communication :

- lorsque le centre d'appel « Allo service public » du 39.39, qui répond directement aux usagers par téléphone, ne peut répondre à une question de droit du travail, l'appel est transféré à un centre interministériel de renseignement¹⁹⁹, qui dispose de contrôleurs du travail formés à cet effet ;
- indépendamment du site public Légifrance²⁰⁰, portail d'accès à tous les textes du droit, y compris les conventions collectives, les ressources d'internet sont devenues prépondérantes : le site du ministère offre une variété d'informations, des fiches pratiques conçues pour répondre à des besoins d'usagers²⁰¹ ; disponible sur le même site, l'application « COD-IT », périodiquement mise à jour, permet de rechercher des articles du Code du travail en relation avec un thème précis ;
- un portail internet, « Travailler mieux »²⁰², dédié exclusivement aux questions de santé, de sécurité, de conditions de travail, donne accès à des outils simples et concrets à l'intention des employeurs ou des salariés, notamment des petites et très petites entreprises, pour leur faciliter la tâche en matière d'amélioration des conditions de travail et de réduction des risques professionnels²⁰³.

En complément, des initiatives nationales de communication ont pour but d'initier et de sensibiliser certains publics, voire le grand public, à des aspects méconnus ou modifiés de la réglementation, ou à des problématiques prioritaires, que ce soit par des réunions, des colloques ou la diffusion d'informations par les médias. En effet, si répondre aux demandes individuelles de renseignement est bien, prévenir la demande par une « pédagogie » bien alimentée est mieux ; et répondre aussi aux questions importantes que les usagers et les professionnels n'ont pas nécessairement présentes à l'esprit est un moyen d'assurer une politique publique.

Les Direccte jouent un rôle de plus en plus marqué en la matière. La plupart mènent une politique de communication²⁰⁴. Elles publient des guides pratiques, des brochures ou dépliants à l'intention du public, et cultivent des partenariats régionaux favorisant l'assimilation d'un savoir pratique au bénéfice de l'effectivité du droit. Les sujets sont aussi variés que la réforme de la médecine du travail, la prévention de la pénibilité, la prévention des conflits (par exemple en matière de transfert des contrats de travail lors de

199 - Source : www.service-public.fr/poser-question/allo-service-public

200 - www.legifrance.gouv.fr

201 - www.travail-emploi-sante.gouv.fr

202 - www.travailler-mieux.gouv.fr

203 - On citera également « substitution-cmr.fr » développé par l'ANSES avec le soutien du ministère chargé du travail.

204 - La communication peut également, de façon connexe, porter sur les bilans d'action des services et les axes régionaux de contrôle. À titre de simples exemples en annexe (CD), documents II B33 à 35 : Direccte de Poitou-Charentes, *Bilan 2012 de l'action de l'inspection du travail et programme d'actions 2013*, mai 2013, 22 p. ; Direccte de Bretagne : *Rapport d'activité 2012*, juin 2013, 28 p. ; UT de Haute-Corse : *Le système d'inspection du travail en Haute-Corse*.



changements de prestataire de marché), les obligations des maîtres d'ouvrage et l'intérêt de la coordination en termes de sécurité mais aussi économiques, le problème de la qualité de la coordination en lien avec l'amiante, le risque routier et les conduites addictives.

En UT, la section d'inspection du travail est par excellence le service public de proximité, diffuseur d'un savoir au fil de son activité. Les agents apportent des informations, donnent des conseils, tant à l'extérieur, à l'occasion de visites d'établissements et de chantiers²⁰⁵, de réunions de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qu'au bureau au cours d'entretiens avec des usagers, ou dans leurs relations informelles avec les employeurs, les salariés, leurs représentants, les représentants des syndicats.

Les services de renseignement, ouverts au public en UT, assurent un accueil de l'usager en personne, geste qualitatif important pour l'aide aux plus défavorisés²⁰⁶ : la fonction d'explication, de conseil s'exerce là au plus près, sur le sens et la portée des règles, sur les moyens les plus efficaces de les appliquer ou faire appliquer²⁰⁷. Les messageries institutionnelles des services sont également un moyen²⁰⁸ de fournir des renseignements. Oralement ou par courriel, la demande de renseignement est souvent formulée en termes de souhait de confirmation de ce que l'usager a compris à partir de sa propre approche du problème ou de la question posée. Les informations dont il s'est préalablement nourri sont d'origines diverses : publications de rencontre, entourage personnel ou professionnel, rumeur... Vis-à-vis de l'usager, elles tendent à interférer dans l'échange entre l'agent de renseignement et l'usager, notamment celles recueillies à diverses sources internet. Comme l'usager gagne a priori à être co-acteur de la recherche des informations permettant de résoudre son problème personnel²⁰⁹, ce phénomène est à prendre en compte en ce qu'il modifie d'ores et déjà - et peut améliorer - la pédagogie dans la pratique professionnelle du renseignement en droit du travail.

Le souci d'améliorer le service rendu aux usagers, le souhait de tenir compte des enseignements tirés des relations avec les usagers pour l'élaboration de la politique du travail, la volonté de mieux caractériser la demande de renseignement et de piloter la fonction au niveau local et national, ont conduit à créer en 2012, sur la base d'une expérimentation menée en région, un

205 - Les observations formulées généralement par écrit à l'issue d'un contrôle participent aussi de la mission d'information et de conseil.

206 - Une partie du public reçu est handicapée par l'illettrisme. Par ailleurs, la proportion d'employeurs dans le public est minime.

207 - À titre d'exemple, la répartition des demandes selon le thème juridique au service des renseignements de la Dircete de Poitou-Charentes en 2012 était la suivante : embauche 9 %, rupture du contrat de travail 26 %, démission 5 %, droit disciplinaire 2 %, durée du travail, congés, jours fériés 18 %, heures supplémentaires 4 %, salaires et primes 9 %, santé du salarié, hygiène, sécurité 7 %, harcèlement, discrimination 2 %. Source : Dircete de Poitou-Charentes, *Bilan 2012 de l'action de l'inspection du travail et programme d'actions 2013*, mai 2013.

208 - Inaccessible, cependant, à une partie des usagers les plus démunis.

209 - Cette forme d'interaction est analogue à la « web-triangulation » aujourd'hui reconnue féconde dans la relation médecin-patient en consultation générale.

dispositif nommé Observatoire de la demande de renseignement (ODR), sur lequel travaille également une cellule de la DGT. Il s'agit d'un outil mis à la disposition des agents des services de renseignements, qui doit permettre de mieux cerner le nombre et le type de demandes traitées, le profil du demandeur, le type de contrat de travail du demandeur, la durée du travail, les effectifs de l'entreprise, la complexité de la demande (nombre de sujets traités), le questionnement principal et annexe, le secteur d'activité ainsi qu'un état des réponses apportées. Il préfigure un système d'information qui remplira une fonction de veille sociale permettant à l'administration du travail de percevoir plus finement les préoccupations des usagers. Cet outil suppose, durant son déploiement, une phase de formation renforçant la professionnalisation des agents du service.

Le nombre de renseignements ou conseils donnés en 2012 aux usagers par les seuls agents dédiés à la fonction de renseignement est estimé à près de trois millions. En incluant ce chiffre aux renseignements donnés sur la même période par l'ensemble du système d'inspection, l'estimation monte à huit millions, ce qui justifie d'autant de placer assez haut l'impératif de qualité de ce service rendu au public.

II - d • Le signalement des déficiences et les abus en matière de législation

« Les inspecteurs du travail peuvent être les agents publics les mieux placés, du fait de leur libre accès aux lieux de travail ainsi que des relations privilégiées qu'ils ont vocation à entretenir avec les employeurs et les travailleurs, pour détecter des situations susceptibles d'appeler des solutions juridiques en vue d'une meilleure protection au travail²¹⁰ »

Les agents de l'inspection du travail ont, conformément à l'article 3 de la convention n° 81²¹¹, la mission de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

La contribution à l'amélioration du droit s'effectue suivant trois modalités différentes :

- tous les quinze jours, les directeurs régionaux (Dirccete et Diecccte) adressent à la DGT une note sur l'activité et l'environnement de l'inspection du travail faisant ressortir les principaux éléments relatifs

²¹⁰ - BIT, *Étude d'ensemble sur l'inspection du travail*, Conférence internationale du travail, 95e session, 2006, rapport III (partie 1 B), p. 48, § 133.

²¹¹ - Également l'article 6 de la convention n° 129.



à la conjoncture économique, au climat social, aux relations et conditions de travail de la région. Cette périodicité rapprochée permet que soient évoqués certains dossiers précis ;

- conformément à une instruction du 18 mai 2009 une synthèse sur les relations du travail et l'action de l'inspection du travail est rédigée semestriellement par chaque Direccte et transmise à la DGT. Ces rapports régionaux intègrent les observations en provenance essentiellement des sections d'inspection du travail²¹² sur l'application des dispositions dont elles sont chargées d'assurer l'exécution. Une synthèse nationale permet tout à la fois l'information hiérarchique et transversale sur les grandes tendances du monde du travail ainsi que le recueil des questions juridiques ou techniques. Ces questions sont transmises aux différents bureaux compétents de la DGT. Leurs réponses sont publiées au fur et à mesure de leur production par l'intranet professionnel SITERE ;
- enfin, une circulaire DGT du 22 mai 2007 précise les informations devant être transmises sans délai par l'inspection du travail à la DGT, à l'occasion de tout accident mortel ou très grave. Cette procédure vise à une connaissance, au plus haut niveau et quasiment en temps réel, d'informations permettant une analyse rapide sans attendre la sortie des statistiques annuelles, ainsi qu'une réaction médiatique éventuelle.

II - e • Aspects déontologiques

La réflexion déontologique exprime la capacité d'une profession à prendre du recul sur la manière de remplir ses missions, à expliciter pour elle-même et pour les autres l'application des principes sur lesquels se fonde l'exercice régulier de ses fonctions, au regard des valeurs auxquelles la société est attachée. Les règles déontologiques sont une des contreparties des pouvoirs attribués, et touchent à la notion de responsabilité du service et de l'agent. Elles sont d'autant plus importantes que le droit du travail est largement un droit d'exception, qui justifie par des objectifs sociaux certaines dérogations à des principes fondamentaux comme la propriété, la liberté d'entreprendre et de contracter, la confidentialité de certaines données, etc.

La déontologie de l'inspection du travail s'appuie d'abord sur le droit interne et international, les conventions de l'OIT, qui décrivent les droits et obligations des agents concernés. Elle est également une composante de l'identité professionnelle, construite autour de pratiques et de valeurs partagées par les membres du système d'inspection du travail. Son objet est de garantir les droits fondamentaux des usagers face à d'éventuelles carences des services

²¹² Article R.8112-4.

ou par rapport à l'utilisation abusive des pouvoirs exercés. 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.

En interne, l'exigence déontologique a fait l'objet d'une explicitation dans un fascicule diffusé dans les services²¹³, qui s'adresse personnellement à chaque agent relevant du système, à quelque niveau qu'il se situe : agents de contrôle, mais également personnels chargés de fonctions de secrétariat, d'appui, de renseignement du public ou d'encadrement.

La diligence normale

Il s'agit de l'obligation d'attention et de réactivité dont un service ou un professionnel doit faire preuve dans l'exercice de sa fonction. Elle revêt une importance certaine pour l'inspection du travail dans la mesure où, comme administration d'État, il lui appartient d'apporter une réponse publique spécifique aux manquements, signalés ou constatés, et aux demandes des usagers concernés. L'administré est fondé à attendre, de la part d'un service, soit une réponse déclinant sa compétence s'il y a erreur et avisant l'usager de la transmission de sa demande, soit l'exercice effectif de sa compétence en informant l'usager, dans un délai raisonnable. L'obligation de diligence se traduit, pour l'agent ou le service, par la recherche, dans le meilleur délai, d'une réponse appropriée à chaque situation constatée. Elle concerne l'ensemble des tâches qui incombent à l'agent mais elle est proportionnée à l'importance des situations à traiter, à la responsabilité hiérarchique de l'agent ; celle-ci s'étend à l'organisation interne du service lorsque l'agent en est le responsable. La diligence est l'un des critères d'appréciation de la responsabilité administrative, voire pénale de l'agent²¹⁴.

L'indépendance et l'impartialité

L'indépendance et l'impartialité constituent deux garanties majeures dans l'exercice des missions d'inspection du travail, tant pour le public que pour les agents eux-mêmes.

L'indépendance, garantie aux agents relevant du système de l'inspection du travail par les conventions de l'OIT, est assurée par le statut et les conditions de service. Cette garantie d'indépendance de l'inspection du travail est tout aussi essentielle pour le public.

L'agent doit être indépendant de tout changement de gouvernement ; il doit avoir la garantie de stabilité dans son emploi, sa fonction, son poste, sa

213 - Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique, Direction générale du travail : *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, 2010.

214 - Cf. articles 121-3 du Code pénal et 11-bis-A de la loi du 13 juillet 1983.



carrière, son salaire et les moyens qui lui permettent ainsi d'exercer sa mission sans entraves liées à l'exercice de ses activités d'inspection du travail.

Comme l'éventualité de tentatives d'ingérence, de pression, d'« intervention », voire de menace est réelle compte tenu du positionnement de l'agent d'inspection du travail au cœur des relations économiques et sociales, l'article 6 de la convention n° 81 de l'OIT dispose que 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 ». Cet article donne fondement au statut d'emploi public et aux conditions de service stables des personnels de l'inspection du travail, dans un but d'indépendance et de protection vis-à-vis d'influences extérieures.

L'autorité centrale et les responsables hiérarchiques de l'inspection du travail font par définition partie de celle-ci comme système. Les consignes qu'ils sont amenés à donner aux agents collectivement ou individuellement ne sauraient être assimilées à des influences extérieures ; elles ne pourraient être qualifiées d'indues que dans l'hypothèse où elles auraient un motif étranger et contraire à l'intérêt de la mission générale, ou auraient pour effet d'en détourner un ou plusieurs agents. L'article n'implique pas en interne, pour les agents, une indépendance telle que l'autorité ne puisse leur donner des instructions visant à remplir la mission définie par la convention. S'il est contraire à la convention que quiconque empêche ou tente de dissuader un inspecteur du travail d'effectuer un acte d'enquête ou de contrôle entrant dans sa compétence, à l'inverse il est loisible à la hiérarchie de lui donner des conseils, ou de lui recommander, motif à l'appui, d'effectuer tel ou tel contrôle ou visite qui paraît justifié au regard d'informations sûres.

Au demeurant, une instance consultative *ad hoc*, le Conseil national de l'inspection du travail²¹⁵, apporte une garantie aux agents participant aux activités de contrôle de l'inspection du travail, quel que soit leur positionnement dans la hiérarchie.

L'impartialité, nécessaire des agents du système d'inspection du travail, relève également des conventions de l'OIT²¹⁶ et du droit interne, notamment au travers de la jurisprudence administrative et de diverses circulaires. Elle se définit comme une attitude excluant, dans l'exercice de la fonction, et quelles que soient les convictions personnelles de l'agent, tout préjugé, parti pris ou esprit partisan dans le comportement, les paroles et les actes. Sans faire obstacle ni à la liberté syndicale, ni à l'exercice du devoir d'information, l'impartialité interdit l'affichage, dans l'exercice de ses fonctions, d'opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses.

²¹⁵ - Voir partie I.

²¹⁶ - L'impartialité nécessaire « dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs » est une obligation fixée par l'article 3-2 de la convention internationale n° 81 (travail et transports), et l'article 6-3 de la convention n° 129 (agriculture).

Entre information et confidentialité

Entre information des usagers et confidentialité des informations, l'arbitrage est encadré par des principes.

Le devoir d'information du public trouve sa source dans les conventions de l'OIT²¹⁷, dans le statut général des fonctionnaires²¹⁸ et la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, enfin dans le principe général de respect du contradictoire.

Inversement, d'autres dispositions internationales et internes portent sur la discréction et le secret professionnels ainsi que sur la confidentialité des plaintes.

Cette tension entre des impératifs apparemment contradictoires est renforcée par le fait que l'inspection du travail intervient souvent dans une relation de droit privé, celle du contrat de travail, ce qui induit des obligations originales, parfois complexes à articuler :

- au titre du statut des fonctionnaires, le devoir d'information garantit aux administrés la connaissance de leurs droits dans leurs relations avec l'administration. Dans ce cadre, l'inspection du travail se doit :
 - de respecter les règles générales en matière de communication de documents administratifs²¹⁹ et d'archivage,
 - de motiver ses décisions,
 - de permettre l'accès au droit ;
- au titre des conventions internationales n° 81 et n° 129, le devoir d'information de l'inspection du travail se situe à un autre niveau : il impose de fournir, au-delà des informations, « des conseils techniques aux employeurs et travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ».

Les conseils techniques recouvrent l'ensemble du champ de la législation du travail ; ils vont de l'explicitation de la règle et des modalités de sa mise en œuvre jusqu'à l'orientation vers d'autres organismes, institutions ou experts. Il ne s'agit pas pour l'agent de contrôle de déterminer, à la place du demandeur, la solution technique ou/et juridique, mais seulement de fournir des indications propres à respecter la règle.

Le devoir d'information revêt une importance particulière, d'une part envers le salarié, du fait du lien de subordination, pour lui permettre de faire valoir ses droits, et également envers l'employeur car ce devoir contribue utilement au respect de la réglementation. Ce devoir d'information est limité par la discréction et le secret professionnels, en sa qualité de fonctionnaire. Une

217 - Articles 3 b de la convention internationale n° 81 et 6 b de la convention n° 129 qui disposent que « le système d'inspection du travail sera chargé de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ».

218 - Article 27 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public (...) dans le respect des règles relatives à la discréction et au secret professionnel ».

219 - Voir § suivant.



autre limite, s'imposant spécifiquement à l'agent de l'inspection du travail, est l'obligation de ne pas révéler les secrets de fabrication et les procédés d'exploitation dont il pourrait prendre connaissance dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que l'obligation de confidentialité des plaintes.

La conciliation de l'ensemble de ces exigences relève de la déontologie, dont l'exercice requiert parfois une discussion en interne pour dégager la solution appropriée à tel ou tel cas.

La communication des documents administratifs

La loi reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus par une administration dans le cadre de sa mission de service public, quels que soient leur forme ou leur support²²⁰. Ce droit s'exerce à l'égard des services d'inspection du travail, qui remplissent une mission de service public et pour lesquels la gestion des demandes de communication est une tâche complexe, le nombre de demandes ayant tendance à s'accroître, visant des types variés de documents²²¹.

Enrichie au fil des années, principalement par les avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)²²², la doctrine conditionne à des règles générales l'accès aux documents mais, pour certaines informations, des règles particulières sont élaborées, soit plus libérales que le régime général, soit plus restrictives. Tel est le cas de la majorité des documents détenus par les services d'inspection du travail, qui ne sont pas communicables soit parce qu'ils ressortissent aux actes préliminaires d'éventuelles procédures judiciaires (les lettres d'observations, par exemple), soit parce que leur communication serait contraire à la préservation de divers secrets, par exemple celui qui garantit dans l'intérêt des personnes le respect de la vie privée, ou encore celui qui garantit, dans l'intérêt de la concurrence, le secret des affaires.

Dans la pratique, il y a souvent une contradiction, du point de vue d'un service d'inspection du travail, entre le souci d'informer les administrés sur des faits qui les concernent et les règles de communication. Inhérente au fait que l'inspection du travail intervient de fait en tiers dans les relations professionnelles, souvent antagoniques, cette tension doit être gérée avec méthode. Des documents d'appui existent sur le sujet pour aider les services à concilier dans chaque cas concret les différents principes qui gouvernent cette partie des relations avec les usagers.

220 - Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

221 - Les documents les plus demandés concernent les accidents du travail, l'exposition à un risque, les constats d'infraction (lettres d'observation), les licenciements pour motif économique.

222 - La Commission d'accès aux documents administratifs a été créée en 1978 pour assurer la bonne application du droit d'accès. Elle est pour les citoyens comme pour les administrations, le premier interlocuteur en la matière. Elle rend des avis qui constituent une voie de recours précontentieux. Toute personne qui se voit refuser l'accès à un document administratif ou n'obtient pas de réponse dans un délai d'un mois, peut saisir la CADA pour que celle-ci se prononce sur le caractère communicable ou non de ce document. La CADA peut donner des conseils aux administrations pour la mise en oeuvre du droit d'accès ou du droit à réutilisation. Par ses avis et ses conseils, qui sont largement suivis par l'administration, elle veille à la transparence de l'action administrative.

III - Ressources humaines et moyens de fonctionnement



Les inspecteurs du travail appartiennent à un corps régi par le statut de la fonction publique et par un décret spécifique²²³; les deux textes remplissent les exigences des conventions n° 81, 129 et 178 concernant l'inspection du travail. Il en va de même des contrôleurs du travail.

Selon ces conventions, l'inspection du travail²²⁴ doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale²²⁵; cette fonction est assurée par la Direction générale du travail. L'article 6 de la convention n° 81²²⁶ dispose que « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de services leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ». Les inspecteurs sont des fonctionnaires de l'État, ce qui établit des garanties à cet égard.

Les exigences de l'article 7 de la convention²²⁷ sont remplies par l'organisation d'un recrutement sur concours et d'une formation spécialisée. Conformément à l'article 8²²⁸, les femmes bénéficient des mêmes garanties que les hommes à l'accès aux fonctions d'inspecteurs du travail. La mise en œuvre des règles de la fonction publique et de la procédure budgétaire parlementaire permet d'assurer l'application convenable des articles 10 et 11 relatifs à la détermination du nombre suffisant d'inspecteurs du travail et des moyens

223 - Notamment : loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, statut général des fonctionnaires, loi du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, décret du 20 août 2003 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail modifié par le décret du 9 novembre 2009, décret du 3 avril 1997 fixant les dispositions communes applicables à différents corps de fonctionnaires de catégorie B.

224 - Les conventions OIT n'évoquent que les « inspecteurs du travail ». Cependant les garanties et les obligations concernent de la même façon les contrôleurs du travail.

225 - La convention n° 129 parle d'un « organe central » et la convention n° 178 d'une « autorité centrale de coordination ».

226 - Voir dans le même sens, l'article 8-1 de la convention n° 129 et 5-1 de la convention n° 178.

227 - Voir dans le même sens, l'article 9 de la convention n° 129 et 4 de la convention n° 178.

228 - Voir dans le même sens, l'article 10 de la convention n° 129.

matériels. Les effectifs actuels²²⁹ sont conformes à ces dispositions. Enfin, le niveau de rémunération et l'avancement d'échelon ou de grade par inscription à un tableau d'avancement, après consultation d'une commission administrative paritaire où siègent les représentants élus du corps, obéissent à des critères d'ancienneté et de choix.

Un bilan social de l'année 2011 a été publié par la Dagemo en fin d'année 2012²³⁰. Le périmètre concerné par ce bilan est plus large que les effectifs de l'inspection du travail puisqu'il comprend ceux de l'administration centrale ainsi que ceux des services régionaux qui sont affectés à l'emploi et aux fonctions support ; cependant il apporte de nombreuses précisions sur les ressources humaines et matérielles du système d'inspection du travail et sur ses modalités de gestion.

III - a • Les effectifs de l'inspection du travail

En 2012, le nombre d'agents de contrôle est en légère baisse après une augmentation intervenue durant les dernières années. En effet, en 2008, la présentation du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail énonçait que « le renforcement des effectifs en section est une nécessité à objectiver et à mettre en œuvre à partir de la définition et de la quantification des moyens nécessaires au niveau local, dans le cadre d'un plan régional d'action, d'organisation et de moyens ». Le renforcement des effectifs a été achevé en 2010. Les agents recrutés de 2006 à 2010 dans le cadre du plan de modernisation ont, depuis leur prise de fonctions, gagné en expérience ; une partie significative d'entre eux a changé de fonctions ou d'affectation à l'occasion de mutations géographiques ou de mobilités fonctionnelles.

Globalement les effectifs de la mission « Travail et emploi », autorisés par la loi de finances, sont de 9 899 ETP en 2012 (*10 068 ETP en 2011*) pour une autorisation d'engagement de crédits sur le programme 155 de 739 921 459 € tous titres confondus. Ces effectifs se répartissent pour plus de la moitié sur

229 - Remarques de méthode sur les effectifs : comme les années précédentes, les éléments chiffrés 2012 sur les effectifs de l'inspection du travail sont extraits de l'application nationale de gestion des ressources humaines, Synergie-RH, qui permet à la Dagemo de disposer des données de carrière d'un agent. L'application rend compte des agents rémunérés affectés sur une ou plusieurs fonctions au 31 décembre de l'année concernée. La saisie initiale des informations est effectuée par les services déconcentrés eux-mêmes. Les volumes restitués dans les tableaux le sont en ETP et non en personne physique. En outre, ne sont pas comptabilisées les personnes non affectées à un métier ou une Unité territoriale. La marge d'imprécision résiduelle est essentiellement liée au fait qu'il s'agit d'un système de gestion des ressources humaines figurant une situation au 31 décembre. Cette seule source a été retenue, malgré cette réserve, car elle permet de différencier les différents métiers de l'administration du travail. D'autres sources existantes peuvent apporter des chiffres légèrement différents car reposant sur d'autres critères de collecte. Par ailleurs il convient de rappeler que les moyennes calculées à partir des nombres d'établissements et de salariés du champ de compétence de l'inspection du travail le sont sur des données maintenues identiques à celles de 2011 (Pôle-Emploi fin 2010, MSA 2011).

230 - Voir en annexe (CD), document III.



le travail (47 %), moins d'un tiers pour l'emploi (29 %) et près d'un quart pour les fonctions support (24 %).

Les effectifs au 31 décembre 2012 (en ETP) sont les suivants²³¹:

- 1 836 agents travaillant dans les Direccte et Diecccte (1 880 en 2011, 1 838 en 2010, 1 534 en 2009) ;
- 6 694 agents travaillant dans les unités territoriales (7 043 en 2011, 7 240 en 2010, 7 793 en 2009) ;
- 3 032 agents travaillant dans les 790 sections d'inspection dont 2 236 agents de contrôle (*3 166 agents travaillant dans les 790 sections d'inspection dont 2 256 agents de contrôle en 2011, 3 112 agents travaillant dans les 785 SIT dont 2 257 agents de contrôle en 2010*).

En 2012, près de quatre agents sur cinq travaillent dans les unités territoriales et plus d'un sur cinq au siège des Direccte et Diecccte. Les agents en section représentent 40 % des effectifs (45 % en 2011, 43 % en 2010, 39 % en 2009, 33 % en 2008).

III - a - 1 • Les sections d'inspection du travail

Au 31 décembre 2012, 790 sections sont constituées dans l'ensemble des départements (790 en 2011, 785 en 2010, 783 en 2009, 577 en 2008), dont 18 dans les DOM. Le nombre de sections est variable selon le département ; il a été fixé en rapport au nombre d'établissements et de salariés assujettis au contrôle de l'inspection du travail. La grande majorité des sections occupe des bureaux installés au siège de l'unité territoriale (UT). Il existe aussi des sites « détachés » où sont installées des sections également dites détachées, souvent avec d'autres services de l'UT.

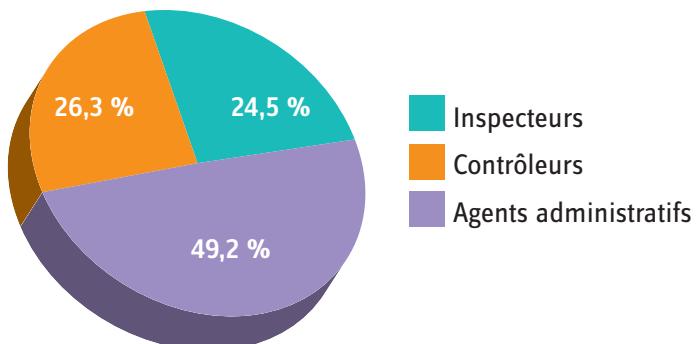
Les effectifs affectés en section

Une section est généralement composée d'un inspecteur du travail, de deux contrôleurs du travail et d'un agent administratif assurant une fonction de secrétariat. Sur les 3 032 agents des sections d'inspection du travail (SIT), il y a :

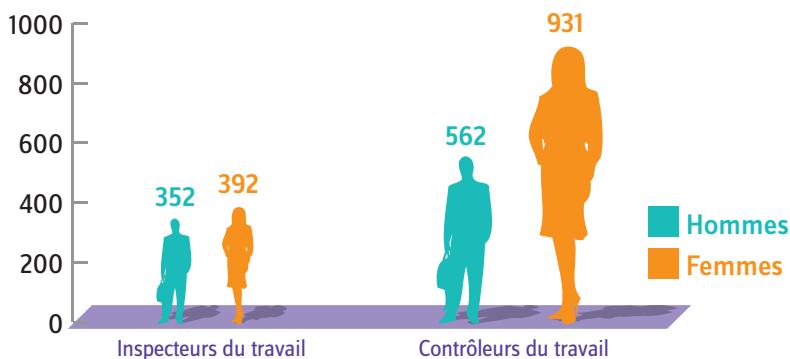
- 796 agents administratifs (910 en 2011, 855 en 2010, 866 en 2009),
- 2 236 agents de contrôle dont 1 493 contrôleurs du travail (1 456 en 2011, 1 482 en 2010, 1 423 en 2009) et 743 inspecteurs du travail (800 en 2011, 775 en 2010, 767 en 2009).

²³¹ - Sur l'ensemble de ce chapitre, voir en annexe (CD) les documents IIIA0 à IIIA8.

Répartition par catégorie



Répartition entre femmes et hommes



Sur les 2236 agents de contrôle affectés dans les sections d'inspection du travail, 59,1 % sont des femmes (58,8 % en 2011, 57,5 % en 2010, 57,9 % en 2009).

Sur les 1493 contrôleurs, 62,4 % (931) sont des femmes (62,2 % en 2011, 60,8 % en 2010, 61,4 % en 2009).

Sur 743 inspecteurs, 49 % (392) sont des femmes (52,8 % en 2011, 49,7 % en 2010, 51,5 % en 2009).



Les effectifs des sections agricoles

Les 235 agents de contrôle affectés en sections agricoles représentent environ 170 agents ETP²³².

Situation moyenne des sections

Le secteur géographique couvert varie significativement entre les sections en fonction de l'importance du tissu socio-économique à contrôler. En 2012, un agent de contrôle est compétent en moyenne sur 813 établissements employant près de 8 200 salariés. Ce ratio change peu par rapport à 2011. Une section couvre en moyenne 2 300 établissements et 23 200 salariés. Elle est pourvue en moyenne d'un inspecteur, de 1,9 contrôleur, et d'un agent administratif.

Évolutions catégorielles et fonctionnelles

Agents de contrôle

S'agissant des inspecteurs du travail, leur nombre a sensiblement fluctué depuis plus de vingt ans, comme cela a déjà été décrit et analysé²³³. L'évolution récente la plus considérable a eu lieu entre 2007 et 2011 par la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) : par un recrutement en grand nombre, l'effectif d'inspecteurs a augmenté de 5,4 % en 2007, 9,6 % en 2008, 44 % en 2009²³⁴, 1 % en 2010, 3 % en 2011. L'année 2012 marque, pour la première fois depuis plus de dix ans, une baisse légère de l'effectif.

S'agissant des contrôleurs du travail, leur effectif ETP a atteint 1 493, en hausse de 37. Il avait connu une augmentation comparable à celle du nombre des inspecteurs en application du PMDIT, puis avait légèrement baissé en 2011.

Projet de réforme concernant les contrôleurs du travail

La situation des contrôleurs du travail a fait l'objet d'éclairages divers durant l'année 2012, en prélude à la volonté, exprimée en fin d'année, de provoquer une évolution des agents de ce grade majoritairement affectés dans les services d'inspection du travail.

Selon l'opinion de beaucoup d'observateurs, les contrôleurs du travail, bien que classés dans une catégorie intermédiaire - dite CII - entre la catégorie B et la catégorie A de la fonction publique, exercent une mission proche de celle des inspecteurs du travail, classés en catégorie A. Ils sont à ce jour répartis sur trois grades et ne bénéficient pas tous de la même rémunération.

232 - Source : DGT - DAP, juin 2013.

233 - Voir *L'inspection du travail en France en 2011* (rapport au BIT).

234 - Chiffre exceptionnel, l'intégration de 232 inspecteurs du travail étant due en majeure partie à l'absorption des services d'inspection du travail des transports et de l'agriculture en un service unifié.

Les contrôleurs du travail interviennent dans près de 80 % des entreprises. Ils disposent d'une autonomie dans l'exercice quotidien de leurs missions de contrôle. Au regard de l'étendue de leurs missions et des compétences requises, beaucoup d'entre eux revendiquent leur intégration en catégorie A.

La position du ministère du Travail à cet égard, fin 2012, prenait acte bien entendu que les contrôleurs du travail, acteurs incontournables du monde du travail, sont au cœur des enjeux sociaux notamment des petites et moyennes entreprises : ils veillent chaque jour au respect du droit du travail et de la formation professionnelle dans des conditions relationnelles souvent tendues. Leur champ d'intervention est effectivement très large puisqu'ils contribuent, par leur mission de contrôle, à l'amélioration des conditions de travail et des relations professionnelles, à la prévention des risques professionnels en termes de santé et sécurité. Les missions des contrôleurs du travail recouvrent un champ d'activité étendu : contrôle du respect de la législation du travail ou de la formation professionnelle continue dans les entreprises, information du public, participation à la gestion des politiques dans les domaines non seulement du travail, mais aussi de l'emploi, de la gestion des ressources humaines ou des moyens d'intervention d'un service. Ces agents n'exercent en principe pas de fonctions managériales ou d'encadrement d'équipe, mais doivent faire preuve d'une grande maîtrise du droit du travail, de réelles qualités relationnelles et de réelles compétences juridiques dans un domaine connu comme complexe. Ils doivent en outre avoir une véritable capacité d'adaptation et de discrétion. La question de l'évolution du statut des contrôleurs du travail en lien avec l'évolution de leur métier est donc un sujet primordial. En particulier, la répartition des tâches entre agents de catégories différentes en fonction de l'effectif des entreprises contrôlées n'apparaît plus pertinente.

Les annonces de fin 2012 portaient sur la mise en œuvre d'un examen professionnel exceptionnel, ouvert pendant trois ans à l'ensemble des contrôleurs justifiant d'un minimum de cinq ans d'ancienneté, leur permettant d'être requalifié comme inspecteur du travail, avec une première session dès 2013. La requalification s'inscrirait dans le chantier global engagé au niveau interministériel sur les parcours professionnels, les carrières et la rémunération. Cette démarche d'ensemble devrait permettre de régler en une dizaine d'année cette question : un corps unique d'inspecteurs du travail devrait ainsi à terme être chargé en France du contrôle de l'application de la législation du travail, à l'instar de la quasi-totalité des autres pays membres de l'Union européenne.

Agents administratifs

Leur nombre a régulièrement diminué entre 1985 et 1999 : il y avait 240 agents administratifs en moins entre 1999 (670) et 1985 (910). Entre 1999 et 2001, il est resté en dessous de 700, il a dépassé ce chiffre en 2002, pour atteindre



734 en 2005 et 714 en 2006. Il connaît une progression dans le cadre de la mise en œuvre du PMDIT : + 51 en 2007 soit + 7,2 %; + 33 en 2008 soit + 4,3 %, + 67 en 2009 soit 8,5 %, - 11 en 2010 soit - 1 %. En 2011, le nombre est à nouveau en augmentation de 55 agents soit + 6,5 %, hausse non entérinée en 2012 avec près de 91 ETP en moins affectés à ces fonctions.

Agents de soutien²³⁵

Les agents appui ressources méthodes (ARM)

Les agents ARM ont pour rôle, en dehors de toute fonction hiérarchique, d'apporter une aide juridique, technique et méthodologique aux agents de l'inspection du travail. Ils étaient 91 agents (ETP), au 31 décembre 2012 (90 en 2011).

Les médecins inspecteurs du travail et les ingénieurs de prévention

Les ingénieurs de prévention (IP) ont pour mission principale, et les médecins inspecteurs du travail (MIT) pour mission parmi d'autres, de venir en appui aux agents de l'inspection du travail dans les interventions qui le nécessitent. La fonction de soutien a pris une importance décisive avec le développement des équipes pluridisciplinaires régionales ; elle renforce la capacité d'investigation et d'analyse des agents de contrôle lors d'interventions en matière de santé et de sécurité. Les services régionaux comptaient, au 31 décembre 2011, en ETP, 35 MIT et 67 IP auxquels il convient de rajouter une trentaine de techniciens régionaux de prévention des accidents du travail des salariés agricoles, mis à disposition par la MSA.

Les services de documentation

Ces services représentent une cinquantaine d'emplois (53) dont 20 environ sont affectés dans les directions régionales et Dieccte (18 en 2011, 19 en 2010, 19,3 en 2009). Les agents des services de documentation conservent et actualisent les fonds documentaires professionnels de l'inspection du travail ; ils préparent et diffusent aux agents les informations relatives aux parutions et nouveautés importantes pour l'exercice des missions ; ils sont disponibles pour effectuer, sur demande, des recherches de sources et de contenus particuliers. Dans les UT, la fonction de documentation est souvent liée à d'autres services comme la section centrale travail ou le service de renseignement, ainsi qu'aux sections d'inspection.

Agents participant à la mission

Des agents affectés dans des services autres que les sections consacrent tout ou partie de leur temps de travail à des missions d'inspection du travail au sens des conventions internationales. Ce sont les directeurs régionaux, les chefs de pôle T, les responsables d'UT, les directeurs du travail, les directeurs

235 - Voir en annexe (CD) document IIIA7.

adjoints du travail, les IT et CT hors section d'inspection²³⁶. Leur rôle est essentiel en termes d'appui, d'animation et de pilotage de l'action : il s'agit notamment de l'activité d'encadrement sur le champ du travail (chefs de pôle T et directeurs adjoints sur ce même champ), des agents ARM, de la section centrale travail (cf. *supra*) et du service de renseignement du public (*id.*).

Agents chargés du renseignement des usagers

L'effectif affecté à cette fonction qui a été présentée *supra*²³⁷ se situait 568 en 2011 et 2010 ; il est en baisse en 2012, à 535 agents au total. Il faut préciser que la grande majorité des renseignements sollicités est demandée par des salariés, et porte sur l'application du droit du travail.

III - b • Un personnel spécialisé, recruté par concours et formé

III - b - 1 • Le recrutement²³⁸

Les inspecteurs du travail sont recrutés par deux concours distincts ouverts chaque année : un concours externe pour des candidats possédant un diplôme de licence de l'enseignement supérieur, un concours interne à destination des fonctionnaires ou agents publics²³⁹. Une classe préparatoire intégrée permet de préparer au concours externe des candidats sélectionnés parmi les publics défavorisés et particulièrement méritants. Un cycle préparatoire au concours interne est organisé. Les épreuves comprennent quatre épreuves d'admissibilité portant sur l'évolution générale, politique et économique depuis 1945, le droit du travail ou le droit social européen, une matière à option (juridique, économique ou scientifique) et une épreuve sur dossier relative aux conditions de travail.

Les contrôleurs du travail sont également recrutés par deux concours distincts²⁴⁰ : le concours externe comprend deux épreuves écrites d'admissibilité obligatoires (composition sur un sujet d'ordre général et épreuve écrite au choix sur un sujet d'ordre juridique, économique ou résumé

236 - L'application nationale de gestion des ressources humaines ne permet pas de convertir en ETP les tâches en lien direct avec l'inspection du travail effectuées par les agents hors section.

237 - Cf. § II - c

238 - De nombreuses informations sur les métiers et concours de l'inspection du travail (dont des annales des concours précédents) sont accessibles sur le site internet du ministère chargé du travail : <http://travail-emploi.gouv.fr>

239 - Une reconnaissance des acquis de l'expérience est prévue pour l'admission au concours interne d'inspecteur du travail.

240 - Un recrutement est, en outre, ouvert pour les bénéficiaires de la législation au titre des emplois réservés en application des dispositions des articles L.394 à L.398 du Code des pensions militaires et des victimes de guerre.



de texte), une épreuve écrite facultative de langue et deux épreuves orales d'admission (conversation avec le jury et épreuve de droit constitutionnel ou communautaire). Le concours interne comprend deux épreuves écrites obligatoires d'admissibilité (réécriture d'une note administrative et composition juridique), une épreuve écrite facultative de langue et deux épreuves orales d'admission (conversation avec le jury et épreuve de droit constitutionnel ou communautaire).

III - b - 2 • La formation

Les agents de contrôle recrutés par concours sont pour la plupart issus de filières juridiques et économiques de l'enseignement supérieur. Une formation professionnelle complémentaire, spécialisée, leur est cependant tout à fait nécessaire. Elle est dispensée à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

S'agissant de la charge de formation gérée par l'INTEFP en 2012, la légère réduction des promotions statutaires s'est confirmée : 52 inspecteurs²⁴¹ en formation initiale (contre 55 en 2011²⁴²). De même, la promotion 2012 des contrôleurs du travail stagiaires est en diminution : 76 contrôleurs contre 85 en 2011. En revanche, les formations continues et d'adaptation au poste ont augmenté de 9,5 % sur un an en nombre de jours et de 11,8 % en nombre de stagiaires sur la même période (10 593 jours de formation pour 3 131 stagiaires). Les stagiaires ont suivi en moyenne 3,4 jours de formation. L'augmentation du nombre de jours de formation est en partie due à la reprogrammation d'actions proposées au premier semestre et pour lesquelles de nombreuses demandes n'avaient pu être satisfaites (travail illégal, durée du travail, négociation collective, équipements de travail, risque électrique).

Au total, en 2012, 4 225 stagiaires ont été formés : 249 stagiaires en formation statutaire ; 3 976 stagiaires en formation continue, préparation concours et professionnalisation (adaptation à l'emploi). Ce sont 2 426 agents qui ont été formés (un agent n'est compté qu'une seule fois, indépendamment du nombre de formations qu'il a pu suivre) : 249 agents en formation statutaire, 2 177 agents en formation continue, préparation concours et professionnalisation (adaptation à l'emploi).

La formation statutaire des inspecteurs élèves du travail

Après leur réussite au concours, les candidats sont nommés inspecteurs élèves du travail et suivent le parcours de formation prévu par leur statut.

241 - 39 inspecteurs élèves du travail, 6 inspecteurs du travail issus d'une liste d'aptitude établie à hauteur d'un cinquième du nombre des recrutements par voie de concours, et 7 inspecteurs du travail issus de la voie d'accès professionnelle (VAP).

242 - 40 inspecteurs élèves du travail, 15 inspecteurs du travail « 1/5e » et VAP.

Trois promotions d'inspecteurs élèves du travail se sont croisées en alternance à l'INTEFP en 2012. La promotion 2011 a terminé sa formation, débutée 15 mois plus tôt, en décembre 2012. Au terme de la période de formation professionnelle, 39 inspecteurs élèves ont été titularisés dans le grade d'inspecteur du travail. La promotion 2010 (81 inspecteurs élèves du travail), titularisée le 2 décembre 2011, a poursuivi sa formation complémentaire de trois mois en 2012. La promotion 2012 (39 inspecteurs élèves du travail) a été accueillie en septembre 2012. Elle achèvera sa formation professionnelle fin novembre 2013. L'INTEFP a délivré ainsi 16 587 journées de formation liées à la formation initiale des inspecteurs élèves du travail.

La durée totale de la formation est maintenue à 18 mois. Désormais, la formation des IET se déroule en deux séquences, la première de 15 mois, sanctionnée par une évaluation finale des connaissances et compétences acquises, la titularisation des IET et l'affectation fonctionnelle sur un poste de travail, la seconde de trois mois, adaptée aux besoins individuels liés à la prise de poste, se déroulant dans un délai maximum de trois ans après la titularisation. L'ensemble des IET bénéficie de la même formation pendant les 15 premiers mois. L'individualisation nécessaire à la prise du premier poste se fait pendant la période de formation complémentaire de trois mois.

Le caractère professionnalisant de cette formation est fondé sur un principe d'alternance entre séquences d'enseignement et stages pratiques :

- un stage pratique de longue durée dans les services (trois mois) après le démarrage de la formation, dont l'objectif pédagogique est de permettre aux IET d'appréhender les savoir-faire attendus d'un cadre de la fonction publique, de découvrir la traduction locale des organisations et fonctionnement de notre administration, de s'immerger dans les activités des services sur chacun des champs de compétence (contrôle de la législation du travail, emploi, formation professionnelle) et de responsabiliser les élèves en leur confiant la réalisation et la formalisation de travaux ;
- le stage en entreprise est conservé en vue de la découverte des organisations, du fonctionnement et des circuits de décision des entreprises, de leurs conséquences sur les conditions de travail et les relations sociales, en vue également de l'occupation d'un poste de production permettant une confrontation à la réalité des conditions de travail ;
- le stage en juridiction est systématisé ;
- une séquence de travail collectif est introduite, dans le cadre du second stage d'approfondissement dans les services déconcentrés ;
- un stage européen ou international de quatre semaines en fin de parcours vise à faire découvrir la réalité et les pratiques des services dans d'autres pays.



La formation statutaire des contrôleurs du travail stagiaires

Après la réussite au concours, le candidat est nommé contrôleur stagiaire, puis titularisé un an après s'il donne satisfaction. Au cours de cette première année, les contrôleurs reçoivent la formation dispensée par l'INTEFP qui comporte un ou plusieurs stages pratiques. Cette formation repose sur deux axes : la préparation à l'exercice du premier emploi par une professionnalisation en lien avec l'affectation fonctionnelle, et l'acquisition d'une culture professionnelle commune préparant à la mobilité professionnelle et fonctionnelle. Basée sur le principe de l'alternance, la partie théorique de la formation est construite autour d'une période de formation généraliste d'une durée de cinq mois commune à tous les stagiaires quel que soit leur poste d'affectation ainsi qu'une période de sept mois, de spécialisation, sur des enseignements adaptés au poste de travail.

La formation des agents des DREAL et de l'ASN

En 2012, dans le cadre d'une convention signée avec le ministère de l'Énergie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), 55 agents issus des DREAL et de l'ASN qui exercent les missions d'inspection du travail ont reçu des formations communes sur le métier. Ces formations visent à donner des repères, (notamment méthodologiques) aux participants à partir de la résolution de situations qu'ils sont amenés à rencontrer. Elles se déroulent en deux temps : une première séquence sur les relations individuelles et collectives du travail et une deuxième séquence sur la santé et la sécurité au travail. Par ailleurs, en appui à la politique de l'Autorité de sûreté nucléaire qui souhaite développer la professionnalisation des agents qui exercent ces missions, trois « formations action » ont été mises en oeuvre, à partir d'échanges et d'analyses de la pratique du contrôle des situations de travail pour l'ensemble des agents (une vingtaine) de l'ASN. Dans le même temps, un travail d'élaboration de cursus de formations initiales individualisés a été réalisé avec l'ASN.

III - c • Un personnel rémunéré et protégé par l'État

Le niveau de rémunération des agents du système d'inspection du travail et la protection fonctionnelle qui leur est accordée participent à la garantie de leur indépendance.

III - c - 1 • Rémunération et carrière des agents de l'inspection du travail²⁴³

Le corps de l'inspection du travail

Le corps de l'inspection du travail comporte trois grades : inspecteur du travail (avec un échelon d'inspecteur élève puis 10 échelons), directeur adjoint du travail (8 échelons), directeur du travail (6 échelons). Dans chaque grade, l'avancement d'échelon se déclenche à certains niveaux d'ancienneté, tandis que l'avancement de grade intervient par choix, après inscription à un tableau d'avancement. Un inspecteur du travail peut accéder à un grade supérieur, quelles que soient les tâches qu'il effectue, que ce soit de contrôle, d'animation, d'appui aux sections. Un inspecteur du travail qui accède au grade supérieur est amené à exercer des tâches en tout ou partie étrangères aux missions d'inspection du travail au sens des conventions n° 81, 129 et 178.

Aux traitements s'ajoutent une prime d'activité et une prime de technicité, versées mensuellement.

Le corps des contrôleurs du travail

Le corps des contrôleurs du travail²⁴⁴ comporte trois grades : contrôleur de classe normale (12 échelons), contrôleur de classe supérieure (6 échelons), contrôleur de classe exceptionnelle (5 échelons). Le passage d'un grade à l'autre intervient uniquement par choix, après inscription à un tableau d'avancement.

Aux traitements s'ajoutent une prime d'activité et une prime de technicité, versées mensuellement.

243 - Voir en annexe (CD) documents IIIB1 et IIIB2.
244 - Décret du 11 septembre 2003.



Le personnel sous statut d'emploi

Le positionnement indiciaire des cadres de l'administration du travail s'inscrit dans l'organisation du système d'inspection du travail résultant de la création des Direccete et des unités territoriales²⁴⁵.

Les emplois de direction²⁴⁶ de l'administration territoriale de l'État sont répartis en cinq groupes. Le statut d'emploi concerne notamment les 22 directeurs régionaux des Direccete et un certain nombre de directeurs régionaux adjoints (DRA) dont 20 responsables de pôle travail et 43 responsables d'unités territoriales. Ces agents sont nommés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du travail. Ils sont placés en position de détachement pour une durée de cinq ans, éventuellement renouvelable pour trois ans dans le même emploi. Ils peuvent se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service.

Aux traitements s'ajoutent une prime de fonctions et une prime de résultats, versées mensuellement.

Les médecins inspecteurs du travail (MIT)

Les médecins inspecteurs relèvent d'un statut unique. En 2012, la rémunération forfaitaire (sans prime) de ces médecins est fixée suivant une grille applicable depuis le 1^{er} juillet 2010²⁴⁷.

III - c - 2 • La protection fonctionnelle

La Convention n° 81 de l'OIT, en son article 18, traite simultanément des infractions aux textes et de l'obstruction aux fonctions des agents de contrôle²⁴⁸. L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que les fonctionnaires « bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent ».

L'inspection du travail sur le terrain est un métier exposé : en 2012, les affaires d'outrages, de menaces, de violences verbales ou physiques et voies de fait restent à un niveau élevé (116), en augmentation par rapport à 2011, à l'encontre des agents de contrôle lors de l'exercice de leurs missions. Quatre affaires sont d'un autre type, concernant la mise en cause pénale d'agents.

245 - Cf. partie I.

246 - Décret du 31 mars 2009.

247 - Voir document IIIB2 en annexe (CD).

248 - « Des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle d'inspecteurs du travail et pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées ».

Observations sur les incidents de contrôle

Les faits de menaces, d'outrage, de violences verbales ou physiques commis à l'endroit des agents de l'inspection du travail constituent la partie la plus préjudiciable de ce qu'en interne on appelle plus généralement les « incidents de contrôle », et ils en sont inséparables. Les incidents de contrôle sont très variés, par leurs caractéristiques propres, par leur retentissement individuel, collectif dans le milieu de travail, voire public, et par leur gravité, qui dépend de différents paramètres : le degré de violence verbale ou physique, la tonalité perçue par l'agent, le risque encouru, l'impact sur l'acte de contrôle. L'auteur de l'incident peut être toute personne présente : chef d'établissement, spectateur, conjoint de l'employeur, salarié, prestataire, etc.

Les agents de secrétariat, en premier contact avec le public, sont couramment exposés à des attitudes de mécontentement et d'agressivité qui sont parfois éprouvants ; ils relèvent de ce qui est ordinairement désigné comme incident avec un usager, mais font l'objet d'une surveillance et d'une prévention. Le fait qu'ils surviennent dans les locaux de l'administration est sans doute un frein à leur aggravation inopinée en comportement violent. Le risque est à l'évidence supérieur lorsqu'un agent de contrôle se trouve seul en milieu de travail, dans l'espace privé et clos d'un établissement, ou bien ouvert et vaste d'un chantier.

L'attitude négative ou d'inertie de l'employeur ou de son préposé renâclant à toute communication, prémissse éventuel d'une volonté de faire obstacle, n'est pas encore un incident au sens adopté ici. Certains incident se produisent en différé et à distance, comme les courriers ou courriels à contenu outrancier et menaçant (par exemple un message électronique à l'UT, avec une copie au Préfet, mettant en cause l'honnêteté intellectuelle de l'agent de contrôle, et indiquant qu'il pourrait risquer de « finir en brochette »²⁴⁹).

S'agissant des incidents se produisant lors de visites d'établissements ou de sites de travail, la tentative d'éviter ou contrecarrer le contrôle par tout moyen en est le mobile fondamental. Ainsi, la tentative de subvertir la présence de l'agent de contrôle par la dérision, l'apostrophe, la provocation ou l'acrimonie, devant les salariés ou d'autres spectateurs, est un procédé à la tentation duquel certains ne résistent pas. Dans les cas plus dangereux, l'incident fait irruption brusquement. L'agent de contrôle est facilement pris de court : même si des attitudes corporelles et verbales potentiellement hostiles l'ont mis en alerte, il est souvent difficile, sur le moment, d'en apprécier la portée ;

249 - Source : UT01. Il est naturellement tenu compte de ce que certains courriers ont pour auteur des personnes désemparées ; par exemple un courriel commençant par des propos outrageants suscitait finalement l'inquiétude plutôt sur les intentions autodestructrices de l'auteur, responsable d'exploitation d'une société de transport informé d'infractions à la durée du travail (source : UT55). Mais il est souvent difficile de démêler l'apparence et la réalité.



l'apparente « gesticulation » dont fait montre l'administré récalcitrant ou menaçant n'est pas incompatible avec un risque d'agression physique effective²⁵⁰. C'est pourquoi il est indiqué aux agents de ne pas s'exposer davantage dès que des signes d'hostilité manifeste surgissent.

La typologie des incidents comprend plusieurs niveaux. Si des paroles protestataires à tonalité de résistance au contrôle ou de défoncement sont fréquentes et peuvent être dépassées rapidement au profit d'une poursuite normale de l'intervention, le niveau de l'incident caractérisé est atteint lorsque surviennent des paroles contestataires plus agressives, réitérées, à visée d'intimidation, des propos menaçants, insultants ou outrageants, des vociférations. Chaque année, quelques cas d'agression physique surviennent. Les voies de fait caractérisées avec empoignade, bousculade, poursuite, blessure, font l'objet d'une mobilisation immédiate et de suites pénales et civiles de façon quasi-systématique.

Le dispositif d'accompagnement

Vis-à-vis de ce type de faits, la réaction de l'État s'appuie sur un dispositif d'accompagnement juridique, psychologique, organisationnel conséquent, issu de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, complété par plusieurs circulaires et notes, et porté par l'encadrement dans un esprit de grande attention aux incidents survenant dans le cadre des interventions, et de sollicitude envers les agents qui les affrontent.

Dans les notes internes périodiques sur l'activité et l'environnement de l'inspection du travail, les incidents font l'objet d'une attention constante, sous forme de résumés traduisant d'une part la prise en considération et une forme de partage du vécu souvent éprouvant des agents²⁵¹; d'autre part un suivi d'une éventuelle tendance ou aggravation de ce type de faits, enfin parce que la publicité des faits est sans doute un facteur préventif. À cet égard, des consignes de sauvegarde sont données aux agents, et des outils favorisant de leur part des mesures de protection et de réaction diligentes : téléphone mobile, carte portative donnant tous les numéros de téléphone des autorités à prévenir sur le champ (commissariat de police compétent, responsables hiérarchiques, parquet, etc.), procédure de dépôt de plainte, examen médical immédiat, déclenchement de la protection fonctionnelle, consultation de l'Institut d'accompagnement psychologique et de ressources (IAPR) local. Un appui à la rédaction de procès-verbaux est également disponible²⁵².

250 - Ainsi, un ouvrier patenté a été condamné à six mois de prison pour avoir, le 14 novembre 2012, avec parpaing en mains, menacé l'inspecteur du travail de le « balancer » d'une hauteur de dix mètres (source : Dirccte de Nouvelle-Calédonie).

251 - Certaines UT évoquent plus généralement les difficultés de la relation de contrôle et le fait que le savoir-faire nécessaire en la matière n'est pas facile à acquérir.

252 - Par exemple une fiche DGT intitulée *Délit d'outrage et force probante des constats*, mise à jour le 11 décembre 2012.

Les demandes de protection fonctionnelle en 2012²⁵³

L'année 2012 a vu le nombre de demandes de protection fonctionnelle dépasser la centaine pour atteindre 102²⁵⁴ alors que les demandes depuis 2007 se situaient à des niveaux compris entre 70 et 85 demandes par an. La progression des demandes trouve une explication dans l'extension du nombre d'incidents à des régions ou départements qui n'étaient pas touchés.

Les demandes de protection fonctionnelles concernent majoritairement les contrôleurs du travail, mais si l'on rapporte ces chiffres aux effectifs par grade, les inspecteurs du travail, notamment en 2012, sont également lourdement affectés. L'analyse homme/femme ne fait pas apparaître de spécificité.

Les faits générateurs de demande de protection fonctionnelle peuvent être regroupés en quatre catégories : outrages (52 %), menaces et intimidations (30 %), menaces de mort (9 %), violences (9 %). La tendance qui se dégage sur les six années nous permet de constater que s'agissant des outrages, après une stabilité entre 50 et 60 faits de 2007 à 2011, l'année 2012 a atteint le chiffre de 77. Au niveau des menaces et des intimidations, donc la deuxième grande catégorie de faits générateurs, nous avons à l'inverse une stabilité entre 35 et 45 faits de 2007 à 2011, et en 2012 une baisse à 25 faits.

La violence d'un outrage a amené à une condamnation lourde infligée en 2012 comprenant une peine de prison ferme (trois mois) et une peine de prison avec sursis (neuf mois) assortie de 24 mois de mise à l'épreuve.

Les suites judiciaires aux demandes de protection fonctionnelle

Des suites judiciaires concernant les affaires dont les agents ont été victimes (quelle que soit la date des faits incriminés) ont été observées en 2012 : 36 agents ont vu, en 2012, rendre une décision de justice sur l'affaire les concernant (*46 en 2011*) :

- 17 condamnations à une peine d'amende seule, comprise entre 300 et 3 500 € ;
- 11 condamnations à une peine d'emprisonnement seul, comprise entre 1 mois de prison avec sursis et 12 mois de prison dont 3 mois de prison ferme, 9 mois avec sursis ;
- 5 condamnations aux deux peines (emprisonnement et amende), la plus faible étant de 3 mois de prison avec sursis et 400 € d'amende, la plus lourde étant de 4 mois de prison avec sursis et 4 000 € d'amende.

253 - Voir en annexe (CD) documents IIIC1 et IIIC2.

254 - Ce qui représente environ un incident requérant la protection pour 1 000 contrôles.



III - d • Le système d'information

Le système d'information-travail en réseau (SITERE), déployé dans les services, sous-tend l'activité de l'inspection du travail dans son aspect métier. Il est constitué d'un ensemble d'applications destinées à la mise en commun d'informations sur les entreprises, sur les interventions effectuées, à la mutualisation des pratiques professionnelles, et au pilotage de l'action des services. Il permet d'intégrer l'ensemble des activités des services d'inspection, notamment les contrôles : les visites et les suites qui y sont données sont saisies, alimentant une base dans laquelle des informations sont accessibles à un groupe de sections. Le dispositif permet d'élaborer un suivi de l'activité des services.

- L'application « Cap Sitere » est spécifiquement l'outil de saisie de l'activité d'inspection du travail par les agents de contrôle et les sections. Ceux-ci remplissent par ce moyen l'obligation statutaire de rendre compte de leur activité. L'outil de saisie est structuré en fonction des grandes orientations de l'activité inscrites dans les BOP, de sa programmation par priorités, et des campagnes de contrôle organisée nationalement ou localement. Certaines données relatives aux élections professionnelles ou aux décisions en matière de salariés protégés sont également saisies. Après une montée en charge pluriannuelle du dispositif, qui a abouti à la saisie de 370 000 interventions en 2010, une diminution a été constatée en 2011 (356 000) et perdure en 2012 (265 000 interventions), en raison d'une saisie incomplète commentée plus haut²⁵⁵. La réalité des interventions à saisir étant complexe, des améliorations sont apportées peu à peu : en 2012, la version 4.5 de Cap Sitère intègre les navires et les bateaux, qui peuvent être « créés » dans l'application en tant que lieux de travail et donc, pour les services, en tant qu'objets d'interventions.
- « Delphes » est l'outil synthétique de pilotage qui permet aux différents échelons de l'encadrement de suivre les interventions des sections, par type d'intervention, par thème, par suite donnée, par article du Code du travail, par type d'action, etc. En effectuant des requêtes, l'utilisateur obtient des données chiffrées, agrégées et critérisées, qui offrent des aperçus significatifs sur l'activité des sections d'inspection envisagée sous de multiples angles, au profit du dialogue de gestion entre les différents échelons du système et au service d'une prise de décision éclairée sur les orientations à lui donner.

255 - Voir note liminaire de la partie II.

- L'intranet Sitère, ouvert à tous les agents en interne, sert à la mise en ligne des documents divers utiles aux services ; c'est le troisième outil structurant du système d'information : il assure, au sein du système d'inspection du travail, une double fonction de renforcement des liens entre la DGT et les services déconcentrés et de professionnalisation des services. L'intranet Sitère, avec plusieurs milliers de consultations²⁵⁶ par mois, plus de 4 000 pages consultées par jour, est une source d'information pour les services ; il s'adresse à l'ensemble des agents relevant du système d'inspection du travail et prioritairement aux agents de contrôle en section d'inspection. Il est constitué d'une base documentaire destinée à donner les grands repères juridiques et à améliorer la pratique professionnelle sur les plans pratiques et juridiques, à partir des contributions des services déconcentrés et de l'administration centrale.

Une version « nouvelle génération » de Sitère est en projet, avec l'ambition de promouvoir une meilleure utilisation par la dynamisation de l'interface et la mise à disposition de nouvelles fonctionnalités en matière de gestion de base documentaire. Des sites collaboratifs à accès limité pourront être dédiés aux échanges et aux productions de collectifs de travail sur telle ou telle thématique de contrôle. La communication sur les grandes priorités d'action est également susceptible de trouver sa place dans l'architecture du système.

III - e • Les moyens matériels

Les locaux

Les services d'inspection du travail sont installés dans 207 sites, dont 20 en outremer.

Les sections d'inspection du travail sont le plus souvent situées dans les locaux mêmes des unités territoriales des Direccte. Dans certains départements plus étendus géographiquement, elles peuvent être localisées sur des sites « détachés », comme on l'a vu, à distance du siège de l'UT, afin de les rapprocher des zones d'intervention et des usagers. Au 31 décembre 2011, le nombre de sites détachés s'établissait à 61 (71 en 2010).

La plupart des agents de contrôle dispose d'un bureau individuel. Les locaux sont équipés en mobilier, matériel de copie, liaisons téléphoniques et internet. Des téléphones mobiles, permettant également de prendre des photographies, sont mis à disposition des agents de contrôle.

256 - Avec une vingtaine de pages consultées par visite (source : SAT, DASCI).



Les moyens de déplacement

Des moyens de déplacement autonomes sont nécessaires aux agents de contrôle pour intervenir à tout moment dans des lieux de travail souvent éloignés. Les établissements, entreprises et lieux assujettis au contrôle sont dispersés dans des périmètres géographiques vastes et incomplètement desservis par des transports collectifs. Le parc des véhicules de service utilisables par les agents de contrôle²⁵⁷ se maintient autour de 1 700 véhicules, dont une centaine outremer. La politique menée à cet égard vise à la réduction du nombre d'agents devant utiliser leur véhicule personnel pour les besoins de leur fonction.

Le remboursement des frais de déplacements et des frais de missions (repas et nuitées) est fixé par arrêté²⁵⁸.

Les ressources documentaires

Il s'agit ici des documents traditionnels (livres, revues) ou numériques. Les pôles travail reçoivent des ouvrages et des périodiques juridiques, spécialisés en droit social. Ils bénéficient d'abonnements à des sites spécialisés. Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, ils ont notamment accès à des sources, périodiques et brochures éditées ou mises en ligne notamment par la CNAM ou l'INRS. Les services de documentation en Direccte ou en UT apportent une aide spécialisée sur des questions complexes.

La DGT comme les services régionaux élaborent des supports d'information et d'aide au travail des agents et à leurs diverses interventions. Le plus souvent les documents sont élaborés avec la contribution de groupes de travail, auxquels participent, selon les cas, des agents de contrôle, des agents ARM, des médecins inspecteurs et des ingénieurs de prévention. L'intranet professionnel Sitère est le lieu dédié à la mutualisation documentaire, dont l'enrichissement est un enjeu partagé.

257 - Les autres agents des services, affectés à d'autres fonctions (emploi, services supports), les utilisent également ; une disponibilité permanente de véhicules est assurée pour les urgences, par exemple un déplacement immédiat sur les lieux d'un accident du travail.

258 - Voir en annexe (CD) document IIID1.

Documents disponibles dans le CD annexe

I - Compétence, organisation

IA. Généralités, champ d'intervention, compétence des services

- IA1. La France. Généralités
- IA2. Les institutions françaises
- IA3. Organisation juridictionnelle de la France
- IA4. Textes de référence pour la réalisation du rapport annuel au BIT sur l'inspection du travail
- IA5. La convention n° 81
- IA6. La convention n° 129
- IA7. La convention n° 178
- IA8. La convention du travail maritime de 2006
- IA9. Textes législatifs sur l'inspection du travail : L.8112-1 à L.8123-6
- IA10. Textes réglementaires sur l'inspection du travail : R.8111-1 à R.8123-9
- IA11. Sigles utilisés parfois ou souvent
- IA12. Petit glossaire
- IA13. Population active totale et occupée (BIT)
- IA14. Répartition des établissements par secteur économique
- IA15. Répartition des établissements par taille d'établissement
- IA16. Éléments complémentaires sur les secteurs maritime et portuaire
- IA17. Les affaires maritimes, services de proximité
- IA18. L'inspection du travail dans les armées. Information complémentaires, textes, organisation, activité
- IA19. Organigramme de l'inspection du travail dans les armées
- IA20. L'intervention de l'inspection du travail en matière de contrat de travail
- IA21. L'intervention des services de l'État dans les conflits collectifs du travail
- IA22. Liste des textes parus en 2012 en lien avec l'activité de l'inspection du travail
- IA23. La notion juridique d'« ordre public » en droit du travail

IB. Organisation et direction du système d'inspection

- IB1. Organigramme de la Direction générale du travail (DGT)
- IB2. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) (informations complémentaires)

- IB3. Bilan du BOP 155, extrait du rapport de la mission travail-emploi
- IB4. Rapport d'activité de l'INTEFP au titre de 2012
- IB5. Nombre de sections d'inspection du travail par régions et par départements
- IB6. Charte de la fonction de renfort. Exemple

IC. Les coopérations internes et externes

- IC1. Eléments complémentaires sur le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)
- IC2. Le Comité interministériel départemental antifraude (Codaf)
- IC3. Quinze acteurs concourant à l'effectivité du droit dans le domaine du travail
- IC4. *L'inspection des installations classées* (dépliant)
- IC5. Eurogip, *Rapport d'activité 2012*
- IC6. Délégation française à la 101^e session de la conférence internationale du travail à Genève, en 2012

II - L'activité de l'inspection du travail

IIA. Le cadre de l'activité

- IIA1. Le programme 111 : présentation du programme et des actions
- IIA2. Le programme 111 : objectifs et indicateurs de performance
- IIA3. Bilan du programme 111 pour 2012, extrait du rapport annuel de performance de la mission travail-emploi
- IIA4. Les moyens du contrôle de l'inspection du travail

IIB. Les interventions en 2012

- IIB1. Nombre d'interventions par type d'intervention et par région
- IIB2. Nombre de suites à intervention par type de suite et par région
- IIB3. Nombre d'articles visés dans les suites à intervention par type de suite et par objet
- IIB4. Contribution de l'Autorité de sûreté nucléaire au rapport sur l'inspection du travail en 2012
- IIB4^{bis}. IRSN, *La radioprotection des travailleurs. Exposition professionnelle aux rayonnements ionisants en France*
- IIB5. Activité de l'inspection du travail dans les centrales nucléaires
- IIB6. DGT, *La négociation collective en 2012, 2013*
- IIB7. Circulaire DGT 07-2012 du 30 juillet 2012, relative aux décisions administratives en matière de rupture ou de transfert du contrat de travail des salariés protégés.

- IIB8. Bilan de la campagne nationale et européenne de contrôle sur la prévention de l'exposition des salariés aux risques psycho-sociaux (RPS)
- IIB9. Synthèse du bilan de la campagne nationale et européenne de contrôle sur la prévention de l'exposition des salariés aux risques psycho-sociaux
- IIB10. DGT, *Campagne européenne 2012 de contrôle sur les risques psycho-sociaux. Résultats et perspectives*
- IIB11. SLIC 2012-*Campaign on psycho-social risks-Country report I: FRANCE-General description*
- IIB12. SLIC 2012-*Campaign on psycho-social risks-Country report II: FRANCE-Questions connected to inspections*
- IIB13. DGT, *Risques psychosociaux : comment choisir un consultant*, 2012
- IIB14. Carsat Normandie, *La souffrance au travail - Les risques psychosociaux en entreprise - Guide pratique. Employeurs*, 2012
- IIB15. Carsat Normandie, *La souffrance au travail - Les risques psychosociaux en entreprise - Guide pratique. Salariés et représentants du personnel*, 2012
- IIB16. L'inspection du travail et l'amiante en 2012
- IIB17. Éléments sur la collaboration entre l'inspection de l'Autorité de sûreté nucléaire et l'inspection du travail en 2012
- IIB18. L'action sur la pénibilité au travail
- IIB19. DDTEFP de Seine Maritime, *Schéma de la procédure de rupture conventionnelle*, 2008
- IIB20. DGT, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2011*, 2012
- IIB21. DGT, *Bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectués en 2011 dans les secteurs prioritaires*, 2012
- IIB22. DGT, *Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2010 et 2011*, 2012
- IIB23. Les textes parus en 2012 en matière de travail illégal
- IIB24. Commission nationale de lutte contre le travail illégal, *Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015*, 2012
- IIB25. Évolution par thèmes de la verbalisation de l'inspection du travail
- IIB26. PV transmis aux parquets en 2012 dans les départements d'Outre-mer (par thème)
- IIB27. Suites judiciaires des PV de l'inspection du travail dressés de 2004 à 2012
- IIB28. Suites judiciaires aux procès-verbaux dressés en 2007
- IIB29. Suites judiciaires aux procès-verbaux dressés en 2008
- IIB30. Jugements prononcés sur les procès-verbaux de 2007
- IIB31. Jugements prononcés sur les procès-verbaux de 2008
- IIB32. Note méthodologique spécifique à l'analyse de la verbalisation et des suites pénales par l'Observatoire des suites pénales (OSP)
- IIB33. DireccTe de Poitou-Charentes, *Rapport d'activité 2012*
- IIB34. DireccTe de Bretagne, *Rapport d'activité 2012*
- IIB35. Unité territoriale de Haute Corse, *Le système d'inspection du travail en Haute-Corse : des chiffres, un bilan, des objectifs*

III - Ressources humaines et moyens de fonctionnement

III0. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, *Bilan social 2011*

IIIA. Effectifs

- IIIA0. Effectifs des Direccte et Dieccte par champ fonctionnel, notamment inspection du travail
- IIIA1. Répartition par catégorie des effectifs autorisés de la mission « travail et emploi » en 2012
- IIIA2. Effectif de l'inspection du travail, des salariés et des établissements par région au 31 décembre 2012 (*N.B. : faute d'actualisation, certains chiffres de 2011 ont été conservés*)
- IIIA3. Effectif des agents affectés en section d'inspection du travail par catégorie
- IIIA4. Évolution du nombre d'agents affectés en section d'inspection du travail de 1983 à 2012
- IIIA5. Évolution des effectifs d'inspection du travail depuis 1983
- IIIA6. Évolution du nombre moyen de salariés par agent de contrôle
- IIIA7. Effectif d'agents participant aux fonctions d'inspection du travail, par région
- IIIA8. Répartition par sexe des agents affectés en section d'inspection du travail

IIIB. Rémunération

- IIIB1. Les grilles indiciaires dans l'inspection du travail
- IIIB2. Rémunération des médecins inspecteurs du travail

IIIC. Protection fonctionnelle

- IIIC1. Demandes de protection fonctionnelle par année et par qualité du demandeur
- IIIC2. Demandes de protection fonctionnelle par incriminations
- IIIC3. Textes de référence relatifs à la protection fonctionnelle des agents de l'inspection du travail

IID. Moyens de fonctionnement

- IID1. Remboursement des frais de déplacement et de mission

Table des matières

Avant-propos

Quelques faits marquants en 2012

Quelques chiffres-clés

Note liminaire (ou « comment lire » le rapport au BIT)

I - Compétence, organisation	9
La compétence généraliste	9
Une exigence accrue d'organisation	11
I-a Compétence généraliste et interprofessionnelle	14
I-a-1 Le champ matériel d'intervention : le tissu socio-économique	14
Les secteurs d'intervention	15
Compétence et organisation dans le secteur agricole	17
Compétence en matière de transport	18
Compétence et organisation dans le secteur maritime	19
Les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales	20
I-a-2 Des secteurs à compétence spécifique	20
La production et le transport d'électricité	20
Compétence de l'inspection du travail	20
Compétence de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	21
Compétence des DREAL et DRIEE	21
Les mines et carrières	22
Les armées (Inspection du travail dans les armées - ITA)	22
I-a-3 Les limites de la compétence	23
La compétence en fonction du lien salarié/employeur	23
Dans le secteur public, une compétence différenciée	23
En matière de contrat de travail, une compétence partielle	25
Compétence et frontières : quelques aspects	25
I-b La direction du système d'inspection du travail	27
I-b-1 L'autorité centrale de l'inspection du travail	27
Les fonctions assurées par la DGT	28
Pilotage et animation du système :	
le Service d'animation territoriale	29
Le département de l'animation de la politique du travail (DAP)	29
Le département de l'appui et du soutien au contrôle (DASC)	30
I-b-2 Les institutions centrales	31

Le Conseil national de l'inspection du travail	31
L'inspection générale des affaires sociales	32
La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	32
I-b-3 Les directions centrales de gestion et d'études	32
Le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales	32
La direction de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo)	33
La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)	33
I-b-4 L'organisme dédié à la formation en matière de travail : l'INTEFP	33
I-c Les échelons territoriaux	36
I-c-1 Direccte et Diecccte	36
Le Pôle T : la politique du travail au niveau régional	36
Le pilotage et l'animation des services d'inspection du travail	37
Les fonctions de soutien	38
Les équipes pluridisciplinaires	38
La fonction ARM	39
Les « référents »	40
I-c-2 L'Unité territoriale (UT)	41
Le service de lutte contre le travail illégal	41
La section d'inspection du travail	42
La couverture du territoire	42
Organisation de la section	42
Les sections spécialisées	43
Les sections à dominante	46
La fonction ARM en UT	46
La fonction de renfort	46
La section centrale travail (SCT)	47
La fonction de renseignement	47
I-c-3 Perspectives de réorganisation du système d'inspection du travail	49
I-d Les coopérations internes et externes	50
I-d-1 Un organe de coordination :	
le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)	50
I-d-2 D'autres acteurs en proximité de l'inspection du travail	51
I-d-3 La coopération internationale	54
Participation au Comité des hauts responsables de l'inspection du travail	54

Participation à l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)	55
Représentation et contribution à l'Organisation internationale du travail (OIT)	56
II - L'activité de l'inspection du travail	57
II-a Le cadre général de l'activité	57
II-a-1 Les missions du système : permanences et évolutions	57
La politique du travail	60
Le programme 111	60
La santé et la sécurité au travail	60
La qualité et l'effectivité du droit	61
Le dialogue social et la démocratie sociale	61
La lutte contre le travail illégal	62
Les avantages recherchés par la programmation de l'activité	62
II-a-2 Les moyens d'intervention, les suites du contrôle	63
II-b Les interventions en 2012	65
II-b-1 Caractéristiques générales de l'activité	66
L'activité par suite à intervention	66
Commentaire	67
L'activité de contrôle dans les secteurs spécifiques	68
Dans le secteur agricole	68
Dans le secteur maritime	68
Dans les centrales nucléaires	68
Dans les armées	69
II-b-2 L'activité par thème d'intervention	70
Commentaire	71
Les interventions en matière de relations collectives du travail	72
Commentaire	73
L'action en matière de relations collectives du travail	73
Les interventions en matière de représentation du personnel	78
Commentaire	79
L'action des services en matière de représentation du personnel	79
Le traitement des demandes d'autorisation relatives aux salariés protégés	81
Les interventions en matière de santé et sécurité au travail	83
Commentaire	84
Le contrôle des chantiers du bâtiment et des travaux publics (BTP)	86

Les accidents du travail	87
L'inspection du travail et l'amiante en 2012	88
La prévention des risques psycho-sociaux	88
Le contrôle de l'exposition aux rayonnements ionisants	90
L'action en matière de pénibilité	91
La surveillance médicale des salariés	91
Les interventions en matière de contrat de travail	93
Commentaire	94
L'homologation des ruptures conventionnelles	95
Les interventions en matière d'obligations générales	96
Commentaire	97
La lutte contre le travail illégal	97
Le détachement des entreprises étrangères prestataires de services	98
La lutte contre le travail illégal dans le secteur des transports routiers	99
Les constats relatifs aux obstacles à l'exercice des fonctions de contrôle	99
Les interventions en matière de libertés et de droits fondamentaux	100
Commentaire	101
Les interventions en matière d'emploi et de formation	102
Commentaire	103
II-b-3-Le recours à la sanction pénale	104
L'instruction sur les procès-verbaux	104
La verbalisation en 2012	105
Le suivi et l'animation de l'activité pénale	107
II-c L'action en faveur de l'accès au droit et le conseil	109
Le rôle des différents échelons du système	109
II-d Le signalement des déficiences et des abus en matière de législation	112
II-e Aspects déontologiques	113
La diligence normale	114
L'indépendance et l'impartialité	114
Entre information et confidentialité	116
La communication des documents administratifs	117

III - Ressources humaines et moyens de fonctionnement	119
III-a Les effectifs de l'inspection du travail	120
III-a-1 Les sections d'inspection du travail	121
Les agents affectés en section	121
Les effectifs des sections agricoles	123
Situation moyenne des sections	123
Évolutions catégorielles et fonctionnelles	123
Agents de contrôle	123
Agents administratifs	124
Agents de soutien	125
Agents participant à la mission	125
Agents chargés du renseignement des usagers	126
III-b Un personnel spécialisé, recruté par concours et formé	126
III-b-1 Le recrutement	126
III-b-2 La formation	127
La formation statutaire des inspecteurs élèves du travail	127
La formation statutaire des contrôleurs du travail stagiaires	129
La formation des agents des DREAL et de l'ASN	129
III-c Un personnel rémunéré et protégé par l'État	130
III-c-1 Rémunération et carrière des agents de l'inspection du travail	130
Le corps de l'inspection du travail	130
Le corps des contrôleurs du travail	130
Le personnel sous statut d'emploi	131
Les médecins inspecteurs du travail (MIT)	131
III-c-2 La protection fonctionnelle	131
Observations sur les incidents de contrôle	132
Le dispositif d'accompagnement	133
Les demandes de protection fonctionnelle en 2012	134
Les suites judiciaires aux demandes de protection fonctionnelle	134
III-d Le système d'information	135
III-e Les moyens matériels	136
Les locaux	136
Les moyens de déplacement	137
Les ressources documentaires	137

Conception et coordination

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle
et du Dialogue social

Direction générale du travail (DGT)

Département de l'animation de la politique du travail et du contrôle

Secrétariat d'édition et réalisation

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle
et du Dialogue social

Délégation à l'information et à la communication

Nº ISBN : 978-2-11-129970-2

Achevé d'imprimer au mois de novembre 2013 sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens

Dépôt légal : 4^e trimestre 2013

L'inspection du travail en France en 2012 est le rapport remis comme chaque année par le Gouvernement français au Bureau international du travail. Son objet est essentiellement d'apporter à l'autorité internationale les éléments dont la transmission est rendue obligatoire par trois conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Ce rapport va cependant bien au-delà en apportant de nombreuses explications sur le rôle des services d'inspection dans l'amélioration des conditions de travail et le développement du dialogue social dans les entreprises.

Il comprend un socle constant d'informations sur la compétence des services, leur organisation, leurs moyens matériels, leurs ressources humaines, et offre un large aperçu de leurs interventions.

Il met en relief la riche diversité de l'activité du système d'inspection du travail et montre en filigrane comment, dans un contexte de tensions sociales et d'évolution législative et réglementaire, il remplit ses missions et sait répondre aux attentes des acteurs économiques et sociaux

L'ensemble que forment les interventions de ce corps de contrôle, mises en lumière dans leur environnement, complète le panorama des évolutions en cours dans le monde du travail.

Comme la précédente, l'édition 2012, accessible également par le site internet du ministère du Travail, comporte un livret synthétique et un CD qui contient des documents, des monographies, ainsi que des compléments statistiques.



Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle
et du Dialogue social

Direction générale du travail

Service de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action
de l'inspection du travail

Département de l'animation de la politique et du contrôle

39/43, quai André Citroën 75902 Paris cedex 15