

# Inspection du travail : la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs »

JANVIER 2025  
2024-070R

• **RAPPORT**

Philippe  
**Caillon**

Dominique  
**Giorgi**

Mireille  
**Jarry**

—

Membres de l'Inspection générale  
des affaires sociales



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

# SYNTHÈSE

Dans le cadre de son programme de travail pour 2024, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a été chargée d'une **mission portant sur la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail** issus de l'ordonnance 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail.

L'ordonnance du 7 avril 2016, pour apporter des réponses plus rapides et plus efficaces, a renforcé les moyens d'action de l'inspection du travail et modernisé le dispositif de sanctions en matière de droit du travail, se situant ainsi dans la droite ligne de la réforme de l'inspection du travail dite « Ministère fort », engagée en 2014, et qui portait notamment sur l'organisation et le fonctionnement du système d'inspection du travail (SIT).

**Le présent rapport analyse les conditions d'utilisation des quatre principaux pouvoirs issus de ce cadre, à savoir l'extension des décisions d'arrêt de travaux et d'activité à de nouveaux risques et secteurs d'activité, le renforcement des mesures de protection de la santé et de la sécurité des mineurs, l'élargissement du champ des amendes administratives et la création d'amendes pénales transactionnelles.**

Ainsi qu'il ressort des données quantitatives disponibles, de trois questionnaires administrés auprès des responsables de pôle T des DREETS, des responsables d'unités de contrôle et des agents de contrôles de trois régions visitées par la mission (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Grand Est), et des nombreux entretiens réalisés, **ces compétences sont très peu utilisées.**

En 2023, seuls 11 arrêts d'activité, 2 retraits d'affectation de mineurs à certains travaux, 223 propositions de transactions ainsi que 1 756 décisions d'amendes administratives ont été saisis dans le système d'information SUI. En outre, sur toutes ces thématiques, l'année 2023 semble en recul au regard des valeurs constatées les années précédentes, alors même qu'elles ont pu être marquées par la crise sanitaire. En particulier, le nombre de transactions pénales a été divisé par trois depuis 2019, et les mesures relatives aux mineurs ne sont quasiment pas utilisées. Au total, ces mesures constituent à peine un peu plus de 1 % des suites à intervention, l'essentiel de celles-ci étant constitué des lettres d'observations adressées aux employeurs (plus de 70 %), ce qui reflète bien la prévalence d'une posture pédagogique « d'accompagnement » vis-à-vis des entreprises. Seules les amendes administratives ont connu un développement encourageant au cours des dernières années. Parallèlement, on observe une baisse d'environ un quart du nombre de procès-verbaux (qui ne représentent cependant que 1,7 % du total des suites), sans qu'un lien de causalité puisse être établi formellement avec l'instauration du pouvoir d'amende administrative.

Par ailleurs, le rapport relève la **forte hétérogénéité régionale et départementale d'utilisation des mesures**. La plus grande partie des mesures d'arrêts ou reprises de travaux ou d'activité, également examinées, se situe logiquement, en valeur absolue, dans les grandes régions, mais ce constat est moins net pour les amendes administratives et les propositions de transactions pénales. Enfin, en rapportant le nombre de mesures au nombre d'agents de contrôle en poste, on peut constater la très forte dispersion dans l'appropriation de ces compétences en 2023 : d'un à

six arrêts et reprises de travaux en moyenne par agent selon les régions, et même de 0,5 à 10 décisions d'amendes par agent.

Développer l'appropriation des nouveaux pouvoirs par l'inspection du travail suppose d'identifier les raisons pour lesquelles leur utilisation est modeste.

**De ce point de vue, la mission a pu recueillir l'avis des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ainsi que de certaines organisations syndicales<sup>1</sup>** du ministère du travail et de l'emploi (CGT-TEFP, CFDT-TEFP et UNSA-TEFP). Du côté syndical, l'attribution de ces nouveaux pouvoirs est généralement vue comme une avancée pour l'efficacité des contrôles de l'inspection du travail. Les critiques initiales qui portaient sur les risques de « dépenalisation du droit du travail », ont quasiment disparu. Pour le patronat, le MEDEF relève surtout, de la part des entreprises qu'il a interrogées, une méconnaissance des nouveaux moyens d'intervention de l'inspection du travail et donc des moyens de réponse ou de contestation, d'une manière générale. Néanmoins les sanctions sont jugées utiles pour rétablir un équilibre entre entreprises qui « jouent le jeu » ou non.

**Les réponses aux questionnaires et entretiens réalisés mettent cependant en évidence de nombreuses difficultés opérationnelles**, dont le traitement devrait permettre d'améliorer la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs ».

- S'agissant des **arrêts d'activité**, des lourdeurs de procédure et la nécessité de mobiliser des compétences techniques sont relevées, en particulier pour le risque lié aux « agents chimiques cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction » (CMR), la réglementation applicable au risque amiante, plus ancienne, apparaissant mieux connue. Afin d'apporter l'appui technique nécessaire aux inspecteurs du travail, la mission recommande de maintenir la mobilisation de compétences internes, et tout particulièrement celle des ingénieurs de prévention, ainsi que la réactivation des réseaux des risques particuliers dans les DDETS(-PP).
- Quant aux **mesures relatives aux mineurs**, la complexité des règles applicables est également relevée, mais c'est en premier lieu l'identification de leurs lieux de travail ou de stage, et donc le ciblage des contrôles, qui pose question pour le SIT. La mission préconise sur ce point d'assurer un accès aux données des déclarations sociales nominatives (DSN) permettant d'identifier les établissements employant des travailleurs mineurs.
- Pour les **amendes administratives**, la nécessité d'établir des rapports détaillés, y compris pour des manquements simples apparaît comme une critique récurrente. De ce point de vue, il peut être recommandé de mettre à disposition des agents de contrôle un rapport-type simplifié pour les infractions au code du travail les plus simples. La mission relève également que les délais d'instruction, souvent très longs (7,8 mois en moyenne et même supérieur à un an pour 3 régions) et la faiblesse du montant des amendes (selon l'appréciation des agents) constituent des éléments importants dans l'appropriation de l'outil « amendes administratives ». La mission recommande d'établir deux référentiels, l'un portant sur la fonction d'instructeur, à partir d'un état des lieux détaillé des processus

---

<sup>1</sup> L'ensemble des organisations syndicales du ministère du travail et de l'emploi (SYNTEF-CFDT, UNSA, SNU-TEF, FO, CGT, SUD) avait été invité à participer à une réunion collective avec la mission, le 26 novembre, mais seules trois organisations étaient présentes : CGT, CFDT et UNSA.

d’instruction dans les régions, permettant une mise en commun des bonnes pratiques, le second indiquant une typologie des infractions par niveau de gravité, et y associant des fourchettes indicatives du montant des amendes.

Globalement, sans que cela constitue un frein à l’utilisation de cette compétence, mais au contraire une appréciation *a priori* positive, l’extension du champ des amendes administratives est fréquemment revenue dans l’ensemble des réponses recueillies. La mission fait sienne cette recommandation pour toutes les infractions contraventionnelles, notamment dans le champ de la santé et de la sécurité au travail.

- Enfin, s’agissant des **transactions pénales**, la mission relève que cette procédure ne paraît pas poser de question de principe mais plutôt de pratique professionnelle, particulièrement dans la relation transactionnelle avec les entreprises (lourdeurs dans le traitement interne de la procédure, notamment lors de la phase de négociation, difficulté à fixer le montant des amendes).

Sur ce point, les freins tiennent surtout à la mobilisation variable des Parquets. Ils renvoient ainsi plus globalement, malgré des exemples de collaboration de bon niveau, à leur implication diverse en matière de droit pénal du travail et, en conséquence, à la possibilité de conclure une convention avec les DDETS(-PP). La mission recommande en la matière la signature d’une circulaire conjointe entre les ministères de la justice et du travail qui permettrait de définir les objectifs partagés et les priorités d’une politique pénale en droit du travail, et la conclusion de conventions-cadres entre DDETS(-PP) et parquets.

**Au-delà de l’ensemble des difficultés opérationnelles relevées, la mission s’est intéressée au pilotage du SIT et l’accompagnement des agents de contrôle susceptibles de favoriser une appropriation harmonisée des « nouveaux pouvoirs ».**

La mise en œuvre de compétences telles que celles dont dispose l’inspection du travail depuis 2016 suppose à la fois une formation appropriée des agents, la mise à disposition d’outils et référentiels adaptés et enfin, la possibilité d’échanges professionnels en facilitant l’appropriation. Dans ces trois domaines, des efforts significatifs, voire importants d’**accompagnement des agents** ont été réalisés, mais des lacunes persistent et doivent être comblées, si l’on souhaite encore progresser dans la mobilisation des « nouveaux pouvoirs ».

Le niveau de formation relatif aux « nouvelles compétences » s’avère d’abord insuffisant. L’effort de formation global en la matière reste soutenu mais l’identification de formations spécifiques apparaît difficile (la formation « amendes administratives » a par exemple disparu). La mission formule une recommandation d’augmentation de l’offre et propose également de rendre obligatoire la formation continue des agents de contrôle portant sur la mobilisation de leurs pouvoirs de contrôle. Quant aux documents supports et référentiels d’accompagnement, nombreux et de qualité, leur accès doit être simplifié, et la mission propose une refonte de l’intranet SITERE. Enfin, au regard des réponses apportées aux questionnaires, l’organisation des échanges de pratiques professionnelles au sein des unités de contrôle peut encore progresser et des formations opérationnelles en la matière pourraient être systématiquement proposées aux RUC.

La mission n'était pas mandatée pour apprécier globalement **le pilotage du SIT**, exercice qui aurait nécessité une orientation initiale et des moyens d'investigation différents. Néanmoins, les nombreux contacts de terrain, les résultats des questionnaires, ainsi que l'examen de plans régionaux d'action (PRA) permettent de conclure que les modes de pilotage adoptés ne sont pas sans lien avec l'utilisation des nouveaux pouvoirs de l'inspection du travail, dont *a minima* ils permettent la mise en œuvre, voire peuvent la susciter, lorsque les thèmes d'intervention choisis sont appropriés.

Au niveau national, la mission recommande d'animer le réseau des responsables de pôle T au travers d'ateliers dédiés, et de mieux impliquer les DREETS à l'occasion du dialogue de gestion, voire lors de réunions nationales, autour de thèmes permettant de traiter de l'organisation des contrôles et de leurs suites.

Plus globalement, dans le cadre des campagnes nationales du système d'inspection du travail, il est proposé de donner, pour les identifier aussi souvent que possible, des thèmes de contrôle permettant le recours aux « nouveaux pouvoirs », en y associant un référentiel d'utilisation des différentes mesures de prévention ou de coercition.

Au niveau régional et départemental, le pilotage du SIT reste inégal, notamment dans l'organisation d'actions collectives. En effet, le mode de pilotage des pôles T peut conduire à une mobilisation plus ou moins dynamique des services autour de méthodes de travail et de thèmes favorisant des suites potentiellement coercitives. La mission recommande d'abord de veiller dans l'animation hiérarchique et fonctionnelle du SIT, à privilégier en permanence des orientations portant sur la présence sur le terrain et la qualité des suites. Les questionnaires révèlent en particulier que les « nouveaux pouvoirs » font assez peu l'objet d'actions collectives, hormis les arrêts de chantiers qui ne relèvent pas spécifiquement de ce champ. Il peut être ainsi recommandé de prendre en compte leur mise en œuvre, dans l'organisation, au niveau régional ou départemental, des campagnes de contrôle ou des actions collectives.

# SOMMAIRE

<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>9</b>
<b>RAPPORT .....</b>	<b>12</b>
<b>1 UN DEPLOIEMENT MODESTE ET HETEROGENE DES POUVOIRS CONFERES PAR L'ORDONNANCE DU 7 AVRIL 2016.....</b>	<b>15</b>
1.1 AU REGARD DES DONNEES DISPONIBLES ET DES RESULTATS DES ENQUETES DILIGENTES PAR LA MISSION, L'UTILISATION DES « NOUVEAUX POUVOIRS » RESTE GLOBALEMENT MODESTE, VOIRE NEGLIGEABLE POUR CERTAINS D'ENTRE EUX.....	15
1.1.1 Les nouvelles mesures d'intervention sont très peu utilisées.....	16
1.1.1.1 Globalement, les « nouveaux pouvoirs » représentent une très faible part des suites à intervention .....	16
1.1.1.2 Des arrêts d'activité peu fréquents.....	18
1.1.1.3 Des mesures relatives aux mineurs utilisées de façon très exceptionnelle.....	19
1.1.2 Un développement encourageant des amendes administratives.....	20
1.1.2.1 Le nombre de décisions a quasiment triplé entre 2019 et 2021, mais semble stagner depuis .	20
1.1.2.2 Le nombre de procès-verbaux (PV) a fortement chuté en 2020, corrélativement à l'augmentation du nombre de décisions d'amende administrative .....	21
1.1.2.3 Les montants totaux et moyens des amendes administratives progressent régulièrement	22
1.1.2.4 La durée du travail représente la thématique largement dominante en montants d'amendes prononcées.....	23
1.1.3 Le nombre de transactions pénales a été divisé par trois depuis 2019.....	25
1.1.3.1 Les propositions de transaction sont faibles, en volume, et baissent depuis 2019 .....	25
1.1.3.2 La thématique principale des amendes transactionnelles : la santé et la sécurité au travail....	27
1.1.3.3 1,5 M€ d'amendes transactionnelles homologuées en 2023, selon les responsables des pôles travail .....	27
1.2 L'UTILISATION DES NOUVELLES COMPETENCES APPARAÎT TRÈS DISPARATE .....	28
1.2.1 L'utilisation des « nouveaux pouvoirs » apparaît hétérogène entre les régions et concentrée sur certains départements.....	28
1.2.1.1 Une cartographie peu instructive des quelques arrêts d'activité dénombrés en 2023 .....	28
1.2.1.2 Une forte hétérogénéité régionale et départementale d'utilisation des mesures d'arrêt ou de reprise des travaux prises en 2023 .....	29
1.2.1.3 Les décisions d'amende administrative sont réparties de manière très hétérogène sur le territoire .....	30
1.2.1.4 Seulement 17 propositions de transactions pénales en moyenne régionale en 2023.....	34
1.2.2 L'examen de la mobilisation des nouveaux pouvoirs par agent de contrôle met en lumière une autre cartographie régionale de leur usage .....	36
1.2.2.1 En 2023 selon les régions, les agents de contrôle émettent d'un à six arrêts et reprises de travaux en moyenne .....	36
1.2.2.2 Selon les régions, le nombre de décisions d'amendes par agent en poste varie de 0,4 à 9,9...	36
1.2.2.3 Une dispersion peu significative du nombre de propositions de transaction pénale par agent .....	37
<b>2 LE TRAITEMENT DES DIFFICULTES OPERATIONNELLES OBSERVEES DEVRAIT PERMETTRE D'AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DES « NOUVEAUX POUVOIRS » .....</b>	<b>38</b>
2.1 LES ARRETS DE TRAVAUX ET D'ACTIVITE .....	38

2.1.1	<i>Un dispositif apprécié, surtout dans sa dimension « arrêt de travaux »</i> .....	38
2.1.2	<i>Des pratiques professionnelles qui tendent parfois à privilégier les suites non coercitives</i> .....	39
2.1.3	<i>La nécessité de mobiliser des compétences techniques, en particulier pour les arrêts d'activité liés au risque CMR</i> .....	39
2.1.4	<i>Des lourdeurs procédurales, souvent évoquées</i> .....	40
2.1.5	<i>La reprise d'activité : une responsabilité assumée</i> .....	41
2.2	LES MESURES DE PROTECTION DES MINEURS .....	42
2.2.1	<i>Une approbation de principe</i> .....	42
2.2.2	<i>Toutefois, c'est en premier lieu l'identification de leurs lieux de travail ou de stage et donc le ciblage des contrôles qui pose question, pour le SIT</i> .....	42
2.2.3	<i>La diversité des règles et procédures applicables, selon le statut des mineurs, est fréquemment évoquée comme une source de complexité</i> .....	43
2.2.4	<i>Enfin en raison des enjeux en matière d'insertion professionnelle et d'emploi, des pressions sont exercées par les parents ou les jeunes</i> .....	43
2.3	LES AMENDES ADMINISTRATIVES.....	44
2.3.1	<i>Une convergence des opinions positives, de la part des utilisateurs</i> .....	44
2.3.2	<i>Une volumétrie limitée par différents facteurs</i> .....	44
2.3.2.1	<i>Un outil de second recours</i> .....	44
2.3.2.2	<i>La nécessité d'établir des rapports détaillés, y compris pour des manquements simples</i> ...	44
2.3.2.3	<i>La mission relève que les délais d'instruction constituent un élément important dans la relation que les agents de contrôle ont avec les services instructeurs et dans leur appropriation de l'outil « amendes administratives »</i> .....	45
2.3.2.4	<i>La faiblesse des montants des amendes</i> .....	47
2.3.3	<i>Un champ d'application trop limité : des propositions d'extension récurrentes</i> .....	48
2.3.4	<i>La procédure de recouvrement des amendes : si le manque de visibilité des agents de contrôle sur cette ultime phase de la procédure est souligné, il ne constitue pas un obstacle dans l'utilisation de la mesure</i> .....	49
2.4	LES TRANSACTIONS PENALES.....	51
2.4.1	<i>Des avis mitigés de la part des parties prenantes</i> .....	51
2.4.2	<i>Une procédure décentralisée et des délais longs</i> .....	52
2.4.3	<i>La mission relève que la transaction pénale ne paraît pas poser de question de principe mais plutôt de pratique professionnelle, notamment dans la relation transactionnelle avec les entreprises.</i> ...	53
2.4.4	<i>Des freins qui tiennent surtout à la mobilisation variable des Parquets</i> .....	54

### 3 LE PILOTAGE DU SIT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES AGENTS DE CONTROLE PEUVENT MIEUX

#### FAVORISER UNE APPROPRIATION HARMONISEE DES « NOUVEAUX POUVOIRS »..... 56

3.1	LES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DES AGENTS DE CONTROLE DEVRAIENT ETRE RENFORCEES.....	56
3.1.1	<i>Le niveau de formation relatif aux « nouveaux pouvoirs » est insuffisant</i> .....	56
3.1.1.1	<i>Au regard des réponses au questionnaire diligenté par la mission, les agents non formés à la mise en œuvre de certains « nouveaux pouvoirs » restent trop nombreux</i> .....	56
3.1.1.2	<i>L'effort de formation pour la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail doit être maintenu, voire accru dans certains domaines</i> .....	57
3.1.2	<i>La mise à disposition et l'accès aux documents supports et référentiels d'accompagnement, nombreux et de qualité, doivent être simplifiés</i> .....	59
3.1.3	<i>L'organisation des échanges de pratiques au sein des unités de contrôle peut encore progresser.</i> .....	61
3.2	LE PILOTAGE DU SIT A DES EFFETS D'ENTRAINEMENT IMPORTANTS QUI DEVRAIENT ETRE AMELIORES.....	62
3.2.1	<i>Le cadre national de pilotage oriente le SIT vers l'utilisation de ses pouvoirs coercitifs</i> .....	62
3.2.1.1	<i>La DGT est chargée de déterminer les orientations de la politique du travail (art. R 8121-14) et les formalise dans le plan national d'actions (PNA), qui comporte des priorités d'intervention</i> ....	62
3.2.1.2	<i>Le pilotage du SIT met régulièrement en visibilité le thème des « suites de contrôles »</i> .....	63

3.2.1.3 L'organisation de campagnes nationales est l'occasion de rappeler les suites possibles aux contrôles .....	63
3.2.2 <i>Le pilotage régional et départemental du SIT reste inégal, notamment dans l'organisation d'actions collectives</i> .....	64
3.2.2.1 Les pratiques de pilotage régional diffèrent par leur dynamisme.....	64
3.2.2.2 Pour les RUC ayant répondu à l'enquête de la mission, l'organisation d'actions collectives paraît encore minoritaire, s'agissant de la mise en œuvre de nouveaux pouvoirs .....	67
3.2.2.3 Enfin, la méthodologie d'élaboration des actions collectives paraît avoir progressé, mais doit être confortée .....	68
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b> .....	<b>69</b>
<b>LETTRE DE MISSION</b> .....	<b>75</b>



# RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Vecteur	Échéance
Améliorer le recueil de l'information dans SUIIT					
1	Afin d'objectiver l'usage et de permettre le bon pilotage de la mesure, organiser dans SUIIT des champs de recueil d'information plus précis, s'agissant des transactions pénales, pour générer des rapports d'activité DELPHES plus complets.	1	DGT	Développements informatiques	2025
2	Améliorer l'exhaustivité et la qualité de la saisie des suites à intervention dans SUIIT, par le biais d'un plan d'action national, décliné régionalement.	1	DGT	Plan d'action au sein du SIT	2025
Faciliter l'exercice des arrêts d'activité et des mesures portant sur les mineurs					
3	Au niveau des DREETS, analyser et documenter le recours aux ingénieurs de prévention des cellules pluridisciplinaires, revoir leur organisation pour qu'elles puissent être mieux mobilisées, à titre individuel ou collectif, et s'assurer de la bonne couverture de l'ensemble des risques en santé et sécurité au travail	1	DREETS		2025
4	Réactiver les réseaux des risques particuliers dans les DDETS(-PP), afin d'apporter l'appui technique nécessaire aux inspecteurs du travail.	2	DGT/ DREETS	Instruction DGT	2025
5	Afin de permettre un ciblage des contrôles, assurer au système d'inspection du travail, un accès aux données des DSN permettant d'identifier, sur une base départementale, les établissements employant des travailleurs mineurs.	2	DGT/DSS Urssaf caisse nationale/GIP MDS		2025
Améliorer l'instruction des amendes administratives et en élargir le champ					
6	Afin de simplifier et accélérer l'instruction des amendes administratives, mettre à disposition des agents de contrôle, a minima, un rapport-type simplifié pour les infractions au code du travail d'identification plus simple	1	DGT	Instruction technique DGT	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Vecteur	Échéance
7	En vue d'établir un référentiel de la fonction d'instructeur, disposer, au niveau de la DGT, d'un état des lieux détaillé, par DREETS, des processus d'instruction des amendes administratives, permettant une mise en commun des bonnes pratiques.	1	DGT/DREETS	Instruction technique DGT	2025
8	Afin d'assurer une cohérence des pratiques régionales dans la fixation du montant des amendes, établir un référentiel indiquant une typologie des infractions par niveau de gravité, y associant des fourchettes indicatives du montant des amendes	1	DGT	Instruction DGT	2025
9	Etendre le champ des amendes administratives à toutes les infractions contraventionnelles, notamment dans le champ de la santé et de la sécurité au travail	1	DGT	Vecteur législatif	-
10	Pour limiter le nombre des admissions en non-valeur, élargir le champ des amendes administratives aux personnes physiques, notamment en cas de dissolution de la personne morale contrevenante, dans des conditions et sous des modalités à expertiser.	2	DGT	Vecteur législatif	-
Améliorer la mise en œuvre de la politique pénale du travail					
11	Pour la DGT, définir, avec le ministère de la Justice, les orientations de la politique pénale du travail, sous la forme par exemple d'une circulaire conjointe	1	DGT/DACG	Circulaire	2025
12	Pour la DGT, réitérer les instructions pour que chaque DREETS et DEETS(-PP) se dote d'une convention-cadre avec le parquet, prévoyant les priorités thématiques pour les poursuites, des réunions conjointes et -si possible- un engagement de poursuites pour les cas de refus de transaction pénale par l'employeur	1	DGT	Instruction SIT	2025
Renforcer l'accompagnement et la formation					
13	Accroître l'offre de formation spécifique sur les « nouveaux pouvoirs », notamment sur les risques particuliers et les amendes administratives	1	DGT/ DRH	Maquette ONF	2026/27

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Vecteur	Échéance
14	Rendre obligatoire une formation continue des agents de contrôle portant sur la mobilisation de leurs pouvoirs de contrôle	1	DGT/DRH	Instruction et planification DGT/DRH	2026/27
15	Simplifier l'accès aux documents d'appui relatifs à mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs », au travers d'une refonte de l'intranet SITERE	2	DGT	Développements informatiques	2025
16	Proposer à tous les RUC, dans le cadre du parcours spécifique qui leur est réservé, des formations opérationnelles à l'animation d'échanges de pratiques professionnelles	1	DGT/DRH/INTEFP	Formations initiales Maquette ONF	2026/27
Améliorer l'animation et le pilotage					
17	Animer le réseau des responsables de pôle T au travers d'ateliers dédiés, et mieux impliquer les DREETS à l'occasion du dialogue de gestion, voire lors de réunions nationales, autour de thèmes permettant de traiter de l'organisation des contrôles et de leurs suites	1	DGT	Confection des ordres du jour des réunions d'animation SIT	2025
18	Dans le cadre des campagnes nationales du système d'inspection du travail, orienter les travaux aussi souvent que possible sur des thèmes de contrôle permettant le recours aux « nouveaux pouvoirs », et les associer à un référentiel d'utilisation des différentes mesures de prévention ou de coercition.	1	DGT	Animation du SIT	2026
19	Pour les DREETS, veiller dans l'animation hiérarchique et fonctionnelle du SIT, à privilégier en permanence des orientations portant sur la présence sur le terrain et la qualité des suites	1	DREETS	Animation du SIT	2025
20	Prendre en compte, dans l'organisation, au niveau régional ou départemental, des campagnes ou actions collectives, la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs »	1	DREETS/DDETS (-PP)	Animation du SIT	2026

# RAPPORT

## Introduction

Dans le cadre de son programme de travail pour 2024, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a été chargée d'une **mission portant sur la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail** issus de l'ordonnance 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail. Une lettre de mission, jointe au présent rapport, a été signée le 25 septembre 2024 par le chef de l'Igas.

Les travaux ont été conduits par Philippe Caillon, Dominique Giorgi et Mireille Jarry, membres de l'IGAS.

L'ordonnance du 7 avril 2016, pour apporter des réponses plus rapides et plus efficaces, a renforcé les moyens d'action de l'inspection du travail et modernisé le dispositif de sanctions en matière de droit du travail, se situant ainsi dans la droite ligne de la réforme de l'inspection du travail dite « Ministère fort », engagée en 2014, et qui portait notamment sur l'organisation et le fonctionnement du système d'inspection du travail (SIT).

Tableau 1 : Mesures envisageables suite à contrôle

Mesures antérieures à 2016	
Lettre d'observations	Constat d'infraction et rappel des règles en vigueur, sans poursuites judiciaires
Mise en demeure	Demande de mise en conformité avec la réglementation
Demande de vérification technique	Demande à l'employeur de faire procéder à des contrôles techniques
Rédaction d'un rapport en vue d'une mise en demeure du DREETS	En matière de santé et de sécurité, dans le cadre des pouvoirs propres du DREETS
Procès-verbal (PV)	Constat d'infractions pénales, transmises au parquet en vue de poursuites judiciaires
Saisine du juge des référés	Saisine visant à obtenir la suspension d'une activité particulièrement dangereuse ou - dans le secteur de la vente au détail ou et de la prestation de services au consommateur - la cessation du travail dominical
Mesures antérieures étendues en 2016	
Arrêt temporaire de travaux/activité	Décision prononcée en cas de danger grave et imminent ou de danger avéré, résultant d'un défaut de protection contre certains risques ou de l'exposition à certains risques (risques et secteurs étendus en 2016)
Rapport en vue d'une amende administrative	Sur la base d'un rapport de l'agent de contrôle, sanction financière d'un manquement à certaines dispositions du code du travail

Mesures nouvelles 2016	
Mesure de protection des mineurs	Procédure de retrait d'urgence (travaux interdits, DGI) et possibilité de suspension du contrat de travail ou de la convention de stage (risque sérieux d'atteinte à sa santé, à sa sécurité ou à son intégrité physique ou morale)
Transaction pénale	Sur la base d'un procès-verbal de l'agent de contrôle, proposition à l'employeur de paiement d'une amende pénale, permettant l'extinction de l'action publique (homologation préalable du Procureur de la République)

Source : Mission d'après le guide DGT « L'inspection du travail » de mars 2021

**Le présent rapport analyse les conditions d'utilisation des quatre principaux pouvoirs issus de ce cadre, à savoir l'extension des décisions d'arrêt de travaux et d'activité à de nouveaux risques et secteurs d'activité, le renforcement des mesures de protection de la santé et de la sécurité des mineurs, l'élargissement du champ des amendes administratives et la création d'amendes pénales transactionnelles.**

Lors de la réforme de 2014 et au cours du processus d'adoption de l'ordonnance de 2016, la création de ces nouveaux outils a fait l'objet de critiques, parfois vives, émanant d'une partie des agents de contrôle et de certaines organisations syndicales. Elles portaient plus spécifiquement sur les amendes administratives et les transactions pénales, vues comme une « dépenalisation du droit du travail » et comme un transfert de compétences des agents de contrôle vers les DIRECCTE (DREETS). On constate, près de 10 ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, que la critique a quasiment disparu.

Toutefois, ces pouvoirs sont faiblement utilisés, ainsi qu'il ressort des différentes données disponibles. La mission a donc eu pour objectif d'approfondir cette dimension quantitative, d'en analyser les causes, relevant en particulier des conditions de déploiement des « nouveaux pouvoirs ». Leur mise en œuvre se heurte en effet à des limites et à des difficultés opérationnelles, qui contribuent à expliquer un taux d'utilisation modeste, ainsi qu'il ressort des auditions et questionnaires conduits par la mission. L'observation couvre les années 2018 à 2023, période relativement courte et de surcroît englobant la période crise sanitaire COVID qui a impacté nécessairement l'activité du SIT, alors même que l'entrée en vigueur de l'ordonnance en 2016 restait relativement récente.

La mission s'est déplacée dans trois régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Grand Est), où elle mené des entretiens, selon une méthode identique, à tous les niveaux du système d'inspection du travail et auprès des responsables de pôle C des DREETS. Elle a également entendu différents responsables de la DRIETS Ile-de-France et de la DREETS des Hauts-de-France. Elle a administré trois questionnaires auprès des responsables de pôle T des DREETS, des responsables des unités de contrôle et des agents de contrôle des trois régions visitées, dont les bons taux de réponse sont à souligner. Elle a exploité les données statistiques disponibles s'agissant de l'utilisation des « nouveaux pouvoirs », complétées par les informations recueillies par questionnaire. Comme il lui était demandé, elle s'est rapprochée de plusieurs parquets et de l'administration des finances publiques, localement et au niveau des administrations centrales. En outre, des données de parangonnage ont pu être réunies (Belgique, Espagne).

**La mission a pu recueillir l'avis des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ainsi que de certaines organisations syndicales<sup>2</sup> du ministère** du travail et de l'emploi (CGT-TEFP, CFDT-TEFP et UNSA-TEFP), lors de deux réunions. Du côté syndical, l'attribution de ces nouveaux pouvoirs est généralement vue comme une avancée pour l'efficacité des contrôles de l'inspection du travail. Ainsi, la CGT-TEFP indique n'avoir « *aucune hostilité s'agissant de l'élargissement des pouvoirs d'action et de sanctions de l'inspection du travail, compte tenu des carences du volet pénal du droit du travail* », mais déplore la faiblesse des effectifs, l'impact négatif de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat et la pression du chiffre, qui porte préjudice à certaines activités. La CFDT-TEFP, qui dit avoir soutenu la réforme « Ministère fort », se félicite, surtout pour les amendes administratives, de « *l'aspect dissuasif de celles-ci, [...] qui aboutit très fréquemment à la régularisation spontanée de l'infraction par l'employeur* ». Elle regrette d'ailleurs que la réforme, vue comme une première étape, n'ait pas été suivie d'une « *seconde vague* ». L'UNSA-TEFP partage cette appréciation, considérant que l'ordonnance de 2016 apporte une « *amélioration majeure* », que les agents se sont approprié ces compétences, indissociables toutefois des modalités d'exercice des agents de contrôle (moyens, indépendance...). Des propositions sont d'ailleurs faites par ces organisations pour en élargir le champ, ou pour en simplifier la procédure (mesures jeunes). Des contributions écrites ont été remises par la CFDT-TEFP et la CGT-TEFP, reflétant leurs appréciations de ces pouvoirs.

Pour le patronat, le Medef relève surtout, de la part des entreprises qu'il a interrogées, une méconnaissance de ces nouveaux pouvoirs, des nouveaux moyens d'intervention de l'inspection du travail et donc des moyens de réponse ou de contestation, d'une manière générale. La répartition des champs entre amendes administratives et transactions pénales n'est pas claire pour beaucoup d'entreprises. Néanmoins les sanctions sont jugées utiles pour rétablir un équilibre entre entreprises qui jouent le jeu ou non.

Le rapport présente d'abord l'ensemble des informations quantitatives disponibles démontrant de manière aussi précise que possible une utilisation à la fois faible et hétérogène des nouveaux pouvoirs (I). Il détaille ensuite les obstacles juridiques et opérationnels qui peuvent expliquer ce constat (II) et précise enfin le cadre de pilotage du SIT et d'accompagnement des agents (III). Il comporte 20 recommandations regroupées dans le tableau présenté *infra*.

Il est complété de 9 annexes relatives à la méthodologie de la mission (annexe 1), la présentation des nouveaux pouvoirs issus de l'ordonnance du 7 avril 2016 (annexe 2), les données quantitatives portant sur l'utilisation des nouveaux pouvoirs (annexe 3), les synthèses des réponses aux questionnaires adressés à des agents de contrôle (annexe 4), aux responsables d'unités de contrôle (annexe 5), aux responsables de pôle travail des DREETS (annexe 6), des éléments de parangonnage (annexe 7), aux formations aux « nouveaux pouvoirs » (annexe 8) et enfin aux contributions écrites de la CFDT-TEFP et de la CGT-TEFP (pièces jointes, annexe 9).

---

<sup>2</sup>L'ensemble des organisations syndicales du ministère du travail et de l'emploi (SYNTEF-CFDT; UNSA; SNU-TEF, FO, CGT, SUD) avait été invité à participer à une réunion collective avec la mission, le 26 novembre, mais seules trois organisations étaient présentes : CGT, CFDT et UNSA.

# 1 Un déploiement modeste et hétérogène des pouvoirs conférés par l'ordonnance du 7 avril 2016

La mission a examiné la mise en œuvre de quatre compétences nouvelles conférées à l'inspection du travail par l'ordonnance du 7 avril 2016 (voir annexe 2) :

- la procédure d'arrêt temporaire de travaux ou de l'activité désormais élargie à tous les secteurs d'activité, aux stagiaires - et non plus seulement aux salariés - et à de nouveaux risques et à de nouvelles substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR).
- la procédure de retrait d'urgence du jeune mineur employé à des travaux interdits ou, en cas de danger grave et imminent, à des travaux réglementés et la procédure de suspension du contrat de travail ou de la convention de stage d'un jeune mineur en cas de risque sérieux d'atteinte à sa santé, à sa sécurité ou à son intégrité physique ou morale, pouvant se conclure par un refus de la reprise de l'exécution du contrat ou de la convention qui, le cas échéant, s'accompagnera d'une interdiction temporaire d'emploi ou d'accueil de jeunes âgés de moins de 18 ans dans l'entreprise.
- la possibilité d'infliger de nouvelles sanctions financières pour réprimer certaines infractions ciblées : sur proposition des agents de contrôle de l'inspection du travail, le directeur régional de la DREETS peut prononcer une amende administrative afin de sanctionner des manquements à certaines règles du Code du travail ainsi que du code rural et de la pêche maritime, des manquements à des dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité, et le non-respect d'une décision administrative,
- La transaction pénale : le DREETS peut proposer à l'auteur d'une infraction constituant une contravention ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement de moins d'un an, dans un certain nombre de domaines, une transaction consistant dans le paiement d'une amende dont le montant est convenu avec la personne poursuivie.

## 1.1 Au regard des données disponibles et des résultats des enquêtes diligentées par la mission, l'utilisation des « nouveaux pouvoirs » reste globalement modeste, voire négligeable pour certains d'entre eux

### Méthodologie :

Les tableaux de bord type disponibles grâce aux outils de requêtage (DELPHEs) issus du système d'information de l'inspection du travail (SUIT) ont été extraits le 14 octobre 2024, permettant ainsi une analyse « à date » (voir annexe 3).

Pour autant, ces outils de requêtage ne permettent pas de reconstituer des chroniques exhaustives de l'utilisation des nouveaux pouvoirs, en raison d'absence ou de différé de saisie.

Aussi, la mission a complété ces données statistiques par les données quantitatives issues des questionnaires aux différents niveaux du système d'inspection du travail, qui portent principalement sur l'année 2023 (voir annexes 4, 5 et 6). Il convient de noter des divergences entre SUIT et les données issues des questionnaires, ces dernières révélant souvent un niveau d'activité un peu plus élevé que dans SUIT.

## 1.1.1 Les nouvelles mesures d'intervention sont très peu utilisées

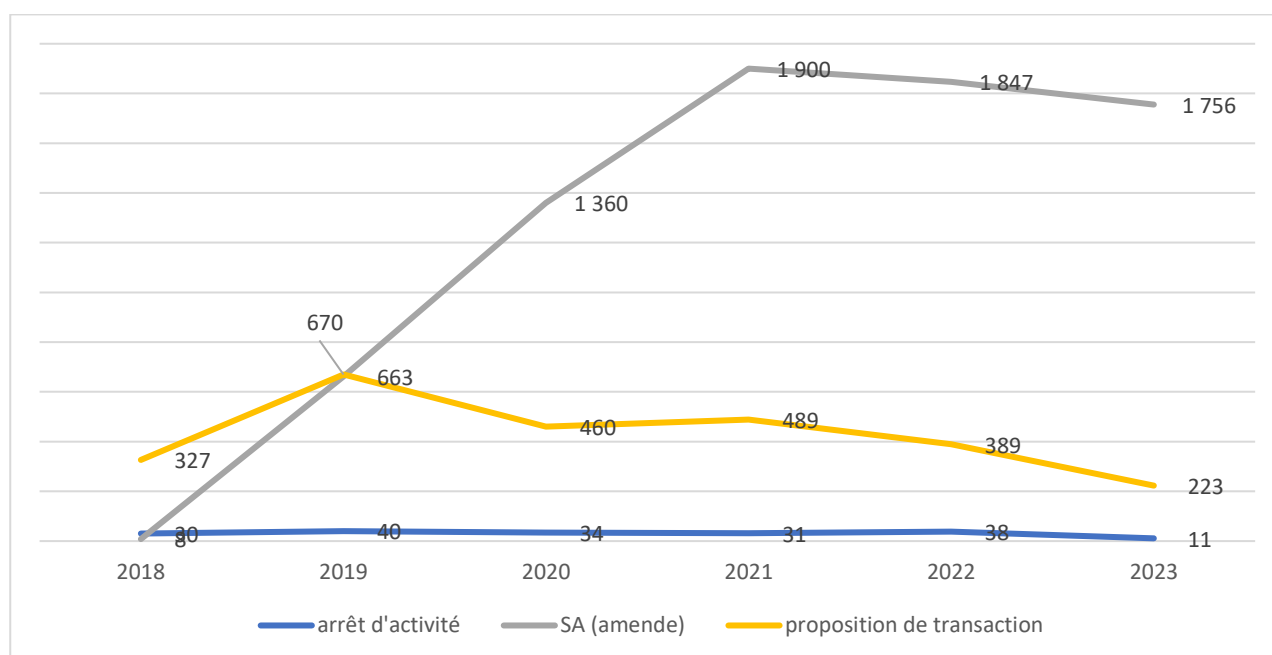
### 1.1.1.1 Globalement, les « nouveaux pouvoirs » représentent une très faible part des suites à intervention

A l'examen des tableaux de bord d'activité de SUI, la mission constate que les pouvoirs issus de l'ordonnance de 2016 sont très peu utilisés.

En 2023, seuls 11 arrêts d'activité, 2 mesures de retrait d'affectation de mineurs et 223 propositions de transactions sont saisis dans le système d'information SUI, ainsi que 1 756 décisions d'amendes administratives, sur un total de 175 319 suites à intervention.

Sur toutes ces thématiques d'intervention, l'année 2023 semble en recul au regard des valeurs constatées les années précédentes, sans que celles-ci n'aient jamais été portées à des niveaux élevés depuis 2018 (voir graphique 1).

Graphique 1 : Nouveaux pouvoirs<sup>3</sup>



Source : SUI

<sup>3</sup> Le graphique ne se prête pas à la représentation de l'évolution des mesures de protection des mineurs, compte tenu de leur très faible nombre



Ces données sont à mettre en rapport avec les autres suites à interventions, pour les plus importantes :

Tableau 2 : Principales suites à intervention de 2018 à 2023<sup>4</sup>

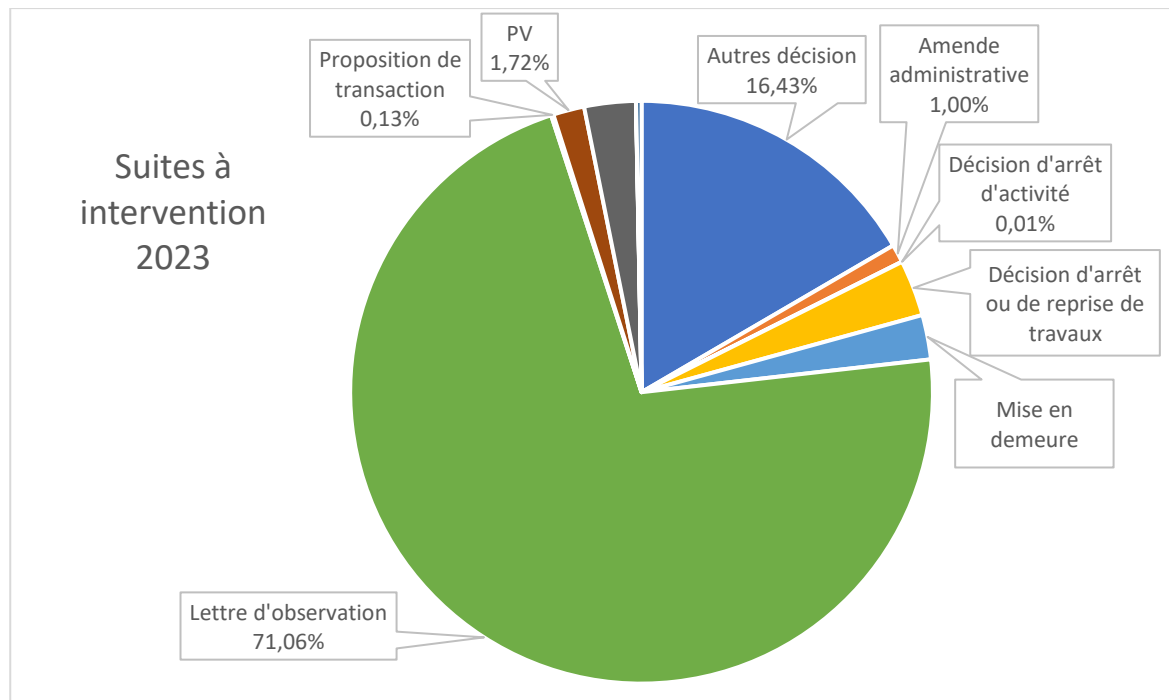
Date d'extraction: 14/10/2024

**SUIT**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Retrait d'affectation de mineur à certains travaux	2	6	5	6	3	2
Suspension ou rupture de contact de mineur			4			
Arrêt d'activité	30	40	34	31	38	11
Arrêt et reprise de travaux	4 200	5 699	3 768	4 273	4 649	5 406
Mise en demeure	4 154	5 124	3 329	4 199	4 437	4 288
Autre décision	32 850	34 221	26 506	30 959	30 203	28 805
Amende administrative	8	663	1 360	1 900	1 847	1 756
Proposition de transaction	327	670	460	489	389	223
PV	3 793	4 084	3 070	3 120	3 056	3 007
Signalement au parquet	561	538	1 008	1 180	748	515
Lettre d'observation	148 830	160 532	125 375	133 067	121 237	124 574
<b>total des suites</b>	<b>204 956</b>	<b>222 491</b>	<b>172 775</b>	<b>187 390</b>	<b>174 273</b>	<b>175 319</b>

Source : SUIT

Schéma 1 : Suites à intervention 2023



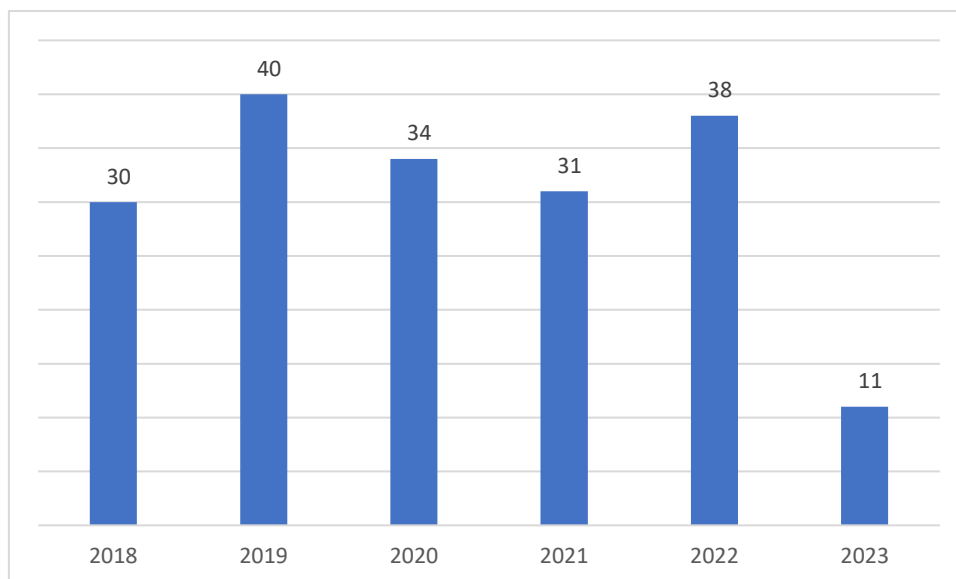
Source : SUIT

<sup>4</sup> Autres décisions : pour l'essentiel, décisions administratives (autorisation de licenciement de salariés protégés notamment...)

### 1.1.1.2 Des arrêts d'activité peu fréquents

Les données du requêtage de SUIIT montrent que si la mesure a été peu utilisée depuis 2018 (40 arrêts d'activité en 2019, au plus haut), elle l'est à un niveau encore plus faible en 2023 (11 arrêts)<sup>5</sup>.

Graphique 2 : Arrêts d'activité



Source : SUIIT

Les réponses des agents de contrôle et des responsables d'unité de contrôle (RUC) aux questionnaires de la mission semblent indiquer un usage plus important de ces suites à intervention, mais il convient de souligner que les questions de la mission portaient à la fois sur les arrêts d'activité et de travaux (y compris notamment le risque de chute en hauteur).

Ainsi, **la quasi-totalité des RUC répondants à l'enquête indique que des arrêts temporaires de travaux ou d'activité ont été utilisés par les agents de contrôle de leurs unités** ces 3 dernières années, et plus des trois quarts précisent qu'ils ont été mis en œuvre plus de 10 fois sur cette période.

**En outre, la mesure est utilisée par la plupart des agents** : les deux-tiers des RUC répondants déclarent que ces mesures ont été mises en œuvre par plus de 50 % des agents de leur unité de contrôle et un tiers par plus de 75 % des agents.

Pour les agents de contrôle répondants des 3 régions visitées (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Grand Est), seuls 13 % indiquent ne pas avoir mis en œuvre des arrêts de travaux ou d'activité, quelle que soit la catégorie de risque concernée.

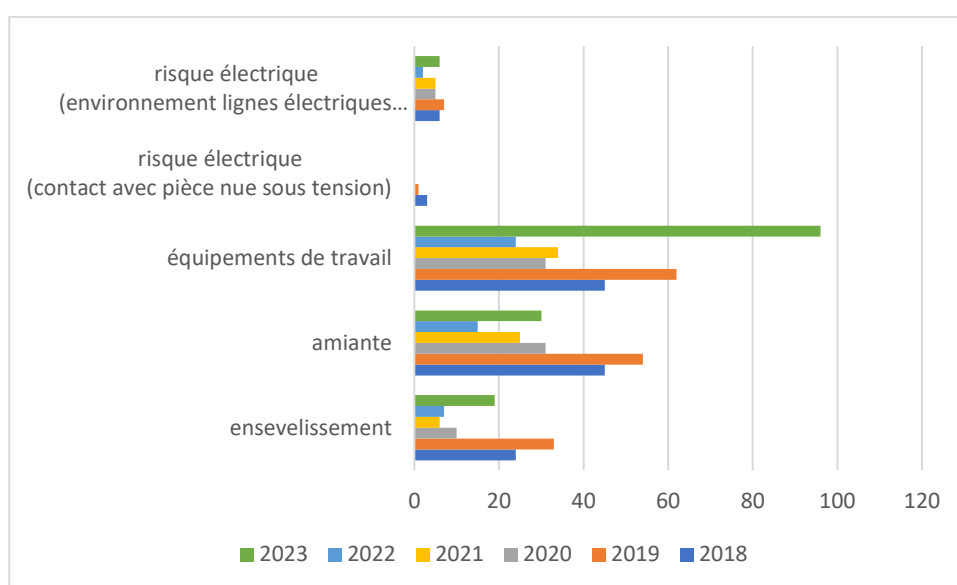
<sup>5</sup> Le graphique 2 ci-dessous ne comprend pas les arrêts de travaux, cette mesure étant antérieure à l'ordonnance de 2016, et du reste bien utilisée par les agents comme suite donnée aux constats de leur contrôle.

### Les risques liés aux équipements de travail semblent les mieux appréhendés<sup>6</sup> :

Le requêtage spécifique effectué par la DGT sur les motifs d'arrêt d'activité fait ressortir un nombre total plus élevé d'arrêts d'activité que ceux renseignés dans SUIIT : toutefois, ceux effectués en réponse à un risque électrique (par contact avec pièce nue sous tension) sont rarissimes<sup>7</sup> et les arrêts d'activité liés aux environnements de lignes électriques (aérienne ou souterraine) sont à peine plus fréquents<sup>8</sup>, comme la plupart des autres « nouveaux risques »<sup>9</sup>. Seuls les arrêts d'activité liés à des équipements de travail non conformes sont plus utilisés (96 en 2023), notamment parce que le risque est mieux identifié par les agents.

S'agissant des arrêts de travaux pour des risques antérieurs à 2016, ceux liés à des risques de chute en hauteur sont les plus nombreux (1 142 en 2023, soit 88,32 %).

Graphique 3 : Arrêts d'activité par motif de risque



Source : SUIIT

#### 1.1.1.3 Des mesures relatives aux mineurs utilisées de façon très exceptionnelle

- Une très faible utilisation des mesures relatives aux mineurs par les agents de contrôle

S'agissant des mesures de protection des mineurs - le retrait d'affectation sur certains travaux dangereux, la suspension ou la rupture de contrat de travail -, un requêtage particulier de DELPHES montre que ce type de mesure est très peu utilisé, avec un certain redressement en 2024. Ainsi, selon les données de SUIIT, on ne relève que 4 suspensions ou ruptures de contrat de travail et sur la seule année 2020.

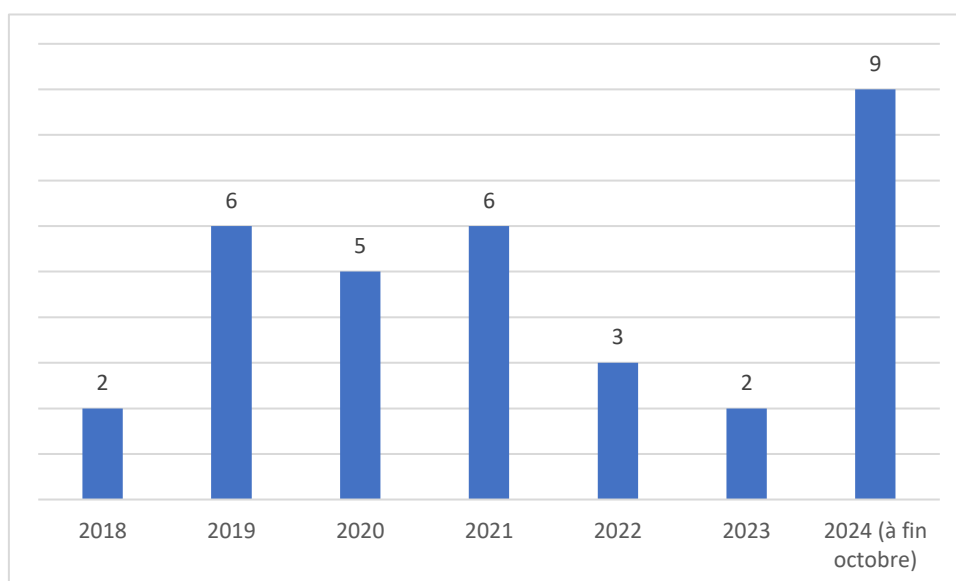
<sup>6</sup> A défaut de tableau de bord type DELPHES, à la demande de la mission, la DGT a requêté de manière spécifique les thématiques ayant donné lieu à des arrêts d'activité.

<sup>7</sup> 3 arrêts en 2018 et 1 en 2019 (pas d'arrêt d'activité sur ce motif les années suivantes).

<sup>8</sup> 6 en 2018, 7 en 2019, 5 en 2020 et 2021, 2 en 2022 et enfin 6 en 2023

<sup>9</sup> En 2023, 19 arrêts pour risque d'ensevelissement, 30 pour risque liés à la présence d'amiante et enfin 96 pour ceux liés aux équipements de travail.

Graphique 4 : Retrait d'affectation de jeunes travailleurs à certains travaux



Source : SUIIT

Les réponses des responsables d'unité de contrôle (RUC) et des agents aux questionnaires de la mission corroborent le très faible usage de ces suites à intervention.

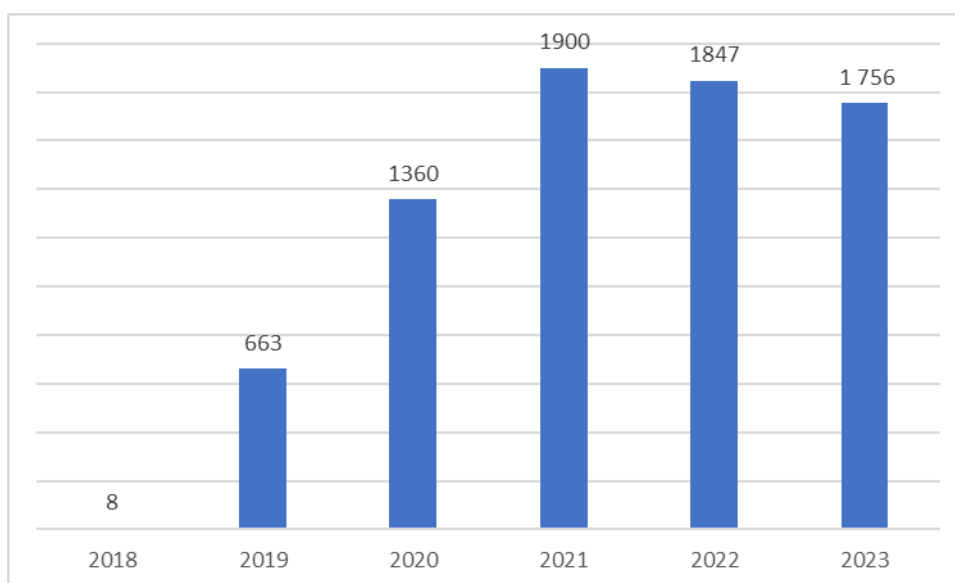
- Les trois quarts des agents de contrôle répondants au questionnaire n'ont pas mis en œuvre une des mesures d'urgence concernant les mineurs et pour le quart restant cela a été le cas 1 à 2 fois sur les 3 dernières années.
- Les deux-tiers des RUC indiquent que ces mesures ont été mises en œuvre par moins de la moitié des agents de leurs unités et pour 40 % d'entre eux par moins de 25 % des agents.

## 1.1.2 Un développement encourageant des amendes administratives

### 1.1.2.1 Le nombre de décisions a quasiment triplé entre 2019 et 2021, mais semble stagner depuis

En 2023, les décisions d'amende administrative ne représentant que 1 % des suites après intervention des agents de contrôle, d'après les données de SUIIT. Néanmoins, les différents niveaux du SIT, en région, convergent pour souligner une assez bonne appropriation de l'outil. Il convient de noter une divergence entre SUIIT et les données issues des questionnaires, qui font état de 2 287 décisions d'amende administrative, en 2023.

Graphique 5 : Décisions d'amendes administratives



Source : SUIT

Les réponses des agents de contrôle indiquent un bon niveau d'usage de cet outil coercitif.

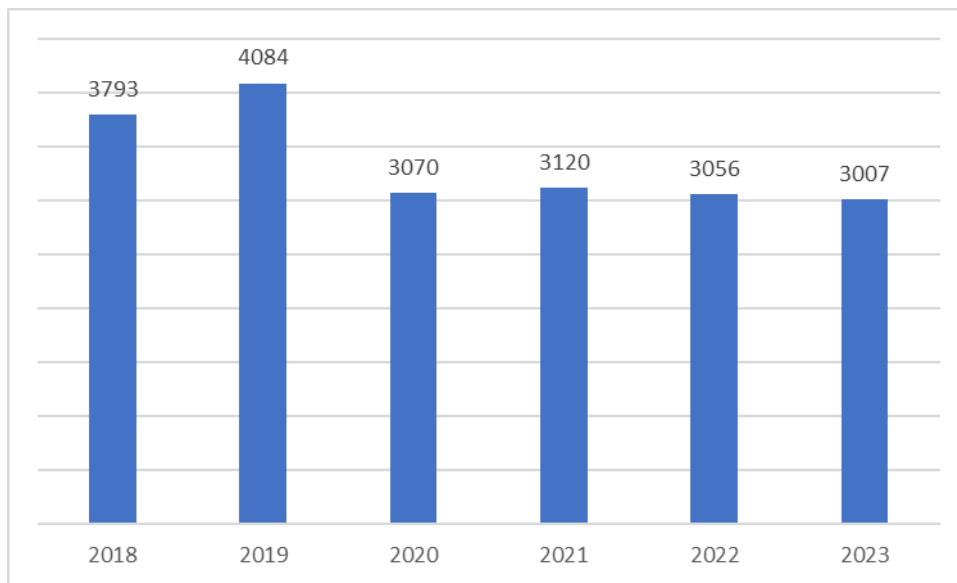
- Moins de 10 % des agents de contrôle répondants indiquent n'avoir jamais établi de rapport en vue d'une amende administrative. Parmi ceux ayant mis en œuvre cette compétence, un peu moins de la moitié (44 %) l'a utilisée plus de 5 fois les 3 dernières années.
- Du point de vue de la quasi-totalité des RUC (96 %), les amendes administratives sont un dispositif utilisé par les agents de leurs unités.
- S'agissant des responsables des pôles Travail des DREETS, ils relèvent 2 345 rapports réceptionnés par les DREETS et 2 287 décisions prises en 2023<sup>10</sup>, données nettement supérieures à celle issue du requêtage de SUIT (1 756 décisions).

#### 1.1.2.2 Le nombre de procès-verbaux (PV) a fortement chuté en 2020, corrélativement à l'augmentation du nombre de décisions d'amende administrative

Le nombre de PV a chuté, après un pic en 2019, pour se situer désormais à un niveau constant, de l'ordre d'un peu plus de 3 000 PV chaque année.

<sup>10</sup> Il est difficile de qualifier précisément le nombre de rapports n'ayant pas donné lieu à une décision, les décisions signées en 2023 pouvant l'être sur la base de rapport d'agent de contrôle de l'année précédente.

Graphique 6 : Procès-verbaux



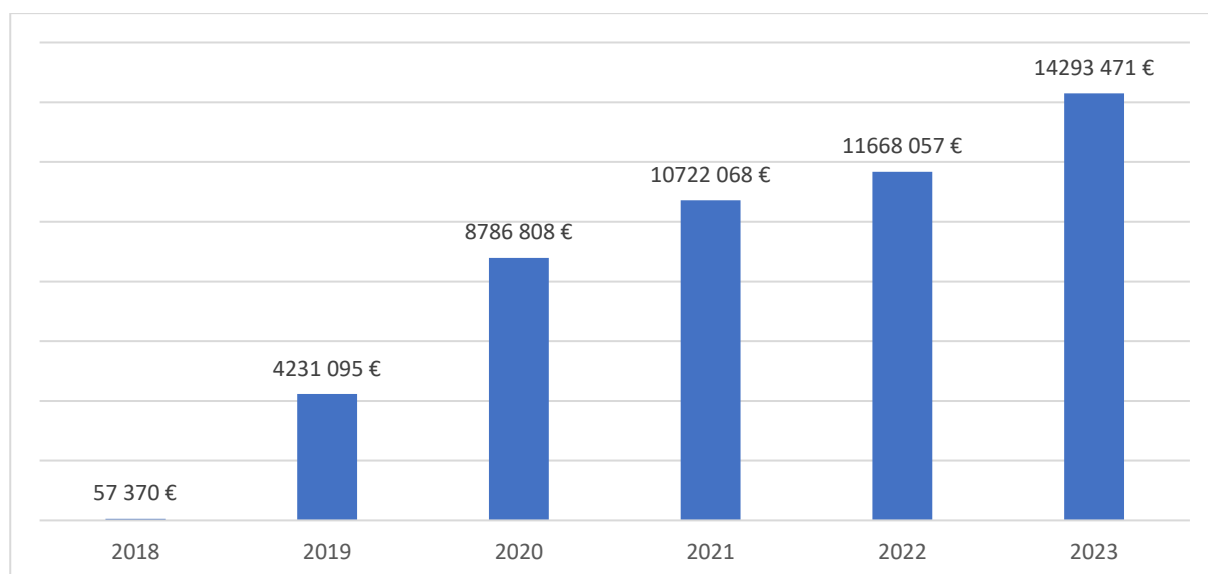
Source : SUI

L'année 2020 semble charnière avec la montée en puissance concomitante des amendes administratives (voir graphique 5), sans qu'un effet de substitution puisse être clairement établi entre ces deux suites à intervention. En effet, on peut penser que la rédaction de rapports administratifs s'est effectuée au détriment de celle de PV, mais il est aussi probable que le fort ratio rapports/décisions d'amende (Cf. *supra*,) ait encouragé les agents de contrôle à rédiger un rapport, là où ils n'auraient précédemment pas établi de PV.

### 1.1.2.3 Les montants totaux et moyens des amendes administratives progressent régulièrement

- Une évolution significative des montants des amendes administratives notifiées.

Si le nombre de décisions semble stagner depuis 2021, le montant des amendes est en augmentation.

Graphique 7 : Montants totaux de décision d'amende notifiée<sup>11</sup>

Source : *SUIT*

- Une croissance du montant moyen par décision notifiée

Le montant moyen des amendes notifiées selon *SUIT* était de 8 140 € en 2023, en augmentation de 29 % par rapport à 2022<sup>12</sup>.

Les responsables de pôle T indiquent que les amendes les plus basses concernent principalement l'absence de carte d'identification professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics (carte BTP) (pour 9 régions sur 17 répondantes).

Les amendes les plus élevées concernent des infractions relatives à la durée du travail (thématique d'infraction principalement signalée pour 13 régions sur 17 répondantes).

Il convient de signaler deux amendes d'un montant très élevé en 2023 : 1 563 000€ en région Ile-de-France et 416 800€ en région Grand Est (respectivement pour non-respect des durées maximales quotidienne et hebdomadaire et non-respect du repos quotidien et hebdomadaire).

#### 1.1.2.4 La durée du travail représente la thématique largement dominante en montants d'amendes prononcées

Les principaux thèmes d'infraction relevés en 2023, dans l'ordre décroissant des montants totaux notifiés, sont les suivants :

<sup>11</sup> Pour l'année 2023, les responsables de pôle T des DREETS indiquent quant à eux un volume total de 16 834 590 € d'amendes notifiées. Ce montant total est supérieur à celui requêté dans *SUIT* (14 293 471 €).

<sup>12</sup> 7 171 € en 2018 ; 6 382 € en 2019 ; 6 461 € en 2020 ; 5 643 € en 2021 et 6 317 € en 2022 – source *SUIT*

Tableau 3 : Montants des amendes par thématique d'infraction (en euros, 2023)

Décision d'amende par montant total

Date d'extraction: 14/10/2024



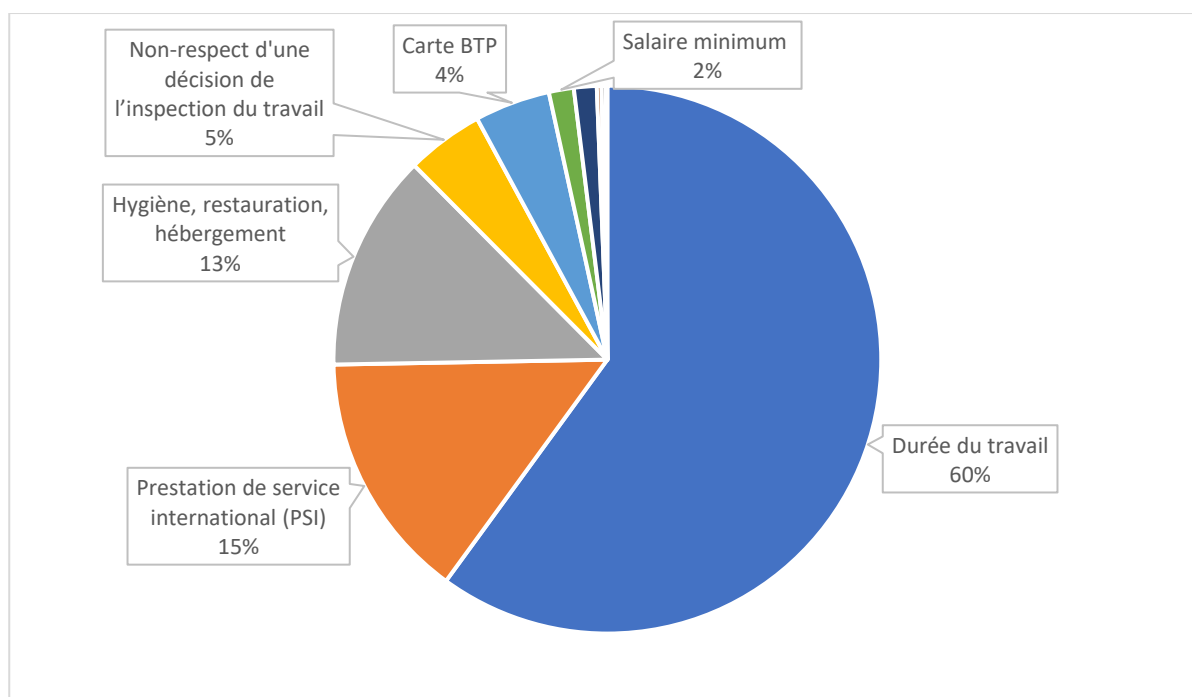
	2023 : montant total en €	2023 : montant en %	2023 : nombre de décision	2023 : montant moyen en €
durée du travail	8 579 799 €	60,03%	565	15 185 €
PSI	2 099 440 €	14,69%	372	5 644 €
hygiène, restauration, hébergement	1 834 222 €	12,83%	245	7 487 €
non respect d'une décision	652 824 €	4,57%	101	6 464 €
carte BTP	636 852 €	4,46%	380	1 676 €
salaire minimum	210 110 €	1,47%	13	16 162 €
RAT	192 395 €	1,35%	47	4 094 €
stagiaires	39 425 €	0,28%	5	7 885 €
absence déclaration chantier forestier	35 900 €	0,25%	23	1 561 €
SA- Amendes - jeunes travailleurs	12 504 €	0,09%	5	2 501 €
<b>Total général</b>	<b>14 293 471 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>1756</b>	<b>8 140 €</b>

Source : SUIIT

On constate une très grande concentration des montants sur certains thèmes d'infraction, les infractions à la durée du travail étant celles le plus fortement sanctionnées financièrement en montant total, et arrivant en seconde position en montant moyen par décision (15 185€).

Les infractions au salaire minimum, bien moins nombreuses, sont cependant celles qui affichent le montant moyen par amende le plus élevé (16 162€).

Schéma 2 : Montants des amendes notifiées par thème d'infraction (2023)

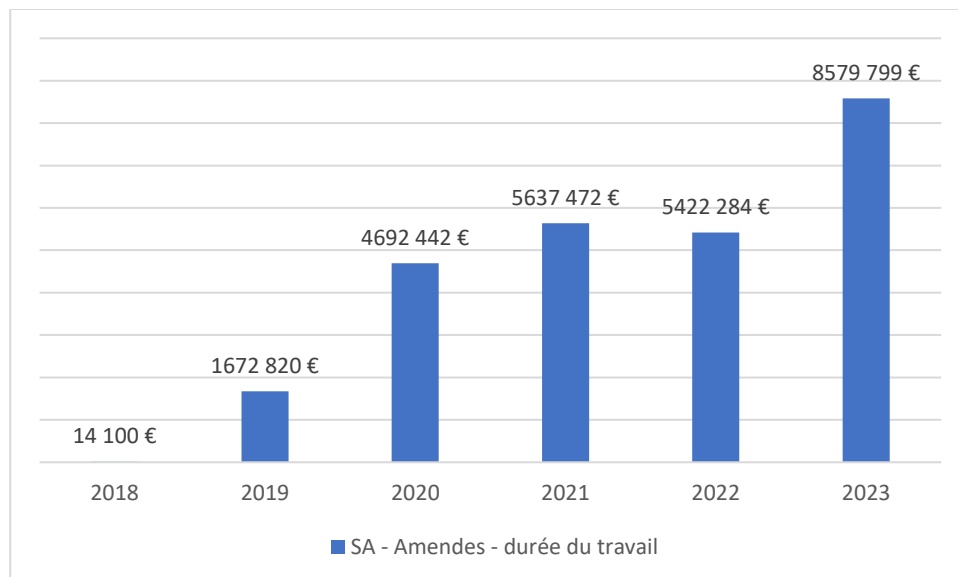


Source : SUIIT



Dans cet ensemble, les montants totaux d'amende sur les infractions à la durée du travail ont connu une forte croissance<sup>13</sup>. Cette thématique d'infraction est, par ailleurs, celle qui motive le plus de décisions d'amende administrative chaque année, à l'exception de l'année 2019<sup>14</sup>.

Graphique 8 : Montant total des amendes d'infractions à la durée du travail



Source : SUIT

Les réponses au questionnaire des agents de contrôle, comme celles des responsables de pôle travail des DREETS corroborent ces observations, principalement sur la durée du travail, le défaut des cartes BTP et sur des sujets de manquement aux obligations de santé-sécurité des employeurs.

### 1.1.3 Le nombre de transactions pénales a été divisé par trois depuis 2019

#### 1.1.3.1 Les propositions de transaction sont faibles, en volume, et baissent depuis 2019 <sup>15</sup>.

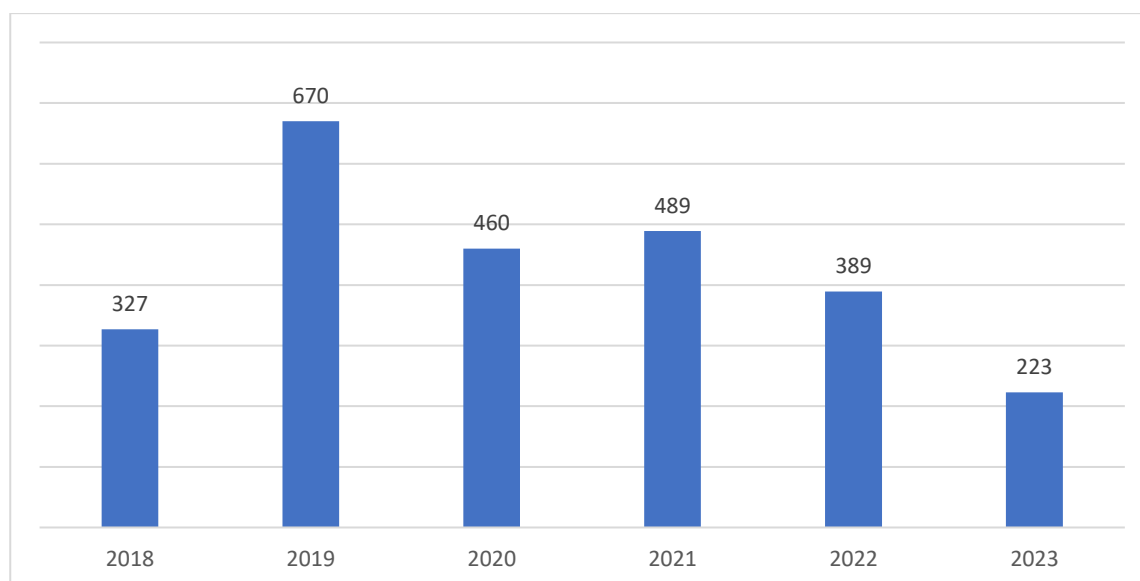
Les années 2019/2020 semblent être des années de rupture et 2023 marquent un point d'étiage, sans qu'il soit à ce stade possible de dire s'il s'agit d'une exception.

<sup>13</sup> Sur cette thématique, bien qu'il soit difficile de conclure à un lien de causalité, il est rappelé pour mémoire que la DGT a organisé en 2023, dans le cadre du plan national d'activité, une campagne de contrôle de l'inspection du travail sur les contrats à temps partiel dans les secteurs du nettoyage et des services à la personne.

<sup>14</sup> 452 amendes durée du travail en 2022 sur un total de 1 847 décisions ; 578 en 2021 (sur 1 900) ; 424 en 2020 (sur 1 360) ; 157 en 2019 (sur 663) ; 4 en 2018 (sur 8 décisions).

<sup>15</sup> Le tableau d'activité DELPHES ne donne d'informations que sur le volume global des propositions de transaction, sans distinguer les thématiques d'infraction, ni les montants financiers.

Graphique 9 : Propositions de transaction



Source : SUIT

La mission souligne que, certes, tous les PV ne peuvent donner lieu à transaction (PV relevant du travail illégal), mais elle relève néanmoins que :

- **les agents de contrôle disposent d'une faible connaissance des suites données à leurs PV :** la moitié des agents de contrôle des 3 régions interrogées indiquent que l'un au moins de leurs PV a donné lieu à une transaction pénale, *a contrario* 37 % indiquent que cela n'a pas été le cas, alors que 85 % des RUC répondants indiquent que des PV d'agents de contrôle de leur unité ont donné lieu à une transaction pénale.
- **les RUC sont clairement à l'initiative de la transaction pénale,** puisque plus des trois quarts d'entre eux indiquent avoir proposé qu'un PV fasse l'objet d'une transaction.
- **la procédure paraît faiblement pilotée au niveau régional :** la mission relève que les réponses des responsables de pôle T à son questionnaire sont issues d'une enquête spécifique menée auprès des DDETS(-PP), notamment sur les données quantitatives.
- **Les responsables de pôle T indiquent que près du quart des procès-verbaux dressés par les agents de contrôle ont donné lieu à une transaction pénale en 2023.** Ce volume est nettement supérieur au requêtage de SUIT sur les propositions de transaction. Ils estiment même qu'une part supplémentaire significative des PV auraient pu donner lieu à une transaction pénale (environ 15 %).

Enfin, il convient de noter le faible taux moyen de refus des transactions par les employeurs (15 %) et *a contrario* l'important taux moyen d'homologation des transactions par les parquets (76 %).

### 1.1.3.2 La thématique principale des amendes transactionnelles : la santé et la sécurité au travail

Les thèmes d'infraction les plus fréquemment mentionnés par les agents de contrôle, les RUC et les responsables de pôle T, pour les transactions pénales, concernent principalement la santé et la sécurité au travail. Les infractions incluent l'absence de protections collectives sur les chantiers, le non-respect des normes de sécurité pour les échafaudages et équipements, et les risques liés à l'amiante. Les défauts de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé ainsi que les infractions sans accidents graves sont également courants. Plus globalement, les accidents du travail, en particulier les chutes de hauteur, sont signalés comme thème récurrent des PV.

Les défauts de déclaration préalable à l'embauche, qu'il s'agisse de l'absence de déclaration ou de déclarations tardives, sont récurrents. Le non-respect des obligations liées aux contrats de travail, notamment les CDD et les contrats temporaires, et le travail précaire sont également signalés.

La durée du travail est une autre thématique majeure des infractions relevées, avec des infractions liées au dépassement des durées légales, au travail dominical et au travail de nuit, ainsi qu'à la durée du travail des jeunes travailleurs. Enfin, les manquements en matière de formation et d'information sur la sécurité, ainsi que la non-conformité des équipements de travail, sont souvent relevés.

### 1.1.3.3 1,5 M€ d'amendes transactionnelles homologuées en 2023, selon les responsables des pôles travail

Les tableaux d'activité de SUIT ne permettent pas d'identifier les montants d'amendes transactionnelles.

Dans les échanges avec les responsables des pôles T des DREETS, ceux-ci indiquent avoir eu des difficultés à collecter les informations sur les transactions pénales<sup>16</sup>.

Dans ces conditions, le montant total des amendes transactionnelles en 2023 s'élève à 1 567 093 € selon les responsables des pôles travail des DREETS.

Ainsi, selon les données qu'ils ont transmises à la mission, le montant moyen des amendes transactionnelles en 2023 est de 3 534 € ; le montant moyen d'amende transactionnelle la plus basse de 580 €, et la plus élevée de 25 225 €. En outre, l'amende la plus basse se monte à 50 € (Occitanie) et la plus haute à 54 000 € (Normandie).

**Recommandation n°1** Afin d'objectiver l'usage et de permettre le bon pilotage de la mesure, organiser dans SUIT des champs de recueil d'information plus précis, s'agissant des transactions pénales, pour générer des rapports d'activité DELPHES plus complets.

<sup>16</sup> A l'exception de Mayotte qui n'a pas réalisé de transaction pénale en 2023, deux autres régions (Centre-Val de Loire et Bourgogne Franche-Comté) n'ont pas fait de retour d'information sur les volumes financiers transactionnels. D'ailleurs, à l'occasion du questionnaire, les régions se sont pour la plupart organisées avec les DDETS(-PP) afin de disposer d'un meilleur retour d'information.

## 1.2 L'utilisation des nouvelles compétences apparaît très disparate

### Méthodologie :

La mission a étudié les volumes d'activité par région et par département, en 2023 (point 1.2.1)

Pour affiner son analyse, elle a tenu compte des pratiques des agents de contrôle en poste dans chaque département, en intégrant des données sur le taux d'utilisation des différents dispositifs, par les agents (1.2.2).

Elle n'a en revanche pas intégré des facteurs tels que l'activité économique des entreprises et le nombre de leurs salariés, variables d'un territoire à l'autre et qui influent sur l'activité de contrôle.

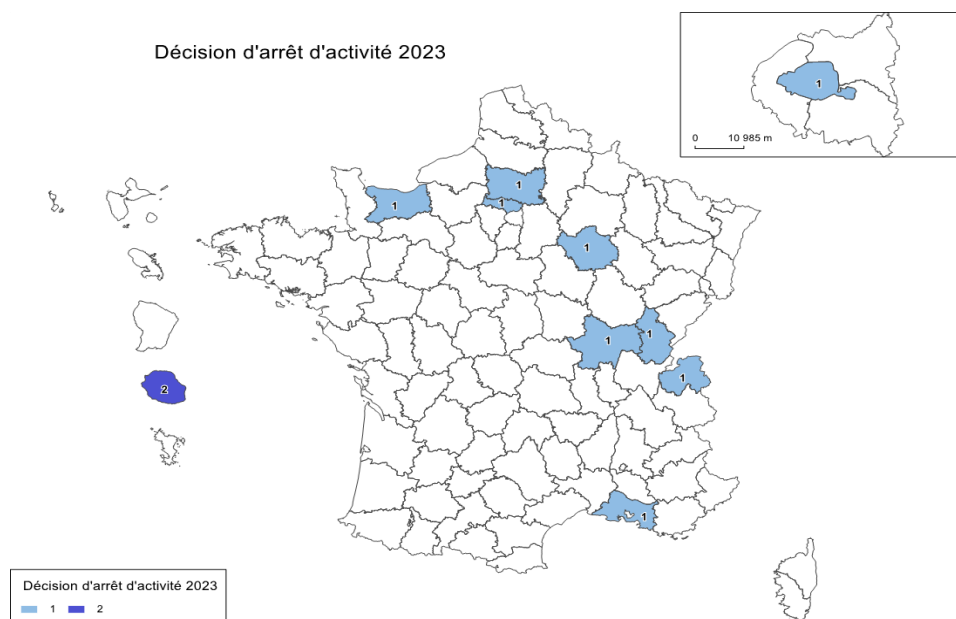
Ainsi, les tableaux d'activité issus de SUIT, annexés au présent rapport, présentent systématiquement les effectifs d'agents de contrôle en poste au 31 décembre 2023 (source : enquête flash effectif SIT au 31/12/2023) afin de mettre en évidence les volumes d'activité de 2023 au regard du nombre d'agents effectivement en poste.

Cette analyse n'est pertinente que pour les amendes administratives et les transactions pénales. Les mesures de protection des jeunes ou les arrêts d'activité, compte tenu de leur faible volume, ne peuvent être utilement rapportés au nombre d'agents en poste.

### 1.2.1 L'utilisation des « nouveaux pouvoirs » apparaît hétérogène entre les régions et concentrée sur certains départements

#### 1.2.1.1 Une cartographie peu instructive des quelques arrêts d'activité dénombrés en 2023

L'année 2023, où le volume des arrêts d'activité est particulièrement faible, apparaît peu significative, même si les années antérieures font état de chiffres à peine plus élevés (Cf. point 1.1.1.2). L'examen de la répartition de ces arrêts ne présente que peu d'intérêt, s'agissant des 11 mesures prises, et il est difficile d'en tirer un enseignement précis.

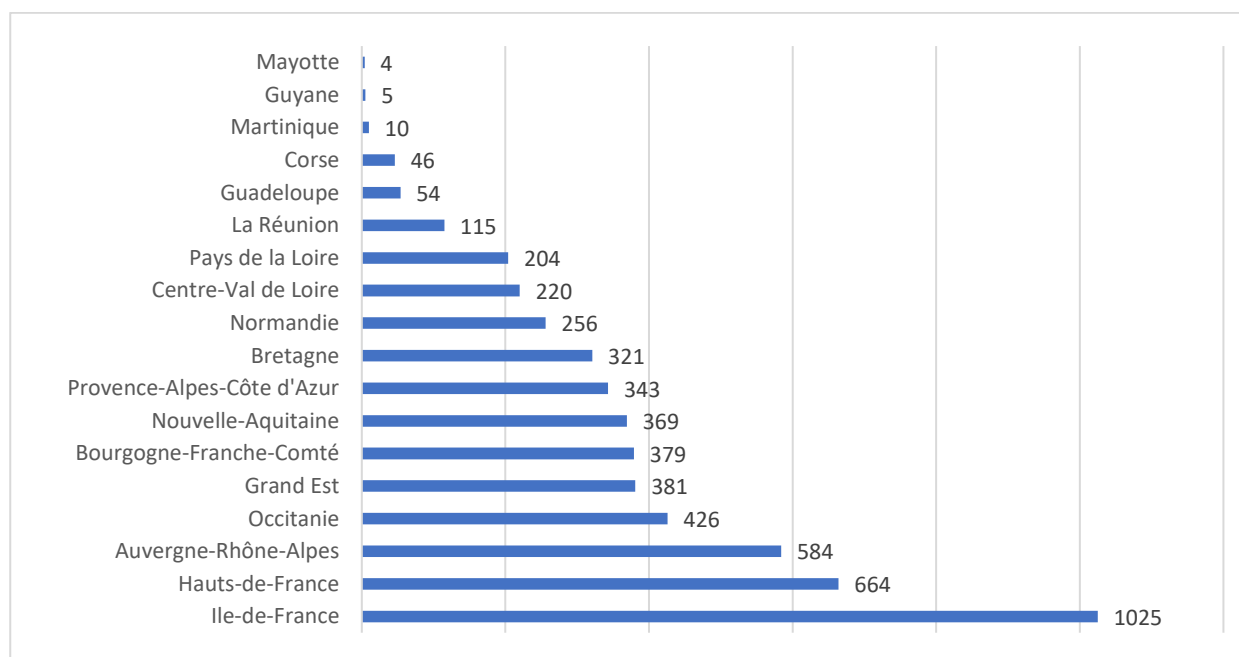


Source : SUIT

### 1.2.1.2 Une forte hétérogénéité régionale et départementale d'utilisation des mesures d'arrêt ou de reprise des travaux prises en 2023

L'élargissement de l'analyse aux décisions d'arrêt et de reprise des travaux est plus éclairant. Ainsi, la plus grande partie de ces mesures se situe logiquement, en valeur absolue, dans les grandes régions<sup>17</sup>.

Graphique 10 : Décisions 2023 d'arrêt ou de reprise de travaux



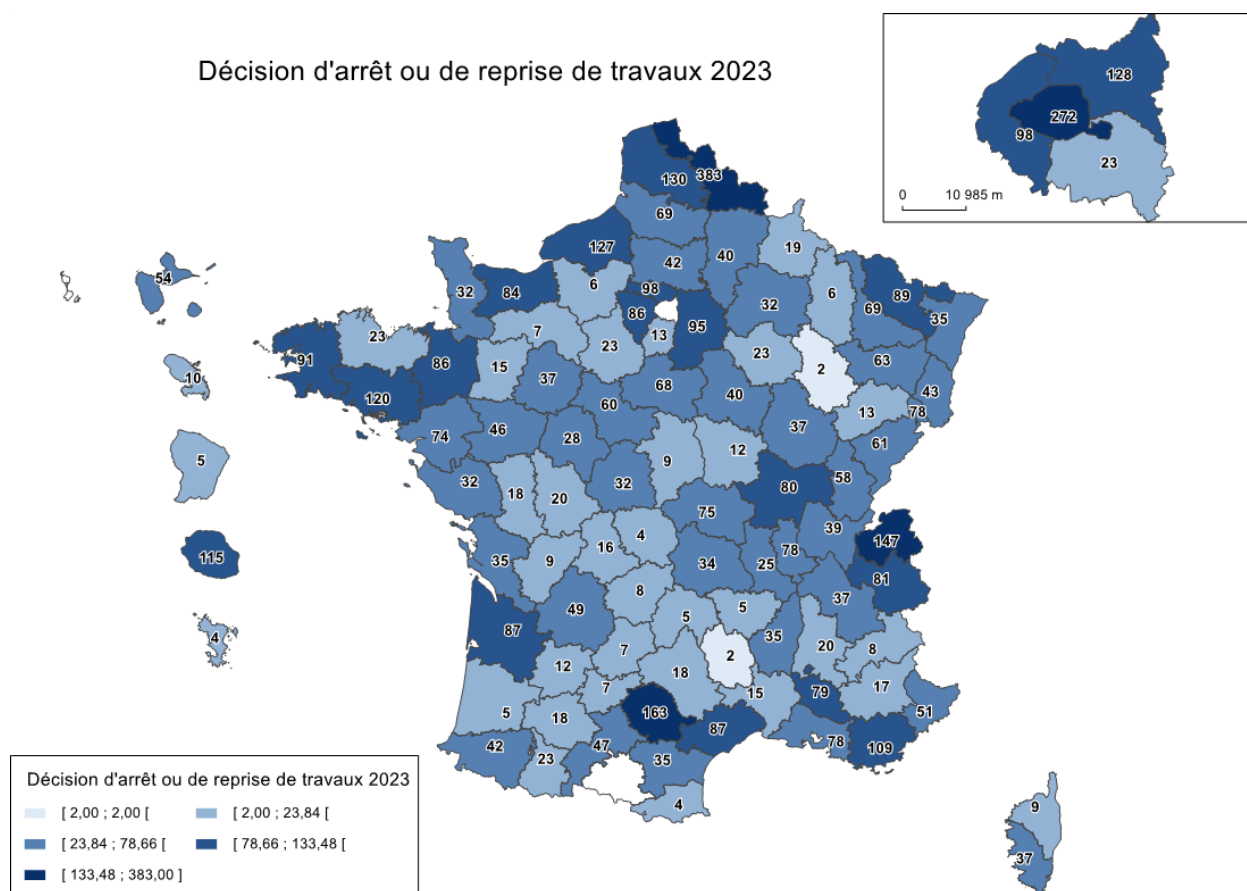
Source : SUIT

Le nombre moyen des décisions d'arrêts ou de reprise de travaux par département est de 51.

Un certain nombre de territoires se distinguent, soit par leur très faible volume d'activité, - c'est le cas de 18 départements avec moins de 10 mesures d'arrêts ou de reprise de travaux dans l'année-, soit par un usage fréquent : 10 départements en réalisent plus de 100 en 2023, le département du Nord s'illustrant particulièrement avec 383 mesures d'arrêts ou de reprise de travaux.

<sup>17</sup> Au niveau infra-régional, les données sont collectées, hors les rattachement régionaux, c'est à dire qu'elles concernent uniquement l'activité des DEETS(-PP) pour 5 125 décisions d'arrêt ou de reprise de travaux prises au niveau départemental (les 281 mesures rattachées au niveau régional ne sont pas visibles dans la cartographie départementale).

### Décision d'arrêt ou de reprise de travaux 2023



Source : SUIT

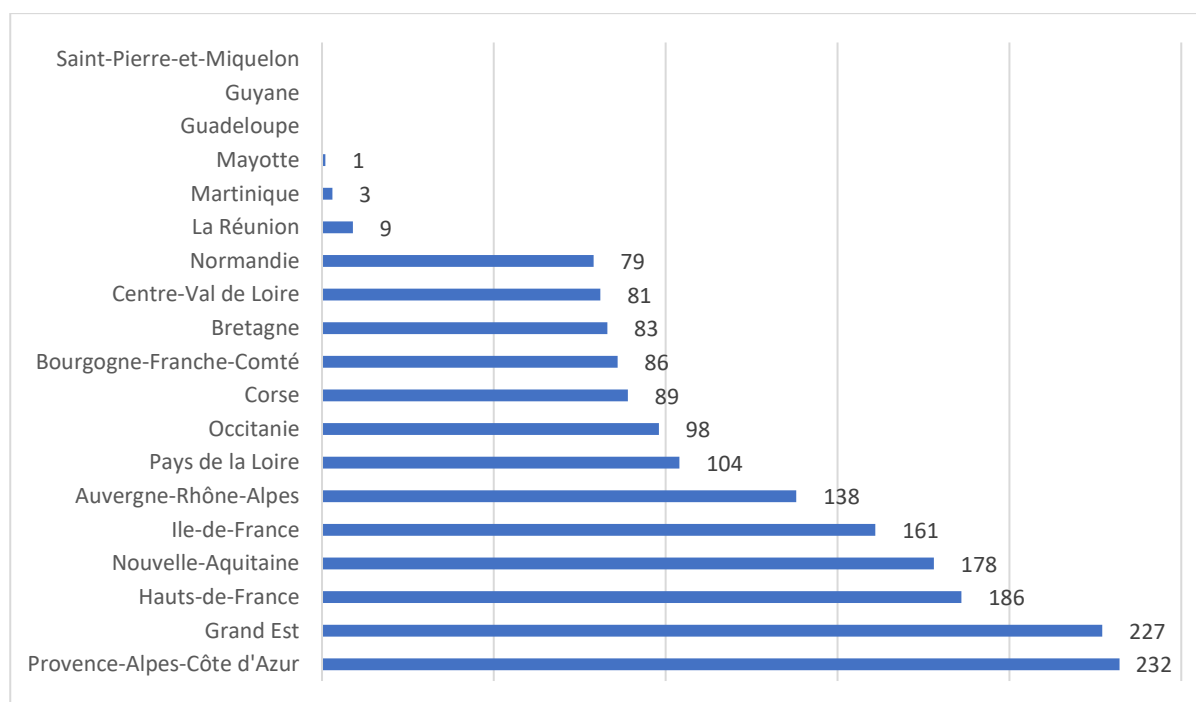
### 1.2.1.3 Les décisions d'amende administrative sont réparties de manière très hétérogène sur le territoire

- 5 régions comptabilisent chacune plus de 150 décisions en 2023 dont les régions Grand Est et PACA, avec plus de 200 décisions<sup>18</sup>, et 6 se situent au-dessus de la moyenne régionale (110).
- La mission a par ailleurs rapproché la répartition des décisions d'amendes administratives et celle des procès-verbaux (voir cartes ci-après). Elle ne peut établir que quelques corrélations, mais il semble difficile d'en tirer des enseignements. Comparativement aux procès-verbaux (plus nombreux en moyenne : 158 par région), la répartition et la volumétrie des amendes administratives<sup>19</sup> est différente. Ainsi, si la région PACA affiche le nombre le plus important de décisions d'amende (232), elle se situe en 7<sup>ème</sup> position quant au nombre de procès-verbaux.

<sup>18</sup> Les commentaires portent sur la répartition des 1 755 décisions d'amende administratives en 2023.

<sup>19</sup> Sur un total de 3 007 PV pour l'année 2023, les premières régions en volume d'activité sont : l'Île-de-France (427 PV) ; l'Occitanie avec 372 PV ; Auvergne-Rhône-Alpes avec 335 PV puis la région Grand Est avec 288 PV. La Région PACA est en 7<sup>ème</sup> position avec 254 PV.

Graphique 11 : Décisions 2023 d'amende administrative



Source : SUIT

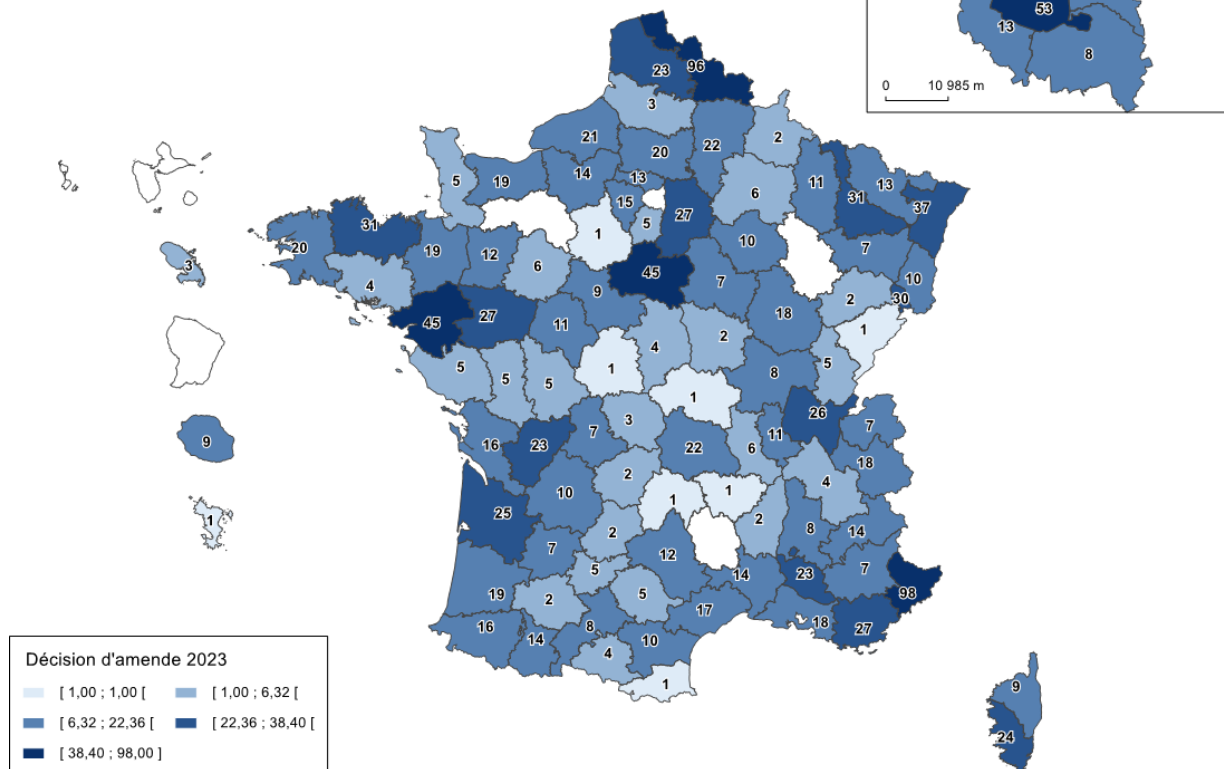
- Chaque département comptabilise en moyenne 14 décisions d'amende administrative<sup>20</sup>

Deux départements se distinguent nettement avec près de 100 décisions en 2023, les Alpes-Maritimes et le Nord avec respectivement 98 et 96 décisions d'amende administrative. Suivent Paris (53 décisions) et ensuite la Loire-Atlantique et le Loiret (45 décisions dans l'année). A l'autre bout de l'échelle, 8 départements affichent une seule décision dans l'année, quand 5 autres n'en ont réalisé aucune.

En parallèle, on peut observer que les cinq départements qui établissent les plus de procès-verbaux sont : Paris (126), les Bouches-du-Rhône (82), le Bas-Rhin (79), le Nord (77) et la Loire-Atlantique (72), mais que ce ne sont pas, pour autant, ceux où l'on compte le moins de décisions d'amendes administratives. Les rapports en vue d'amendes ne se semblent donc pas s'être substitués aux PV, et l'on peut même considérer qu'en général, les départements qui sont le plus actifs dans la mise en œuvre de l'une de ces deux suites à contrôle le sont également dans l'utilisation de l'autre.

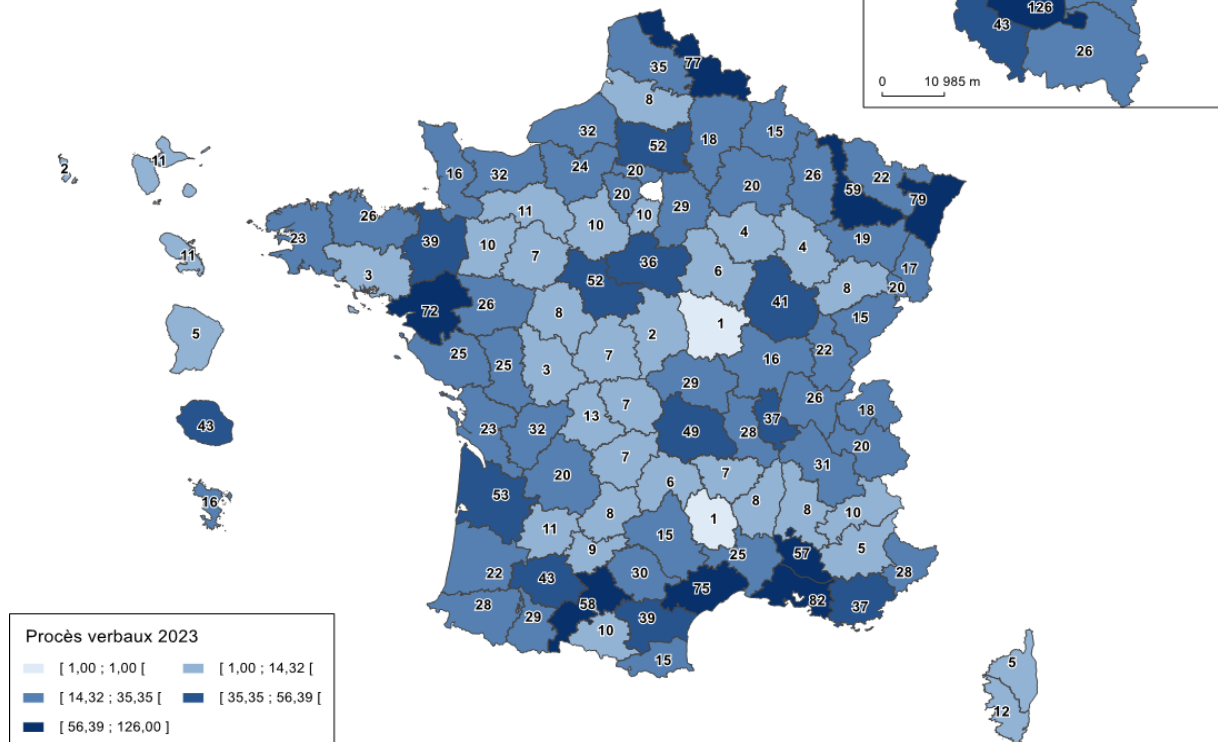
<sup>20</sup> Sur un total de 1 377 décisions (378 décisions sont rattachées au niveau régional et 1 au niveau central)

### Décision d'amende 2023



Source : SUIT

### Procès verbaux 2023



Source : SUIT



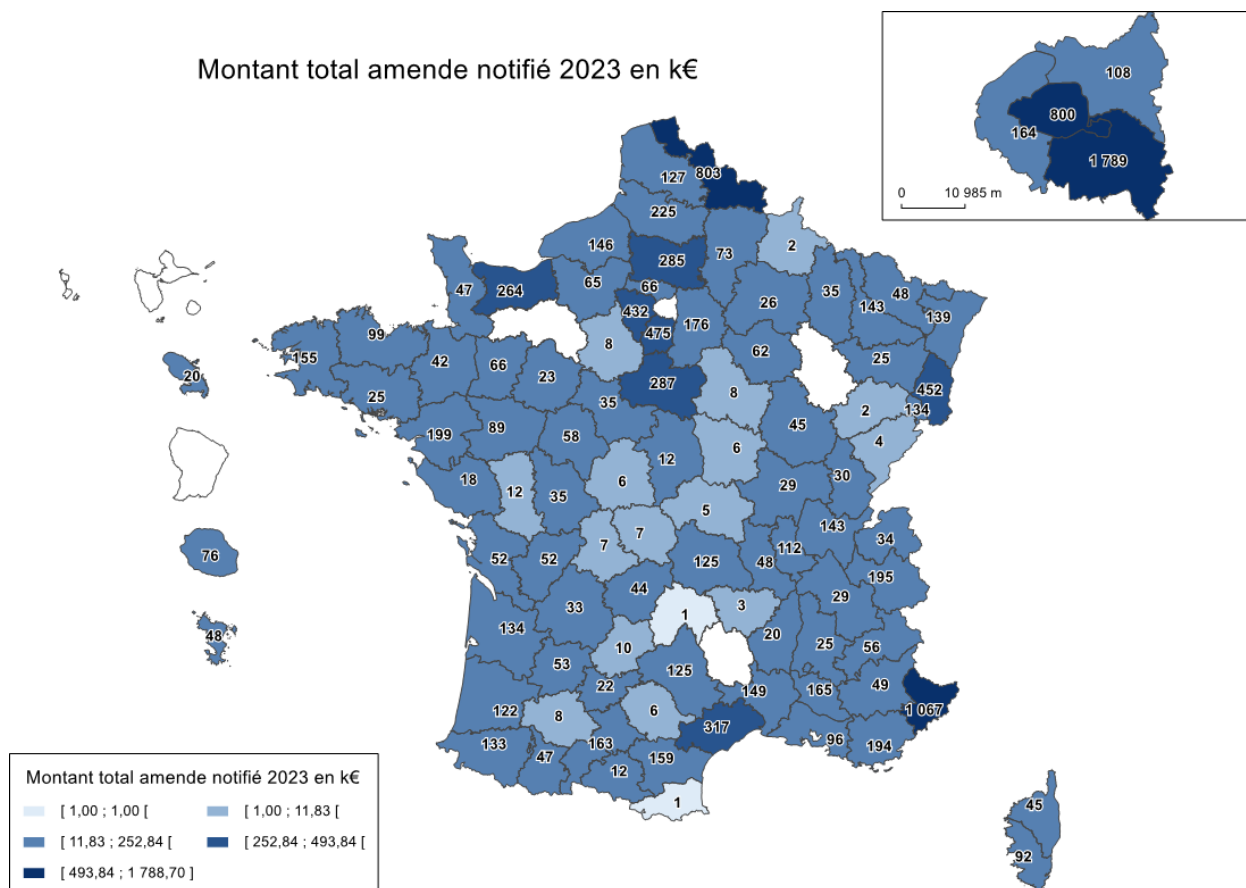
- Le montant des amendes prononcées par région se situe en moyenne à près de 900 K€<sup>21</sup>

La région Ile-de-France se démarque nettement avec plus de 4 M€ d'amendes notifiées dans l'année 2023. Le classement des volumes financiers suit globalement le poids habituel de chacune des régions.

- Le montant des amendes par département se situe en moyenne à 132 335 €<sup>22</sup>

2 départements se distinguent avec un montant total d'amende notifiée hors norme à plus d'1 M€ dans l'année 2023 : les Alpes-Maritimes et le Val-de-Marne (respectivement 1 067 120 € et 1 788 700 €). Le nombre de décisions produites dans le département du Val-de-Marne avec seulement 8 décisions d'amende administrative conduit à un montant moyen de décision de 223 588 €, qui est de très loin, le montant moyen par décision le plus important des départements français ; dans les Alpes- Maritimes, le montant moyen se monte à 10 889 € pour 98 décisions.

8 départements affichent un montant total de décision notifiée inférieur à 6 000 € dans l'année. Ce sont ces mêmes départements qui ne comptent qu'une seule décision d'amende administrative en 2023, et pour 2 d'entre eux, 2 décisions dans l'année.



Source : SUIT

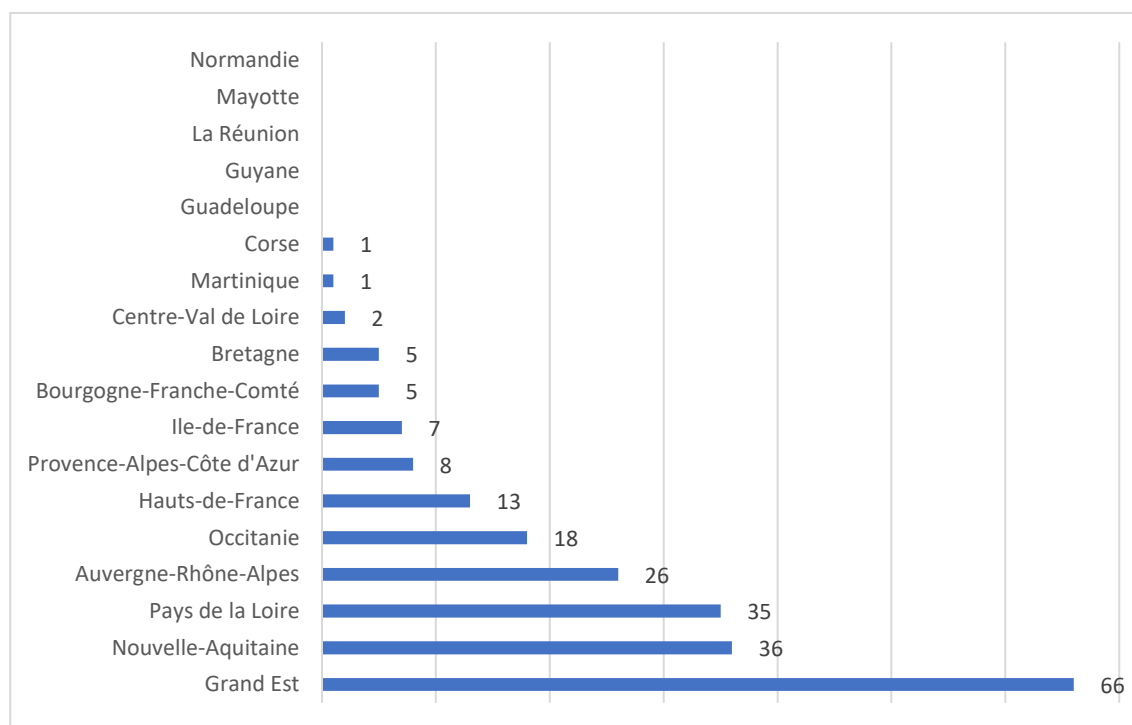
<sup>21</sup> 893 129 € sur les 14 290 071 € de 2023 (une seule décision DGT pour 3 400 €)

<sup>22</sup> Sur un total de 12 704 128 € (amendes uniquement prononcées à partir de rapports issus des UC départementales)

#### 1.2.1.4 Seulement 17 propositions de transactions pénales en moyenne régionale en 2023<sup>23</sup>

Le nombre moyen de propositions de transaction par région se monte à 17. La région Grand Est se démarque avec 66 propositions en 2023, soit près de 30 % des propositions de transactions pénales de l'année<sup>24</sup>.

Graphique 12 : Propositions de transaction 2023



Source : SUIIT

La Loire-Atlantique est le département qui affiche le nombre plus important de propositions de transaction (28 en 2023), suivi du Bas-Rhin (22), puis de la Gironde (17) puis Nord et l'Aube (13).

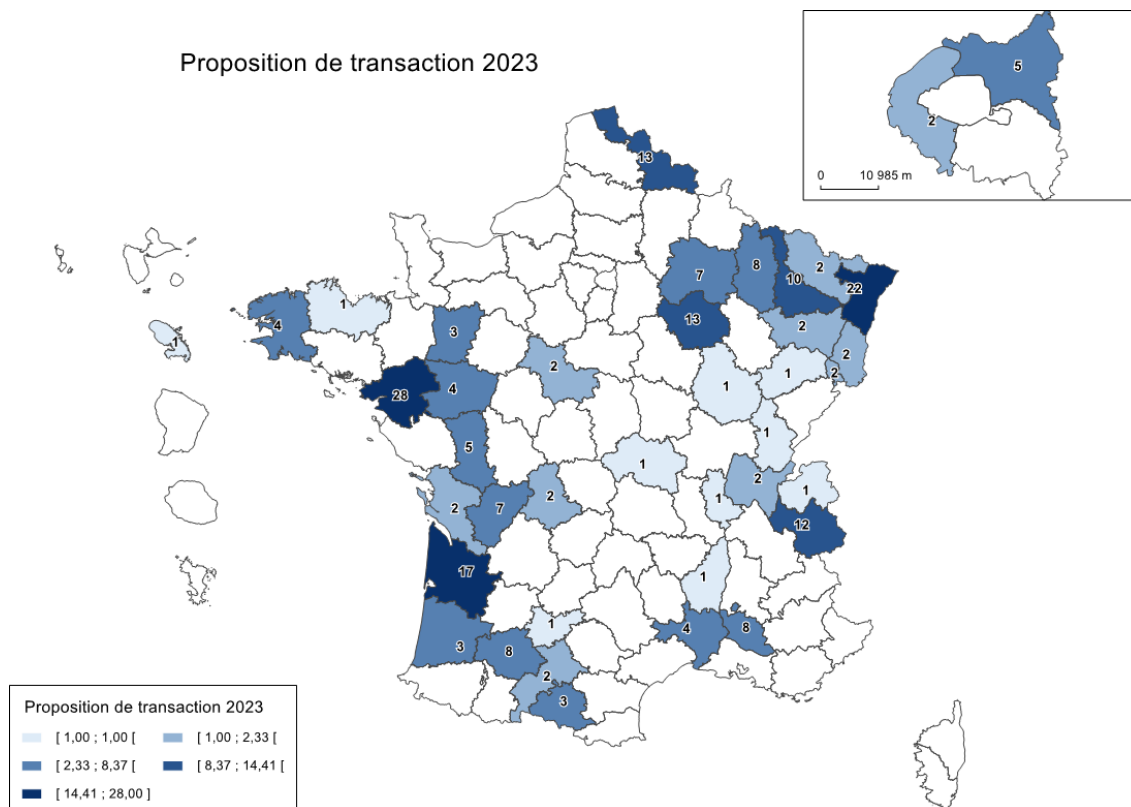
Une large majorité des départements n'ont proposé aucune transaction pénale (62 départements), en 2023.

Pour rappel, les départements qui établissent les plus de procès-verbaux sont : Paris (126), les Bouches-du-Rhône (82) ; le Bas-Rhin (79) ; le Nord (77) et la Loire-Atlantique (72), ce qui tend à confirmer que, logiquement, plus il y a de PV, plus il y a de possibilité de transactions pénales.

<sup>23</sup> Les représentations territoriales évoquées en suivant portent sur les 223 propositions de transaction de l'année 2023.

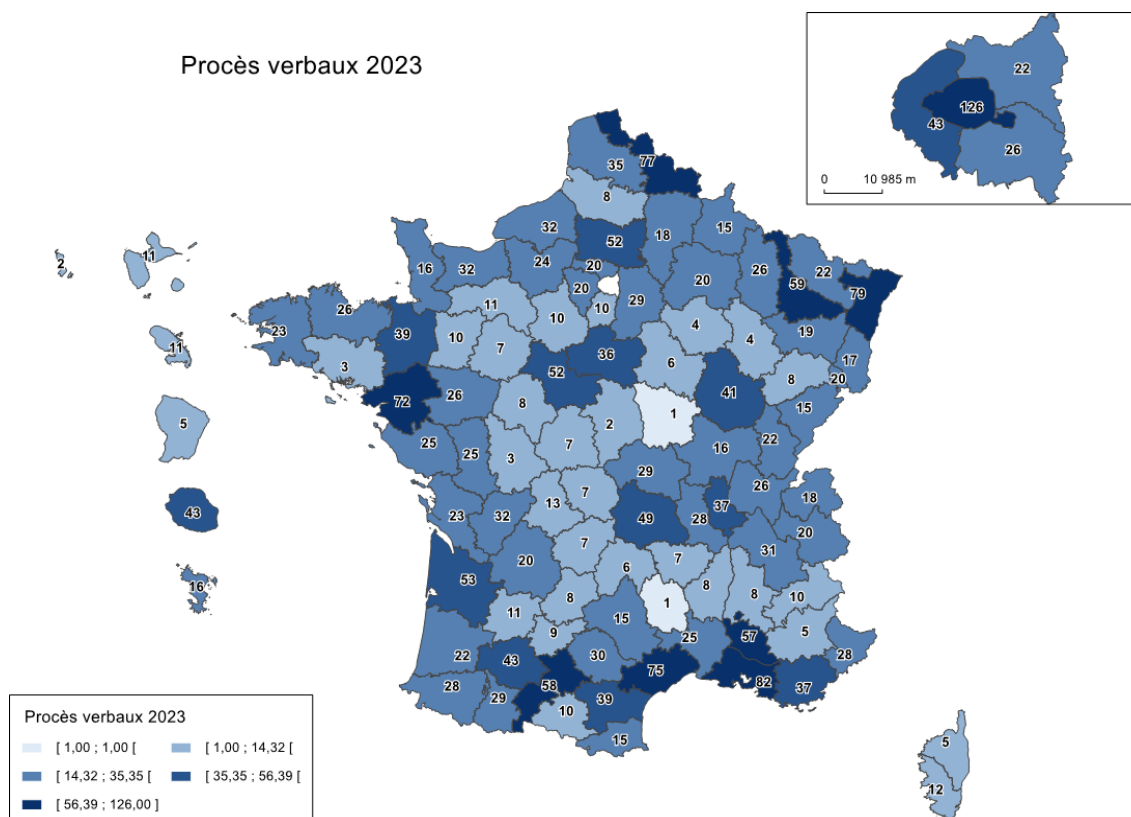
<sup>24</sup> A noter que la région Normandie est la seule région métropolitaine à n'avoir pas proposé de transaction pénale en l'état des informations requêtées dans SUIIT.

### Proposition de transaction 2023



Source : SUIT

### Procès verbaux 2023



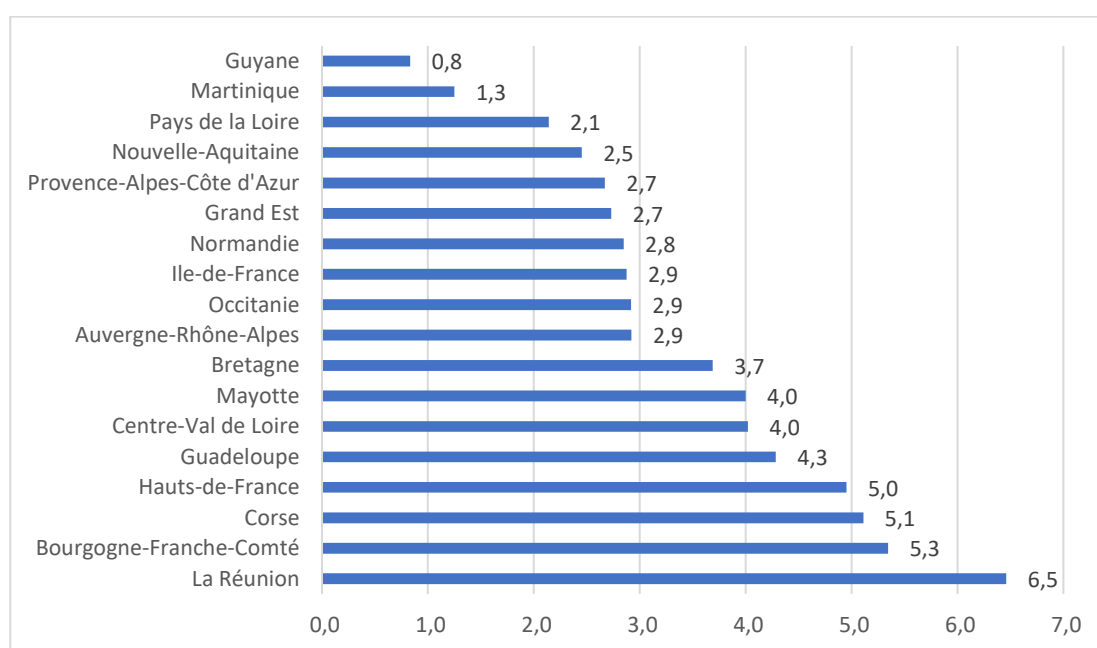
Source : SUIT

## 1.2.2 L'examen de la mobilisation des nouveaux pouvoirs par agent de contrôle met en lumière une autre cartographie régionale de leur usage

### 1.2.2.1 En 2023 selon les régions, les agents de contrôle émettent d'un à six arrêts et reprises de travaux en moyenne<sup>25</sup>

Le nombre de décisions par agent en poste donne une image plus juste de l'appropriation de cette compétence, à l'instar de la région Ile-de-France qui affiche le nombre le plus important de décisions sur l'année (1 025) mais seulement 2,9 par agent, alors que La Réunion présente le ratio le plus élevé (115 décisions soit 6,5 par agent).

Graphique 13 : Décisions 2023 d'arrêt ou de reprise de travaux par agent



Source : SUIT

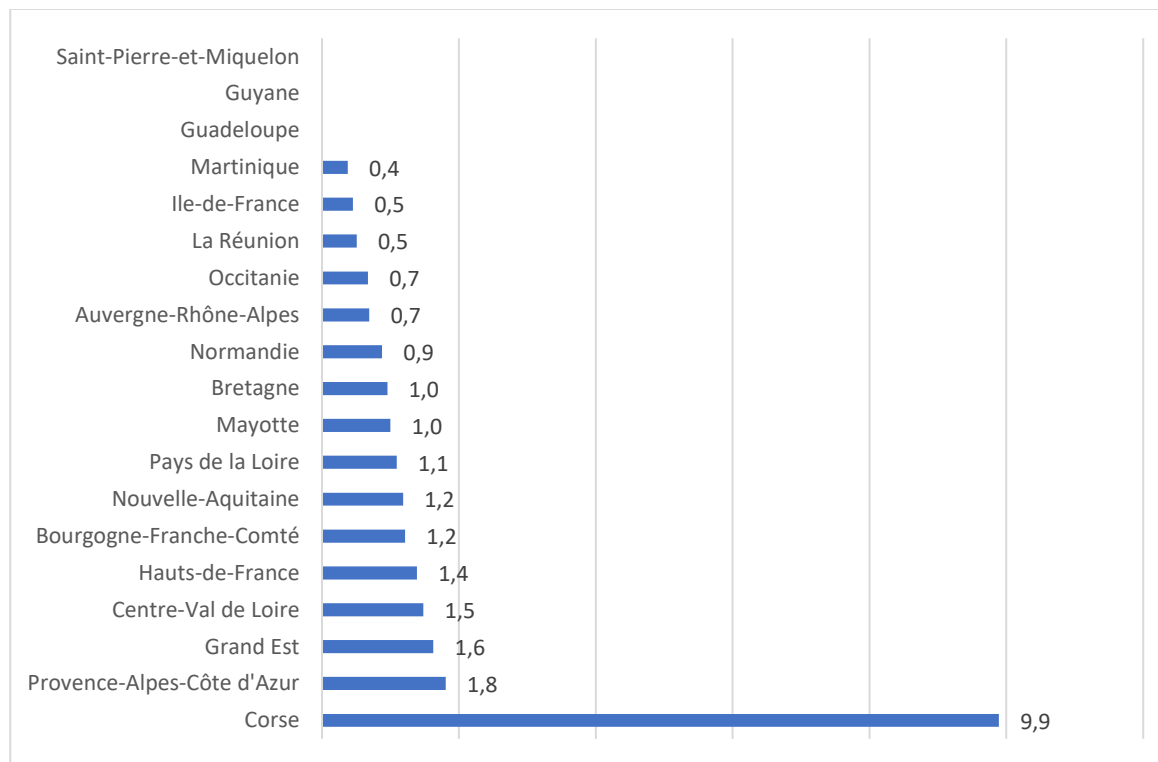
### 1.2.2.2 Selon les régions, le nombre de décisions d'amendes par agent en poste varie de 0,4 à 9,9

L'Ile-de-France et trois autres régions métropolitaines (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie) produisent moins d'une décision d'amende par agent dans l'année. Il est intéressant d'observer que la Corse se positionne très largement en tête de ce classement avec un taux de près de 10 décisions par agent dans l'année.

<sup>25</sup> Les volumes d'arrêts ou de reprise de travaux ont été rapportés au nombre d'agent en poste à décembre 2023. Si la photographie des effectifs au 31 décembre 2023 ne reflète pas les variations d'effectif tout au long de l'année, elle donne néanmoins une indication sur un taux d'usage par agent pour cette année considérée.

En comparaison, en 2023 selon les régions, les agents de contrôle émettent de 1 à 3 procès-verbaux en moyenne, en notant cependant que la situation de certains territoires ultra-marins semble hors norme rapportée au nombre d'agents en poste<sup>26</sup>.

Graphique 14 : Décisions 2023 d'amende administrative par agent



Source : SUIIT

### 1.2.2.3 Une dispersion peu significative du nombre de propositions de transaction pénale par agent

Le nombre moyen de proposition de transaction par agent ne peut être analysé finement, celui-ci étant évidemment très faible : 0,13 proposition par agent pour 223 mesures en 2023.

En conclusion, le nouveau système d'information SUIIT constitue un outil de pilotage pertinent et efficace, à la condition que l'ensemble de l'activité du système d'inspection du travail soit correctement saisi. Les écarts d'usage des mesures entre celles collectées par les responsables de pôle Travail notamment, et celles des tableaux de requêtage DELPHES sont parfois conséquents. Pour fiabiliser la visibilité de l'action de l'inspection du travail et en optimiser le pilotage, il est indispensable que l'activité soit qualitativement renseignée par les agents, c'est-à-dire que les saisies soient systématiques et effectuées le plus près possible des constatations et que les articles du code du travail -base du requêtage- soient correctement renseignés.

<sup>26</sup> Mayotte : 16 PV pour 1 agent ; Saint-Pierre-et-Miquelon : 2 PV pour 0,4 agents ; La Réunion : 73 PV pour 17,8 agents

**Recommandation n°2** Améliorer l'exhaustivité et la qualité de la saisie des suites à intervention dans SUI, par le biais d'un plan d'action national, décliné régionalement.

## 2 Le traitement des difficultés opérationnelles observées devrait permettre d'améliorer la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs »

Développer l'appropriation des nouveaux pouvoirs par l'inspection du travail suppose d'identifier les raisons pour lesquelles leur utilisation est modeste. Les entretiens effectués et l'analyse des questionnaires auxquels les différents échelons du SIT ont répondu permettent de mettre en lumière la manière dont ces pouvoirs sont perçus et les difficultés qui peuvent exister, dans la pratique professionnelle, conduisant alors la mission à effectuer des préconisations, fondées sur des propositions des acteurs eux-mêmes ou des bonnes pratiques observées.

### 2.1 Les arrêts de travaux et d'activité

L'ordonnance de 2016 a étendu une procédure qui était alors réservée aux travaux, sur les chantiers de construction, à de nouveaux risques et à tous les secteurs économiques. La mission s'est ainsi concentrée sur l'analyse des freins au déploiement des arrêts d'activité liés à l'utilisation d'équipements de travail, au risque électrique, au risque CMR et au risque d'ensevelissement.

#### 2.1.1 Un dispositif apprécié, surtout dans sa dimension « arrêt de travaux »

S'agissant des mesures directement à la main des agents de contrôle, des décisions d'arrêts de travaux sont régulièrement prises depuis la création de ce pouvoir, en 1991. Les agents de contrôle et le système d'inspection du travail, dans son ensemble, apprécient l'extension du champ de ce dispositif, qu'ils jugent utile. A l'égard des travailleurs, l'utilisation de cette procédure présente un intérêt majeur pour la protection de la santé et de la sécurité, en permettant de les retirer d'une situation de danger grave et imminent. Elle permet aussi, vis-à-vis des employeurs, de disposer d'une mesure coercitive, dont l'impact est fort ; plusieurs agents soulignent aussi le caractère pédagogique de cette mesure, qui permet de rappeler à l'employeur ses obligations. Enfin, les commentaires soulignent généralement les qualités de la procédure : rapidité de la décision de l'inspecteur – voire de la réaction de l'employeur-, efficacité grâce à son effet immédiat, et facilité d'utilisation – surtout pour les arrêts de chantier.

Enfin, l'intérêt de la mesure, comme cela a aussi été mentionné à plusieurs reprises à la mission, réside aussi dans le fait que la simple menace d'un arrêt des travaux ou de l'activité peut suffire et conduire à des mesures correctrices, sans que la procédure d'arrêt ne soit engagée. C'est en cela que la mesure apparaît utile et d'intérêt pour les différentes composantes du SIT. Les agents répondants des 3 régions visitées indiquent par exemple que, dans certains cas, la procédure d'arrêt d'activité pour risque CMR a été entamée, mais sans aller jusqu'à une notification de l'arrêt à l'employeur.

## 2.1.2 Des pratiques professionnelles qui tendent parfois à privilégier les suites non coercitives

La mission retire de ses entretiens et analyses des questionnaires que, dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont propres -et c'est notamment le cas en santé et sécurité au travail-, les agents de contrôle ont des pratiques professionnelles variables, qui se reflètent dans la prévalence de l'usage des suites à contrôle, les mesures coercitives restant utilisées par un nombre limité d'agents (Cf. partie 1). Ainsi, le plus grand nombre va privilégier une posture « d'accompagnement » de l'employeur et faire de « simples » rappels à la réglementation, via des lettres d'observations, ou bien effectuer des demandes de vérification. Le recours à l'arrêt de travaux semble, pour les agents, davantage pratiqué face au risque de chute de hauteur, où le danger grave et imminent est plus aisément caractérisable.

Certains responsables hiérarchiques (RUC, DDETS-(PP)) reconnaissent la préférence d'une partie – parfois substantielle- des agents pour cette approche pédagogique, vis-à-vis des employeurs, et une réticence à user de mesures coercitives. Des agents ont aussi indiqué à la mission que les arrêts de travaux ou d'activité les plaçaient « dans une position d'autorité, pas facile à exercer », vis-à-vis des employeurs.

Cette variabilité des usages tient aussi à l'appréciation des effets économiques et sociaux que la décision de l'agent entraîne, pour les travailleurs et pour l'entreprise, lorsqu'elle se traduit par un arrêt complet de l'activité de l'entreprise, effets qui peuvent être générateurs, par ailleurs, de tensions avec l'entreprise.

Il peut ainsi sembler difficile, en matière d'équipements de travail, d'imposer l'arrêt d'une machine sans paralyser toute une ligne de production, voire toute l'entreprise, d'autant que la mise en conformité d'un équipement de travail peut prendre du temps. Une demande de vérifications sera alors privilégiée et, le cas échéant, appel sera fait à l'ingénieur de prévention, pour s'assurer du bien-fondé des éventuelles suites à donner, en termes de conformité de l'équipement de travail par exemple, ou pour apprécier si des améliorations sont possibles.

## 2.1.3 La nécessité de mobiliser des compétences techniques, en particulier pour les arrêts d'activité liés au risque CMR

La réglementation en matière de santé et de sécurité au travail est, par nature, souvent technique et les arrêts d'activité apparaissent plus complexes à mettre en œuvre que les arrêts de travaux, pour beaucoup d'agents de contrôle. Ainsi, la **difficulté à matérialiser et à caractériser la gravité du risque** peut freiner ou empêcher certaines interventions.

La mission a relevé, au cours de ses différents entretiens et lors de l'exploitation des questionnaires, que cet argument était particulièrement invoqué pour **les arrêts d'activité liés au risque « agents chimiques cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) »**, qui cristallisent plus particulièrement les critiques, corroborées par les organisations syndicales entendues. Les deux infractions justifiant cet arrêt (dépassement de la valeur limite d'exposition professionnelle, défaut ou insuffisance des moyens de prévention) apparaissent techniquement difficiles à appréhender et à matérialiser, notamment lorsque les situations d'exposition ne sont pas « visibles » ou manifestes et lorsque les données ou documents présentés par l'entreprise sont

lacunaires. Le risque « **amiante** » semble toutefois mieux perçu : parmi les raisons indiquées, la mission relève que la réglementation, plus ancienne, paraît mieux connue, et que le contrôle de son application est mieux appréhendé par les agents, sous la réserve -substantielle- que les documents de repérage avant travaux soient exigibles et disponibles.

La mobilisation des compétences internes, et tout particulièrement celle des **ingénieurs de prévention** apparaît souvent nécessaire, voire indispensable, dans le cas des « nouveaux risques » qui exigent une expertise technique, y compris en matière d'équipements de travail. Les agents indiquent alors faire appel à leurs compétences, sous réserve toutefois de leur disponibilité. L'accompagnement par ces experts, d'ailleurs mentionnée dans le guide DGT de mars 2021 sur l'inspection du travail, permet de mieux évaluer la nécessité ou non d'entamer une démarche d'arrêt d'activité. Or force est de constater qu'ils sont peu nombreux, en DREETS, avec un effectif total de 66,1 ETP (pour un effectif physique de 70 personnes) au 31/12/2023, soit moins d'un ingénieur par département. **L'insuffisance de collègues « spécialistes »** est aussi mise en avant, même si des réseaux des risques particuliers ou des référents techniques existent en région, et que des supports techniques ont été développés (cf *infra* partie 3). Enfin, de ce point de vue, même si la mission n'a pas eu l'occasion d'approfondir ce point, l'intervention utile des agents chargés du contrôle de la prévention (ACCP) des MSA, dans le secteur agricole, est souvent soulignée et mériterait d'être confortée.

**Recommandation n°3** Au niveau des DREETS, analyser et documenter le recours aux ingénieurs de prévention des cellules pluridisciplinaires, revoir leur organisation pour qu'elles puissent être mieux mobilisées, à titre individuel ou collectif, et s'assurer de la bonne couverture de l'ensemble des risques en santé et sécurité au travail.

**Recommandation n°4** Réactiver les réseaux des risques particuliers dans les DDETS(-PP), afin d'apporter l'appui techniques nécessaire aux inspecteurs du travail.

#### 2.1.4 Des lourdeurs procédurales, souvent évoquées

La première contrainte évoquée à la mission concerne **les délais** qui encadrent les arrêts de travaux ou d'activité :

- d'1 jour franc pour l'envoi des arrêts de travaux non notifiés immédiatement, de 2 jours ouvrés pour que l'agent de contrôle vérifie le caractère approprié des mesures prises pour faire cesser la cause de danger grave et imminent. Cette contrainte, même si elle est bien comprise et jugée bien fondée, est néanmoins intégrée par les agents dans l'exercice de leurs pouvoirs. Conjuguée à la gestion matérielle de la contre visite de reprise (alors que le site peut être éloigné), elle peut parfois s'avérer dissuasive.
- de la mise en demeure dans le cadre du risque CMR, en deux étapes, de 15 jours, pour que l'employeur transmette un plan d'action puis de 15 jours pour analyser ce plan et mettre le cas échéant l'employeur en demeure de réaliser des mesures correctrices.

Par ailleurs, pour de nombreux agents, la procédure d'arrêt d'activité CMR est jugée plus particulièrement difficile à conduire, **sur le fond**, en termes d'actions à réaliser. Elle nécessite plusieurs itérations avec l'employeur, une mise en demeure, l'obtention d'un plan d'action de la part de l'employeur, puis l'analyse de ce plan avant, *in fine*, procéder à l'arrêt d'activité. L'analyse du plan d'action de l'employeur peut s'avérer complexe, et plusieurs interlocuteurs de la mission



ont cité l'ordonnance du Tribunal administratif de Marseille du 6 juillet 2023, statuant en référé, dans l'affaire Arcelor Mittal Méditerranée, comme particulièrement illustrative de la complexité à documenter de manière adéquate cette procédure.

### 2.1.5 La reprise d'activité : une responsabilité assumée

La mission s'est penchée sur l'impact que la responsabilité de l'agent de contrôle sur la décision de reprise d'activité peut avoir sur la mobilisation de ce pouvoir et identifier dans quelle mesure cette responsabilité peut constituer un frein.

S'agissant de **la reprise** des travaux ou de l'activité, la décision de reprise incombant à l'agent de contrôle n'apparaît comme une difficulté, voire comme un motif de non-recours à la mesure, que pour une minorité d'agents ayant répondu au questionnaire (5 citations sur 190).

Pour leur hiérarchie, la décision de reprise est une responsabilité qui relève de l'agent, qui doit être à même d'évaluer la pertinence des mesures, malgré la **difficulté à apprécier l'efficacité des mesures mises en œuvre par l'employeur** (cas par exemple de la formation assurée par l'employeur, dont l'effectivité peut être difficile à mesurer).

Certes, les agents font part d'une pression de l'entreprise pour que l'inspecteur du travail revienne vite : « On sait qu'il y a des reprises sans autorisation, parfois avec des situations de danger. Des entreprises ne comprennent pas le principe de l'arrêt et négligent la sécurité. ».

Toutefois, les entretiens menés montrent une forte convergence sur le fait que **laisser la responsabilité de la décision de reprise à l'employeur serait une porte ouverte à la poursuite de pratiques dangereuses** (pas de connaissance des mesures correctrices mises en place), ferait – pour certains – « perdre du poids » à la procédure et serait vécue comme une déresponsabilisation des agents de contrôle.

La mission ne préconise donc pas de transférer la responsabilité de la reprise des travaux ou de l'activité à l'employeur, faute d'éléments suffisants sur les bénéfices qu'apporterait cette modification, notamment en termes d'utilisation de la mesure par les agents de contrôle.

#### Comparaison européenne

##### Espagne

L'arrêt de travaux ou d'activité est très peu utilisé (77 arrêts en 2022, 80 en 2023). Il s'agit d'une mesure qui est considérée comme devant rester ultime et exceptionnelle. En effet, dans le cas d'un constat de danger grave et imminent, l'Inspecteur du travail doit privilégier la résolution immédiate du manquement avant de mettre en œuvre cette mesure coercitive. Par ailleurs, les infractions exposant à un arrêt de travaux ou d'activité sont passibles de sanctions d'un montant élevé et dissuasif, élément qui contribue certainement, selon les interlocuteurs de la mission, à diminuer le nombre des manquements. C'est à l'inspecteur qu'il revient également de décider la reprise des travaux ou de l'activité. Le non-respect de la décision d'arrêt ou la reprise sans avoir mis fin aux motifs qui l'ont justifiée est classé dans la catégorie des infractions très graves et passibles d'une sanction d'un montant minimal de 49 000 €, en dehors même de tout accident.

**Belgique**

La mission n'a pas eu l'opportunité de s'entretenir avec les responsables de l'inspection du travail (« Contrôle du bien-être ») chargés du pilotage et du suivi des décisions d'arrêt de travaux ou d'activité. Les informations sur la situation de la Belgique (voir annexe) ont donc un caractère purement juridique, et sont issues du code pénal social, qui confie à l'inspecteur du travail la « seule » responsabilité de la cessation du travail, de l'évacuation de lieux de travail ou l'apposition de scellés, et – *a contrario* – ne leur donne pas de pouvoirs en matière de reprise des travaux ou de l'activité, celle-ci relevant de l'employeur.

## 2.2 Les mesures de protection des mineurs

Afin de renforcer la protection des mineurs, l'ordonnance de 2016 a créé trois procédures d'urgence, l'une à la main des agents de contrôle - le retrait d'affectation à certains travaux- les deux autres relevant d'une décision du DREETS sur proposition de l'agent de contrôle -la suspension et la rupture du contrat de travail ou de la convention de stage.

### 2.2.1 Une approbation de principe

La réglementation relative à la protection des apprentis, est ancienne et semble bien connue (suspension ou rupture du contrat d'apprentissage, opposition à engagement d'apprentis). Les dispositions coercitives mises en place en 2016 trouvent leur intérêt, de l'avis des personnes interrogées, dans leur objet même, la protection des mineurs. L'efficacité de ces mesures, tenant au caractère immédiat de leur mise en œuvre (notamment le retrait d'affectation) est souligné.

### 2.2.2 Toutefois, c'est en premier lieu l'identification de leurs lieux de travail ou de stage et donc le ciblage des contrôles qui pose question, pour le SIT.

Au titre des freins à l'utilisation de ces mesures, les agents de contrôle et leur hiérarchie mettent quasi systématiquement en avant leur manque de connaissance des contrats de travail et des conventions de stage en cours, et donc la difficulté à savoir dans quelles entreprises des mineurs sont présents. La suppression du système d'autorisation pour l'affectation de jeunes travailleurs de moins de 18 ans à des travaux réglementés au profit d'un système déclaratif est souvent invoquée pour expliquer ce manque d'information sur les mineurs et le faible nombre de visites dans les entreprises concernées, mais la mission estime que ce facteur n'est pas essentiel : il s'agit davantage d'une question de disponibilité de données de synthèse, au travers un système d'information pertinent, que de procédure.

S'agissant des jeunes travailleurs de moins de 18 ans et des stagiaires, cette même méconnaissance des lieux d'exercice de l'activité est invoquée.

Enfin, s'agissant de l'exposition à un danger grave et imminent, les jeunes travailleurs mineurs peuvent être concernés par une mesure d'arrêt de travaux ou d'activité, comme l'ensemble des travailleurs, sans distinction. Cela peut expliquer qu'ils n'apparaissent pas, de manière individualisée, dans les décomptes statistiques.

**Recommandation n°1** Afin de permettre un ciblage des contrôles, assurer au système d'inspection du travail, un accès aux données des DSN permettant d'identifier, sur une base départementale, les établissements employant des travailleurs mineurs.

### 2.2.3 La diversité des règles et procédures applicables, selon le statut des mineurs, est fréquemment évoquée comme une source de complexité

L'existence de différentes normes juridiques en matière de protection des mineurs est fréquemment mentionnée par les agents de contrôle et les RUC, avec différentes procédures applicables concernant les jeunes travailleurs, les stagiaires et les apprentis. Les jeunes travailleurs de moins de 18 ans, disposant d'un contrat de travail ou d'une convention de stage, se voient appliquer les dispositions des articles L. 4733-7 à L. 4733-11 et des articles R.4733-11 à R. 4733-15 du code du travail, relatifs à la suspension et à la rupture du contrat de travail ou de la convention de stage. En revanche, ces dispositions ne s'appliquent pas aux apprentis âgés de moins de 18 ans, qui relèvent des dispositions des articles L. 6225-1 à L. 6225-8 et R. 6225-1 à R. 6225-12 du code du travail.

Cette diversité juridique est parfois vécue comme source de complexité, puisqu'elle implique une identification correcte du statut du mineur. L'application de ces textes relève en effet non seulement de l'inspecteur du travail, du DREETS mais aussi du Préfet, s'agissant des oppositions à engagement d'apprentis.

La mission note également que l'opposition à l'engagement d'apprentis -décision préfectorale- ne peut intervenir que si une décision de retrait du jeune a été préalablement prise. En conséquence, une décision de retrait n'empêche pas, à elle seule, l'employeur de continuer à recruter de nouveaux apprentis, ce qui circonscrit la portée de la mesure.

Par ailleurs, de nombreux RUC (25 %) et agents de contrôle, parmi ceux interrogés, soulignent les contraintes de la procédure de suspension ou de rupture du contrat de travail ou de la convention de stage, qui nécessite un échange contradictoire avec l'entreprise dans le délai -jugé trop bref- de quinze jours entre le constat et la décision du directeur régional (reprise ou non de l'exécution du contrat de travail ou de la convention de stage).

Pour les agents de contrôle, la matérialité des faits et les éléments de preuve sont parfois longs et complexes à instruire, en particulier pour les cas de harcèlement sexuel ou moral (« parole contre parole »). Les RUC relèvent notamment la difficulté à recueillir le témoignage du mineur (cas de harcèlement...), ou l'absence du mineur dans l'entreprise du fait de saisines tardives. La rareté de la communication d'informations de la part des centres de formation des apprentis (CFA) est également notée. Les parents peuvent adopter des positions diverses et engager eux-mêmes le retrait du mineur sans que l'agent de contrôle ait été saisi, ou au contraire taire les mauvaises conditions de travail.

### 2.2.4 Enfin en raison des enjeux en matière d'insertion professionnelle et d'emploi, des pressions sont exercées par les parents ou les jeunes

Les pressions des parents ou des jeunes eux-mêmes (apprentis, stagiaires...) pour permettre la poursuite du contrat et la validation de la formation sont évoquées par plusieurs répondants, comme un frein pour mener la procédure de suspension ou rupture du contrat à son terme.

Lors de ses entretiens en région, il a été indiqué à la mission que des lettres d'observation et demandes de régularisation étaient envoyées aux entreprises, de préférence à des mesures plus coercitives, ou en amont de celles-ci, et que les retraits étaient réservés à des situations très graves, avec danger : « on pèse le contexte et notamment la situation du jeune (possibilité de

poursuivre sa formation pratique ailleurs), de sa scolarité, de la relation à l'employeur qui peut refuser de le reprendre ; la notion de proportionnalité entre danger et conséquences sur le jeune et l'employeur est à prendre en compte ».

## 2.3 Les amendes administratives

Afin de renforcer l'effectivité du droit, l'ordonnance de 2016 dote les DREETS du pouvoir d'imposer une amende financière, pour un nombre limitativement énuméré d'infractions au droit du travail, relatives à la durée du travail (durée maximale, repos, décompte), au SMIC, à la santé et à la sécurité au travail (installations sanitaires, restauration, hébergement) ou encore à des manquements aux décisions prises par l'inspection du travail en matière de santé et de sécurité au travail.

### 2.3.1 Une convergence des opinions positives, de la part des utilisateurs

Concernant les amendes administratives, on constate une réelle satisfaction d'une large majorité d'agents à disposer d'une suite répressive concrète, à une action de contrôle. La « crédibilité », de l'action du système d'inspection du travail, et en premier lieu de ses agents de contrôle, a souvent été mentionnée à la mission : *« Ces compétences renforcent leur crédibilité, en tant qu'autorité disposant d'un pouvoir de sanction »*. *« Les agents retrouvent une autorité qui renforce leur capacité de dissuasion »*. La mesure est jugée d'utilisation « facile » ou « très facile » par une partie importante des agents de contrôle, RUC et responsables de pôle T ayant répondu aux questionnaires, dans des proportions assez proches (64 %, 72,5 % et 70 %, respectivement). A cet égard, il convient de remarquer que l'extension du champ juridique des amendes administratives a plusieurs fois été suggéré à la mission, au cours de ses entretiens comme dans les questionnaires.

### 2.3.2 Une volumétrie limitée par différents facteurs

#### 2.3.2.1 Un outil de second recours

Selon les responsables de pôle T et selon les constats chiffrés établis par la mission (Cf. partie 1), certains agents de contrôle affichent en effet une réticence à sanctionner d'emblée, préférant suivre une approche plus pédagogique ou privilégiant en première intention d'autres suites à contrôle. **Dans plus de trois-quarts des cas (77 %), les agents de contrôle interrogés indiquent que leur rapport a été établi après un rappel préalable à la réglementation**, ce qui tend à montrer qu'il y a une gradation dans l'utilisation des mesures à disposition de l'agent de contrôle. **La même proportion d'agents indique que le rapport a été établi de préférence à un PV** et, plus rarement (10 % des répondants) en complément d'un PV relevant une autre infraction.

#### 2.3.2.2 La nécessité d'établir des rapports détaillés, y compris pour des manquements simples

S'agissant des agents de contrôle, pour environ 25 % des répondants, la rédaction du rapport initial apparaît lourde (« autant qu'un PV », voire « plus lourde qu'un PV », dans l'une des DREETS auditionnée), même pour des infractions simples, dont la matérialité est plus aisée à établir

(exemple : absence de sanitaires sur chantiers) et *a fortiori* sur celles plus complexes (durée du travail par exemple, souvent citée). Elle leur paraît donc chronophage, avec des exigences -parfois jugées excessives- sur le contenu du rapport, en particulier dans l'une des régions interrogées ; la « complexité » de la rédaction, juridique notamment, est également exprimée, pour établir des constats circonstanciés, allant de pair avec le souhait de disposer de modèles-types de rapports (ou de davantage de modèles) et de modèles simplifiés pour un certain nombre d'infractions.

Cette remarque est partagée par certains RUC pour lesquels le formalisme des rapports à établir, ou encore les difficultés pour établir les faits (en matière de durée du travail), sont parfois renforcés par les exigences des services instructeurs : « Les rapports doivent répondre à un formalisme similaire à celui des PV (constats précis et caractérisation de l'infraction, qualification juridique des infractions, etc.) qui peut être rebutant pour certains agents. ». Certains RUC, par exemple en Grand Est, indiquent qu'ils établissent des paragraphes-types, pour les manquements récurrents, qui facilitent la rédaction des rapports.

**Recommandation n°2** Afin de simplifier et accélérer l'instruction des amendes administratives, mettre à disposition des agents de contrôle, *a minima*, un rapport-type simplifié pour les infractions au code du travail d'identification plus simple.

### 2.3.2.3 La mission relève que les délais d'instruction constituent un élément important dans la relation que les agents de contrôle ont avec les services instructeurs et dans leur appropriation de l'outil « amendes administratives »

- Un peu plus de 53 agents (ETP) sont chargés des missions d'instruction des rapports des agents de contrôle, incluant la phase du contradictoire.

Près des deux tiers sont placés au sein des DREETS (34 ETP, soit 64 %). La procédure est, en majorité, effectuée au niveau régional, mais elle est partagée entre DREETS et DDETS-(PP) dans les régions suivantes, selon ces modalités :

Tableau 4 : Procédure d'instruction des amendes

Phase	Niveau DDETS-(PP)	Niveau DREETS
Instruction des rapports	Bretagne, Hauts-de-France, Ile-de-France, PACA	Bretagne, autres régions
Contradictoire	Bretagne, Centre Val-de-Loire (1 département sur les 6), Hauts-de-France, Ile-de-France, Normandie, PACA	Autres régions
Fixation du montant de l'amende	Bretagne, PACA	Autres régions
Signature de la décision	Mayotte, La Réunion	Autres régions

Source : Mission

Si 4 régions (Bretagne, Centre Val-de-Loire, Hauts-de-France, Ile-de-France et PACA) disposent d'effectifs dédiés à l'instruction à la fois au niveau régional et départemental, seule la région PACA dispose d'agents situés uniquement en DDETS(-PP). C'est par ailleurs la région qui dispose du plus important effectif chargé de l'instruction des rapports (9,3 ETP).

- La signature de la décision, quant à elle, relève toujours du niveau régional, conformément aux recommandations de la DGT.

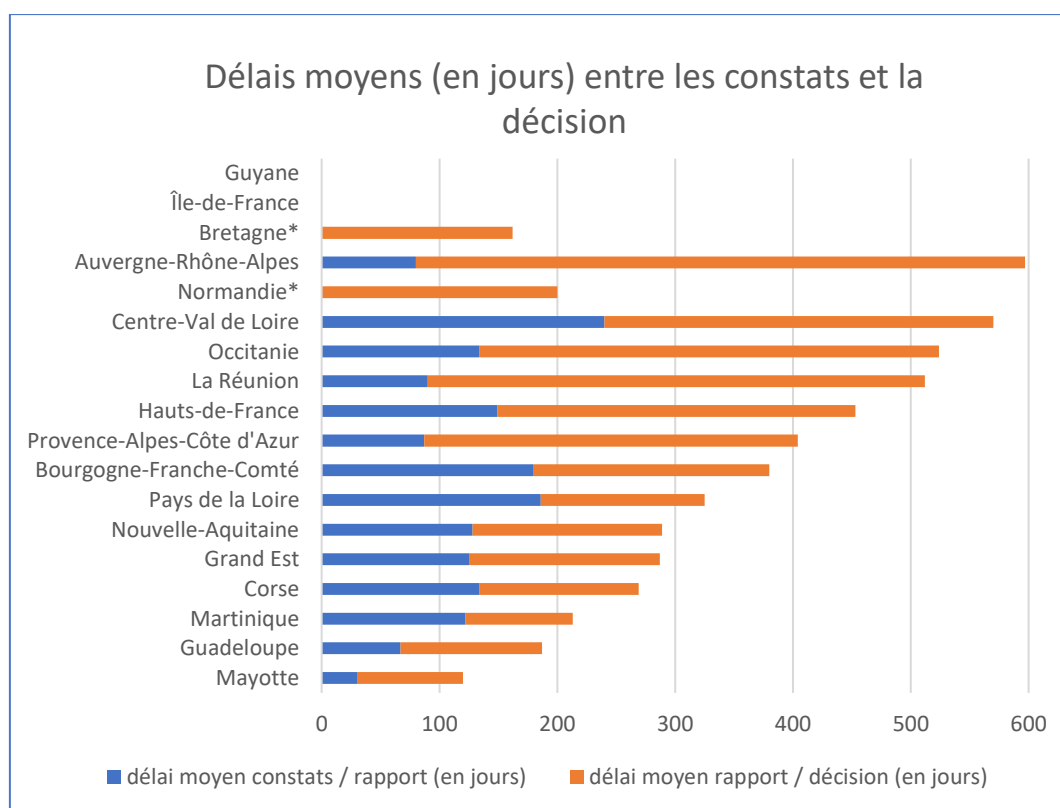
Le signataire est le directeur ou directrice de la DREETS, mais la signature est le plus souvent déléguée au chef du Pole Travail (11 régions), voire quelquefois subdéléguée à des adjoints ou chefs de service (unité contentieuse ou d'appui juridique). Aucune situation de délégation de signature en DDETS(-PP) des décisions n'est évoquée dans les réponses au questionnaire.

- Les écarts importants constatés dans les délais d'instruction ne sont pas nécessairement corrélés avec la charge moyenne pesant sur les agents instructeurs.

Le délai moyen constaté par les responsables de pôle T entre la réception du rapport et la signature de la décision est conséquent : 234 jours (7,8 mois) et l'écart entre régions tout aussi important : de 90 jours pour Mayotte à 517 jours pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

2 régions (Mayotte et Martinique) affichent un délai moyen de 3 mois, 8 régions de 4 à 7 mois et enfin 6 régions affichent un délai supérieur à 10 mois, et même supérieur à un an pour trois d'entre elles (Occitanie, La Réunion et Auvergne-Rhône-Alpes).

Graphique 15 : Délais moyens d'instruction



(\*) Normandie – Bretagne : pas de données sur le délai constats IT/rapport – Ile-de-France : données non disponibles

Source : Mission d'après questionnaire responsables de pôle T

Or des délais excessifs peuvent avoir pour conséquence la prescription des faits (deux ans à compter du jour où le manquement a été commis), **ce qui n'est pas acceptable et contredit l'objectif de la réforme de 2016**, qui faisait le constat de l'inefficacité fréquemment constatée des suites pénales, notamment pour cette raison. Outre l'impact négatif que ces délais ont sur la vocation pédagogique et dissuasive de la sanction, **ils affaiblissent, dans les régions concernées, la crédibilité de l'inspection du travail.**

En rapprochant ces délais de la **charge pesant sur les services instructeurs**, on constate que la région Grand-Est est celle où le volume moyen de rapports par agent instructeur est le plus élevé (187), et que, pour autant, le délai moyen d'instruction des rapports reçus est de 5,4 mois. En revanche, en Auvergne-Rhône-Alpes, le délai de traitement est de 17,2 mois, alors que le nombre moyen de rapports par agent du service instructeur est de 92. La Nouvelle-Aquitaine, la Bourgogne et PACA affichent une charge moyenne quasi-identique, d'environ 35 rapports/agent, mais des délais de traitement de 5,4 mois, 6,7 mois et 10,6 mois, respectivement.

Le service instructeur apparaît donc comme le maillon-clé et, **pour un large tiers des agents de contrôle répondants, la lenteur de l'instruction est évoquée comme un élément dissuasif**, au regard de ses conséquences en termes de crédibilité de l'action de l'inspection et de pédagogie de la sanction. Ce point est également souligné par 20 % des RUC et par certains responsables de pôle T, qui mentionnent une certaine complexité du processus et une longueur excessive de la phase contradictoire.

Toutefois, la mission relève que certains manquements (en particulier durée du travail, salaire minimum...) peuvent nécessiter une relecture approfondie des rapports et que la phase du contradictoire peut être source d'un allongement des délais, sa durée tenant aussi à des facteurs indépendants des services instructeurs, notamment, la réactivité de l'entreprise.

La mission n'a pas mené d'investigations particulières sur ce volet spécifique de la procédure (nature de l'instruction). **Elle constate que deux régions visitées, Grand-Est et Bretagne, ont des organisations différentes mais tout aussi efficaces.** Elle rappelle également que les instructions de la DGT (cf. notamment le Questions/Réponses de septembre 2022) donnent des indications précises, s'agissant notamment des délais encadrant la procédure et le contradictoire.

La mission estime qu'il revient aux DREETS où les délais sont supérieurs à la moyenne (7,8 mois), c'est-à-dire PACA, Hauts-de-France, ARA, La Réunion, Occitanie, Centre Val-de-Loire, d'analyser les facteurs qui contribuent à cette durée et de s'assurer des mesures permettant de les réduire, en prenant notamment exemple des pratiques des régions efficaces (par exemple : Corse, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est).

**Recommandation n°3** En vue d'établir un référentiel de la fonction d'instructeur, disposer, au niveau de la DGT, d'un état des lieux détaillé, par DREETS, des processus d'instruction des amendes administratives, permettant une mise en commun des bonnes pratiques.

### 2.3.2.4 La faiblesse des montants des amendes

Une vingtaine d'agents de contrôle répondants, soit environ 10 %, estiment que le montant des amendes est trop faible ou inadapté, tandis que quelques-uns regrettent les écarts de barèmes entre régions. Parmi ceux auditionnés par la mission, beaucoup déplorent l'écart entre le montant proposé dans le rapport et le montant fixé par la décision du DREETS, qui serait sensiblement

inférieur. Cette observation renvoie à la nécessité de davantage d'échanges avec les agents et à l'utilité d'un retour plus systématique qui devrait leur être fait sur les suites réservées à leur rapport (voir points 3.2.2.2. et 3.2.2.3. ci-après). La mission relève d'ailleurs qu'en région Bretagne, où un « référent sanctions administratives » a été mis en place dans chaque département, les agents auditionnés estiment être « bien suivis par la DREETS », sur les montants.

S'agissant de la faiblesse des montants, cet avis est partagé par 10 % des RUC répondants.

Les responsables de pôle T répondants indiquent que le quantum des sanctions administratives est souvent jugé faible par les agents de contrôle, pour un certain nombre d'infractions, et manifestement trop faible pour avoir un effet dissuasif sur les comportements fautifs. A l'inverse, un DREETS souligne que, dans sa région, les montants des amendes infligées sont significativement plus élevés que ceux mobilisés par les Parquets.

**Recommandation n°4** Afin d'assurer une cohérence des pratiques régionales dans la fixation du montant des amendes, établir un référentiel indiquant une typologie des infractions par niveau de gravité, y associant des fourchettes indicatives du montant des amendes

### 2.3.3 Un champ d'application trop limité : des propositions d'extension récurrentes

De nombreuses propositions ont été faites à la mission, très convergentes sur le fond, pour étendre les amendes administratives à davantage d'infractions, pour trois raisons principales :

- soit par cohérence, pour combler des lacunes : durée maximale du travail en agriculture et travail de nuit dans les transports ; dépassement de la durée maximale du travail pour les jeunes travailleurs ;
- soit pour sanctionner des infractions « simples », fréquemment constatées : absence de DUERP (ou DUERP non actualisé) ; absence de déclaration d'affectation d'un local à l'hébergement collectif des travailleurs ; absence d'adhésion à un service de santé au travail interprofessionnel ; absence de registre du personnel ; manquement aux obligations d'affichage ; absence de déclaration ou d'agrément des sous-traitants ;
- soit par constat que le juge judiciaire ne poursuit pas certaines infractions (le champ du fonctionnement des institutions représentatives du personnel est fréquemment cité, de même que celui des infractions contraventionnelles).

La mission a aussi relevé à plusieurs reprises, des remarques sur l'impossibilité d'imposer une sanction administrative au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre, sur un chantier, sur le point particulier des installations sanitaires. Ces observations émanent non seulement des entreprises et des organisations patronales du bâtiment, mais aussi de certains agents de contrôle, qui estiment qu'une amende pour non-conformité des installations sanitaires, sur un chantier, pourrait, soit être partagée entre maître d'ouvrage et entreprise intervenante, soit relever entièrement du maître d'ouvrage. Sur ce point, la mission estime que l'agent de contrôle, au travers notamment des dispositions du code du travail relatives à la coordination des opérations de bâtiments et de génie civil, dispose des outils nécessaires pour rechercher la responsabilité du maître d'ouvrage en cas de non-conformité des cantonnements et des installations sanitaires, ou pour établir un défaut de coordination du chantier. Cette recherche de responsabilité est plus



complexe, demande davantage d'investigations que le constat d'un manquement par l'employeur présent sur le chantier et se prête moins à la procédure d'amende administrative.

**Recommandation n°5** Etendre le champ des amendes administratives à toutes les infractions contraventionnelles, notamment dans le champ de la santé et de la sécurité au travail

En revanche, la mission n'estime pas pertinent d'étendre le champ des amendes administratives aux manquements au fonctionnement des IRP, qui impliquerait soit de revenir sur le caractère délictuel de ce manquement, soit d'étendre le champ des amendes à des manquements délictuels.

### 2.3.4 La procédure de recouvrement des amendes : si le manque de visibilité des agents de contrôle sur cette ultime phase de la procédure est souligné, il ne constitue pas un obstacle dans l'utilisation de la mesure

La mission renvoie, pour une description précise de la procédure, à la fiche DGT 2021-10 du 4 octobre 2021, qui expose de manière détaillée le circuit de recouvrement et les points d'attention à rappeler aux DRFiP ou DDFiP concernées.

#### Rappel de la procédure de recouvrement

Une fois la décision d'imposer une amende administrative signée, au niveau régional, les services de la DREETS saisissent le titre de perception, dans Chorus. Le titre établi va alors être transmis, via un Centre de Services Partagés au comptable assignataire, en l'occurrence le service des recettes non fiscales (RNF), situé en DRFiP ou DDFiP, le service comptable étant différent selon les choix d'organisation des régions. Ce service RNF prend en charge ce titre dans la comptabilité de l'Etat : c'est ce qui génère son envoi au débiteur.

Le service des recettes non fiscales (RNF) des DRFiP ou DDFiP compétentes suit la vie du titre jusqu'à son paiement (spontané) ou son apurement (si poursuites). Lorsque les poursuites n'aboutissent pas, le service RNF considère que la créance est irrécouvrable et demande à la DREETS l'autorisation d'admettre la dette en non-valeur, ce qui la sort de la comptabilité de l'Etat.

Au niveau des DRFiP/DDFiP, l'état de la procédure de recouvrement est transcrit dans 3 catégories de données : les prises en charges (PEC), c'est-à-dire le total des titres de perception pris en charge, le volume recouvré (REC) et les admissions en non-valeur (ANV) lorsque la créance ne peut être recouvrée.

Bien que la réglementation fixe des délais de paiement restreints (45 jours, avant majoration de 10 %), le processus de recouvrement peut être assez long, puisque certaines dettes vont donner lieu à poursuite (saisie à tiers détenteur) ou à contestation par le contrevenant (demande de remise gracieuse, recours juridictionnel) ou ne vont être payées que partiellement (par ex, 50 % en saisie, 50 % admises en ANV), voire pas du tout (retour de courriers NPAI, ou -fréquemment- amendes infligées à une entreprise non établie en France, dans le cadre d'une prestation de service internationale).

Au niveau national, la DGFIP a calculé, pour la mission, différents indicateurs : on remarque que la part des amendes des DREETS dans les recettes non fiscale (RNF) reste très faible (de 0,15 % en 2018 à 0,22 % en 2023, soit 17 millions d'euros sur 8 milliards d'euros de RNF) face aux amendes en droit de la concurrence ou en droit de l'environnement. Le taux de recouvrement des titres est bon, de l'ordre de 70 % à N+2 à 90 % à N+5, hors amendes liées à des PSI (70 %). Si, à première

vue, il semble en recul depuis 2018 (de 93,5 % en 2018 à 65,7 % en 2023) : cela ne signifie pas que le taux de recouvrement fléchit au fil du temps, mais traduit le fait que le taux de paiement volontaire, à l'échéance, est faible et que le recouvrement de ces produits nécessite des actions en recouvrement forcé nombreuses, sur plusieurs années. Ainsi, 93 % des titres émis en 2018 ont été soldés (par paiement, ANV ou du fait d'une annulation de titres).

Tableau 5 : Prises en charge des titres de perception

Prises en charge de titre de perception							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept)
Nb de titres d'amendes DREETS pris en charge	1 447	2 058	1 562	2 218	2 432	2 252	1 431
Montant d'amendes DREETS	8,81 M€	12,51 M€	9,32 M€	11,60 M€	14,82 M€	17,37 M€	10,32 M€
Montant recouvré	6,61 M€	9,51 M€	6,34 M€	8,25 M€	9,21 M€	10,77 M€	4,93 M€
Remises gracieuses	1 €	7 000 €	4 510 €	0 €	72 €	0 €	0 €
Annulation de prise en charge de titre	332 993 €	510 870 €	630 310 €	335 920 €	819 868 €	431 940 €	14 600 €
Admission en non-valeur (ANV)	1 290 173 €	1 605 020 €	1 078 328 €	781 362 €	616 405 €	219 838 €	11 850 €
Taux recouvrement des titres d'amendes DREETS <u>émis</u> durant l'année visée en colonne (tenant compte des annulations, ANV et remises)	93,53 %	92,98 %	86,38 %	80,69 %	71,81 %	65,75 %	47,99 %

Source : DGFIP - infocentre RPI – bureau 2FCE-2A

**Les faits générateurs les plus fréquents de ces délais de recouvrement sont :** les défauts de paiement (et nécessité de saisie bancaire ou saisie sur tiers détenteurs), les « NPAI » et les défaillances d'entreprises entraînant *in fine* une ANV.

**Plus précisément, les principales difficultés de recouvrement soulignées par les services RNF interrogés concernent :**

- Le travail illégal et le détachement : en effet, il ne peut y avoir de recouvrement forcé à l'étranger, pour les entreprises non établies en France. Le service de la DGFIP transmet le titre à son homologue étranger, pour un recouvrement amiable, mais sans garantie de résultat.
- La liquidation judiciaire de l'entreprise contrevenante, puisque les amendes administratives ne sont pas des créances privilégiées.

Dans les régions auditionnées par la mission, les DREETS indiquent que, **dans l'ensemble, les relations avec les services RNF sont fluides** et, dans certaines régions, des réunions entre ces deux administrations sont régulièrement organisées (Ile-de-France notamment). En revanche, quatre des responsables de pôle T interrogés indiquent ne pas avoir d'information sur le suivi des recouvrements.

Les obstacles rencontrés tiennent davantage, pour le SIT, à des **imperfections de Chorus**, qui ne permet pas de recevoir de notifications lorsqu'une action est effectuée sur un dossier. En outre, n'étant pas conçu comme un outil de suivi statistique, il exige une requête au cas par cas, pour connaître l'état d'avancement d'un titre relatif à une entreprise donnée. Enfin, compte tenu des

délais de recouvrement ou de paiements partiels successifs des amendes, **il apparaît très complexe de réconcilier, même au niveau régional, le volume des décisions d’amendes administratives d’une année N avec le nombre de titres émis et les montants recouverts.**

#### **Éléments de parangonnage avec les amendes du champ de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**

Dans le champ de la concurrence et de la consommation, la bascule vers des sanctions administratives a eu lieu en 2014, sur des infractions de peu d’intérêt pour les parquets, telles que notamment l’affichage des prix ou les délais de paiement des fournisseurs. Cette évolution s’est faite en dépénalisant les infractions (pas d’option de PV). Les services maîtrisent ainsi le quantum des sanctions et ont pu infliger de fortes amendes, ce qui a conduit à en faire évoluer le plafond.

La décision d’imposer une amende administrative « délais de paiement des fournisseurs » est traitée au niveau national (l’amende est entrée dans la base SORA), par la DGCCRF puis le recouvrement est effectué par la DGFIP (un service RNF dédié, à Châtelleraut). Il existe en outre une obligation de publication des amendes pour ce type d’infraction, sur le site de la DGCCRF et dans un journal d’annonces légales. Au début, cette contrainte s’est avérée efficace, mais elle est désormais, moins visible (publication dans de petits journaux) et noyée dans une masse de publications... En conséquence, la DGCCRF publie désormais ces informations sur les réseaux sociaux (ex. LinkedIn).

Le recouvrement des amendes « affichage des prix », prononcées au niveau départemental, est traité avec le service RNF de la DDFIP/DRFiP locale. Les montants sont plus faibles, s’agissant de manquements plus formels.

La comparaison entre les amendes administratives du code du travail et du code de la consommation montre finalement assez peu de points communs entre les procédures.

**Recommandation n°6** Pour limiter le nombre des admissions en non-valeur, élargir le champ des amendes administratives aux personnes physiques, notamment en cas de dissolution de la personne morale contrevenante, dans des conditions et sous des modalités à expertiser.

## 2.4 Les transactions pénales

Créée par l’ordonnance de 2016, ce dispositif permet au DREETS, sur la base d’un procès-verbal établi par un agent de contrôle, de proposer à l’auteur d’une infraction constituant une contravention ou un délit puni d’une peine d’emprisonnement de moins d’un an, dans les domaines énumérés à l’article L.8114-4 du Code du travail, une transaction consistant dans le paiement d’une amende.

### 2.4.1 Des avis mitigés de la part des parties prenantes

La possibilité d’amendes pénales transactionnelles est généralement vue comme un progrès, pour des infractions de moindre gravité, compte tenu de la relative saturation de la voie judiciaire. Le degré de satisfaction, en termes de facilité d’usage, est réel pour les RUC, principalement chargé du déroulement de la procédure (64 % la jugent facile ou très facile), mais moindre pour les agents de contrôle pour qui elle implique de rédiger un procès-verbal (46 %), tandis que 15 responsables de pôle T sur les 18 interrogés estiment cette procédure facile ou très facile.

### **L'avis de trois entreprises contrevenantes**

La mission s'est entretenue avec trois entreprises de deux régions différentes, ayant accepté une amende pénale transactionnelle. La procédure a été appréciée par les deux entreprises où l'amende pénale intervenait après un accident du travail et où elle a été considérée, par l'employeur, comme un moyen rapide de reconnaître et assumer sa responsabilité, pour réintégrer le ou la salarié(e), sans avoir le poids d'une instance judiciaire pendant plusieurs mois. Les deux entreprises ont perçu de manière positive l'échange avec l'administration. Seule une entreprise, considérant notamment que l'administration n'avait pas pris en compte, dans le montant de l'amende, les mesures de protection prises à la suite du contrôle, n'a pas compris la procédure ni n'en a vu les bénéfices.

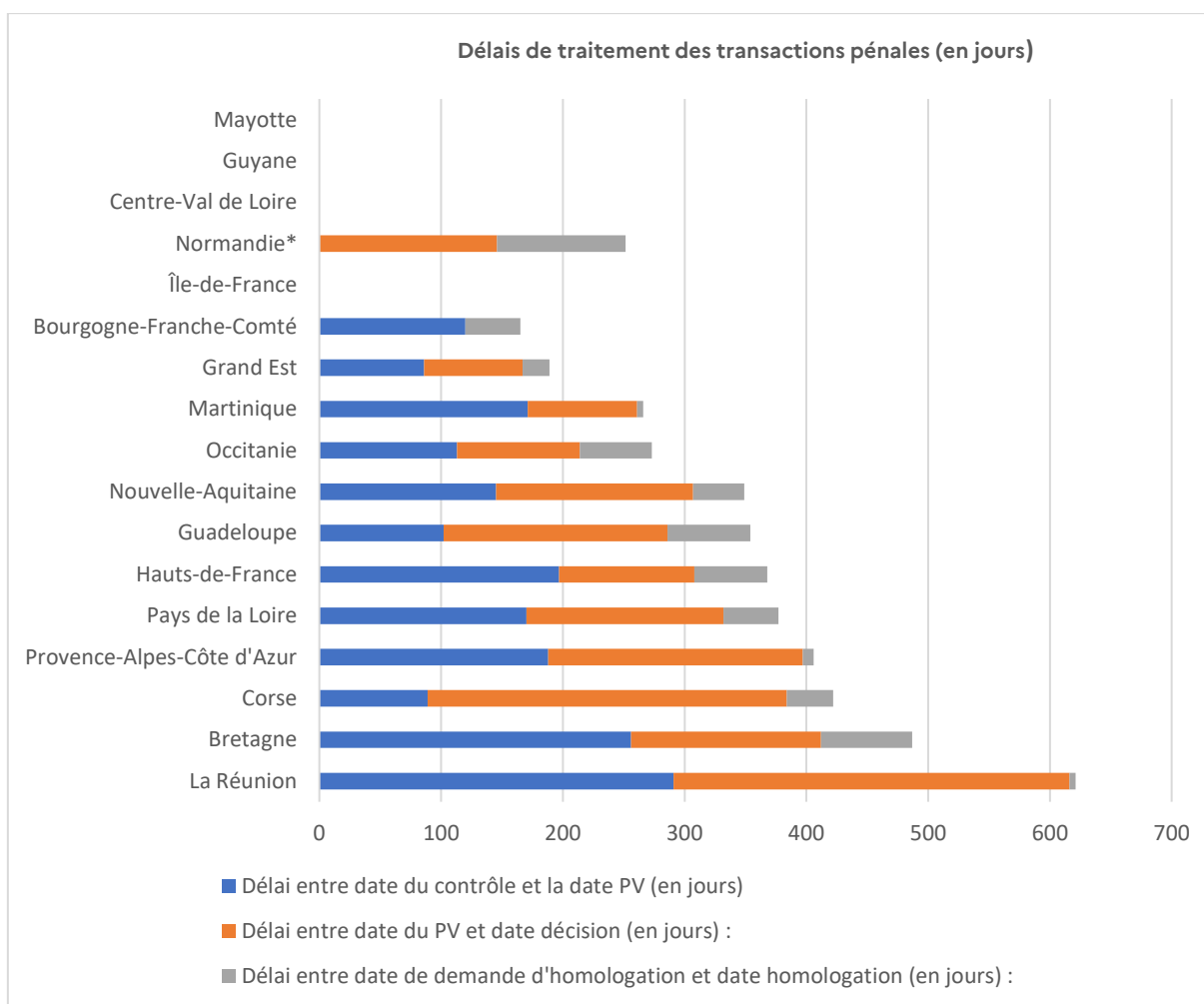
## **2.4.2 Une procédure décentralisée et des délais longs**

L'instruction et la conduite des transactions pénales a été confiée aux DDETS-(PP) dans 11 des 17 régions ayant répondu), pour des raisons de proximité. Les RUC sont majoritairement à l'initiative des transactions réalisées (128 cas sur 167 répondants). Du fait de cette organisation, l'échelon régional ne suit que marginalement les transactions pénales.

Les délais de traitement, depuis le PV jusqu'à l'homologation de la transaction peuvent être longs, comme l'illustre le tableau ci-après. A la différence de la décision d'amende administrative, l'amende transactionnelle nécessite, par sa nature-même, l'accord du contrevenant, procédure qui entraîne des délais supplémentaires.

A différents échelons du SIT, cette lenteur est critiquée mais les agents reconnaissent aussi que la procédure est plus courte que celle de la voie juridictionnelle « classique » et qu'elle est en outre moins aléatoire.

Tableau 6 : Délais de traitement des transactions pénales



(\*) Normandie : pas de données sur le délai constats/rapport – Ile-de-France : données non disponibles

Source : Mission d'après questionnaire responsables de pôle T

### 2.4.3 La mission relève que la transaction pénale ne paraît pas poser de question de principe mais plutôt de pratique professionnelle, notamment dans la relation transactionnelle avec les entreprises.

Du côté des agents de contrôle, la question des freins à la mise en œuvre des transactions pénales suscite moins de réponses (98 au total, sur 190 agents), probablement à relier à une plus faible utilisation de la procédure, au sein du SIT, et à une moindre association des agents de contrôle à son déroulement (50 % des répondants déclarent y être associés).

Près de 20 répondants ne voient pas de freins ou estiment qu'il n'y en a aucun. Quelques-uns (6 mentions) indiquent que, sur le principe, l'audiencement d'un procès-verbal a une force pédagogique ou symbolique dont ne dispose pas la transaction. Parallèlement, au titre de l'intérêt que présente cette procédure, une majorité reconnaît qu'elle permet de poursuivre des infractions qui auraient été classées sans suite par le Parquet.

De leur côté, les RUC constatent un **manque d'adhésion de certains agents**, confirmé par les responsables de pôle T, pour qui « un PV doit être audiencé » ou le manque de formation adaptée.

Pour les responsables de pôle T, la procédure est considérée efficace, mais il est nécessaire de convaincre les agents de sa facilité de mise en œuvre et de la transparence dans la détermination des montants.

Les autres agents de contrôle font part de **lourdeurs**, en général liées à la nécessité d'établir un procès-verbal, point de départ incontournable de la procédure, dont la rédaction peut être chronophage dans des matières ou situations complexes. Beaucoup soulignent en outre que, la procédure ne pouvant être engagée pour des infractions pour lesquelles une amende administrative est possible, les infractions multiples constatées lors d'un même contrôle peuvent alors impliquer l'engagement de deux procédures distinctes, d'amende administrative et d'amende pénale transactionnelle. Quelques-uns regrettent de lourdeurs **dans le traitement interne de la procédure**, notamment lors de la phase de négociation, où il semble que des redondances existent, dans certains départements : dans certaines régions, il semble que différents courriers soient envoyés à l'employeur, pour lui proposer une transaction puis pour lui proposer un montant ; d'autres agents mentionnent l'organisation d'« audiences pénales libres », organisées pour débattre de l'amende, alors que cette procédure n'a pas de raison d'être dans une transaction pénale<sup>27</sup>. De manière marginale, des RUC mentionnent la **lenteur des homologations** de la part de certains Parquets.

Sur le fond, les RUC citent la **difficulté à fixer le montant des amendes**, de même que plusieurs agents estiment que le montant des amendes est insuffisamment élevé ou relèvent un manque d'uniformisation des montants proposés.

Enfin, certains responsables de pôle T et plusieurs agents de contrôle font des propositions pour **élargir le champ d'application de la transaction pénale à d'autres domaines**, notamment ceux pour lesquels il est -d'expérience- manifeste que l'infraction ne donnera pas lieu à poursuite par le Parquet. A titre illustratif, sont ainsi cités :

- Les infractions au bon fonctionnement des IRP (délict d'entrave au CSE, notamment) sont les plus fréquemment mentionnées
- L'absence de déclaration d'hébergement collectif
- Le défaut d'agrément d'un sous-traitant par un maître d'ouvrage

#### 2.4.4 Des freins qui tiennent surtout à la mobilisation variable des Parquets

La mission s'est entretenue avec plusieurs procureurs et magistrats de différents Parquets. Elle en retient que l'amende pénale transactionnelle est une compétence généralement bien accueillie, voire encouragée, d'autant qu'elle décharge les Parquets de la poursuite d'un certain nombre de PV.

Néanmoins, pour certains Parquets auditionnés, l'action de l'inspection du travail est surtout appréhendée au travers du travail illégal et de la lutte contre la fraude, au sein des CODAF, ainsi que des accidents du travail, lorsqu'ils sont mortels ou très graves. Pour le reste des infractions relevées, le classement sans suite – pour différents motifs- est fréquent, sans qu'il soit possible de le quantifier, faute de données, en particulier au niveau national (Chancellerie), renseignant l'origine de la procédure.

<sup>27</sup> Voir Q/R DGT du 28 juin 2017, V2

La mission a relevé, au cours de ces entretiens et au travers des réponses des responsables de pôle T ou des RUC en particulier, que la mise en œuvre de la procédure de transaction pénale posait, avec une particulière acuité, les deux questions suivantes :

- celle de l'implication variable des Parquets, en matière de droit pénal du travail,
- et, en conséquence, la possibilité de conclure de manière plus systématique une convention avec ceux-ci.

Les Parquets ayant l'opportunité des poursuites, les agents de contrôle n'ont pas toujours l'assurance qu'elles seront engagées, en cas de refus de la transaction par l'employeur contrevenant, sur la base du PV initial. Cette incertitude constitue parfois un frein, évoqué par les différents échelons du SIT, davantage que le refus d'homologation par les Parquets, qui n'est que ponctuel et marginal. En effet, la transaction pénale aurait davantage de chances de prospérer si le contrevenant savait que son refus de transiger entraînerait l'audiencement de l'infraction.

La mission constate que, dans un certain nombre de départements (par exemple Paris, l'Ille-et-Vilaine ou encore les Côtes d'Armor), les relations du SIT avec les Parquets sont fluides et garantissent un meilleur suivi et une plus grande efficacité de l'action des agents de contrôle, car elles sont formalisées dans une **convention DDETS(-PP) - Parquet**. Cette convention, là où elle existe, permet notamment de traiter la question des poursuites judiciaires, notamment en cas d'échec d'une transaction pénale et de définir des priorités partagées. Le niveau départemental apparaît comme l'échelon territorial pertinent, puisque ce sont les Parquets locaux qui reçoivent les demandes d'homologation et, plus généralement, les procès-verbaux émanant de l'inspection du travail.

Par ailleurs, suivant la circulaire du garde des sceaux, ministre de la Justice du 18 juillet 2016, « afin d'assurer l'efficacité de la transaction pénale, il conviendra de privilégier des **rencontres périodiques** entre le magistrat référent en matière de droit pénal du travail et le [DRIETS] ou son représentant, permettant un suivi fréquent de ces procédures et une meilleure cohérence de la réponse pénale.

#### Eléments illustratifs des relations entre le Parquet de Paris et l'UD 75

Le partenariat entre la DRIETS-UD75 et le parquet de Paris prend la forme de rencontres périodiques et de réunions opérationnelles.

S'agissant des premières, elles se tiennent soit pour réaliser un bilan annuel, soit pour évoquer un sujet précis (tel l'organisation des JOP) ou tenir une rencontre entre les parquetiers et les inspecteurs du travail (la dernière ayant eu lieu en avril 2024).

Les réunions opérationnelles concernent des dossiers en particulier entre parquetiers et agents de contrôle (contact pris avec le parquetier référent ou à la permanence de la section sociale).

En 2023 : 120 PV ont été transmis par la DRIETS :

40 transactions ont abouti (sur 59 propositions)

80 PV ont donc fait l'objet d'une autre réponse pénale de la part du parquet

**Recommandation n°7** Pour la DGT, définir, avec le ministère de la Justice, les orientations de la politique pénale du travail, sous la forme par exemple d'une circulaire conjointe

**Recommandation n°8** Pour la DGT, réitérer les instructions pour que chaque DREETS et DDETS(-PP) se dote d'une convention-cadre avec le parquet, prévoyant les priorités thématiques pour les poursuites, des réunions conjointes et -si possible- un engagement de poursuites pour les cas de refus de transaction pénale par l'employeur

### 3 Le pilotage du SIT et l'accompagnement des agents de contrôle peuvent mieux favoriser une appropriation harmonisée des « nouveaux pouvoirs »

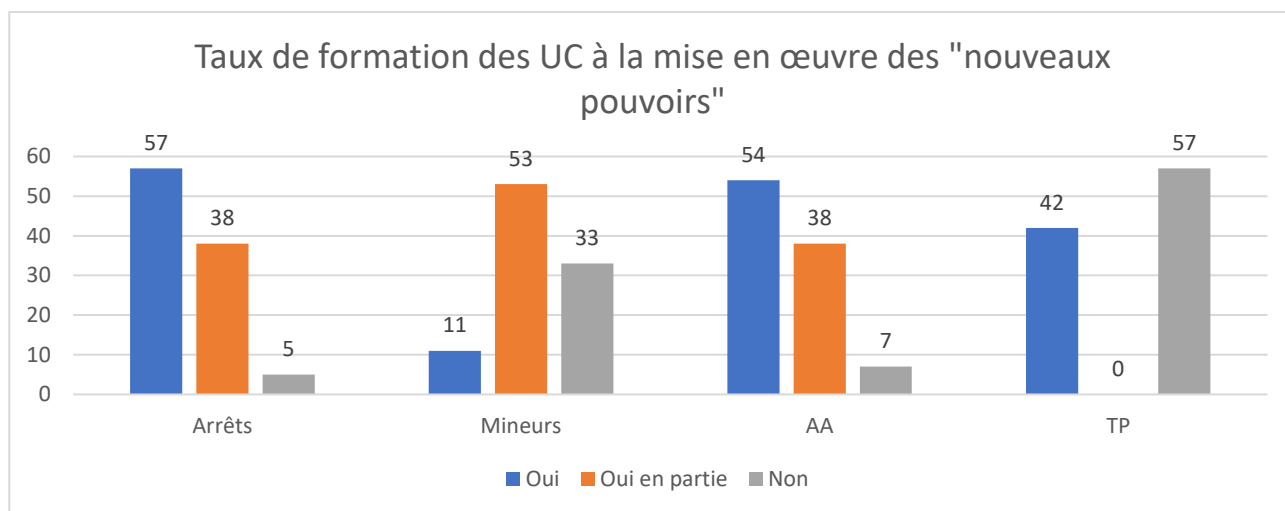
#### 3.1 Les pratiques d'accompagnement des agents de contrôle devraient être renforcées

La mise en œuvre de compétences telles que celles dont dispose l'inspection du travail depuis 2016 suppose à la fois une formation appropriée des agents, la mise à disposition d'outils et référentiels adaptés et enfin, la possibilité d'échanges professionnels en facilitant l'appropriation. Dans ces trois domaines, des efforts significatifs, voire importants ont été réalisés, mais des lacunes persistent et doivent être comblées, si l'on souhaite encore progresser dans la mobilisation des « nouveaux pouvoirs ».

##### 3.1.1 Le niveau de formation relatif aux « nouveaux pouvoirs » est insuffisant

3.1.1.1 Au regard des réponses au questionnaire diligenté par la mission, les agents non formés à la mise en œuvre de certains « nouveaux pouvoirs » restent trop nombreux

Graphique 16 : Taux de formation des unités de contrôle-enquête RUC



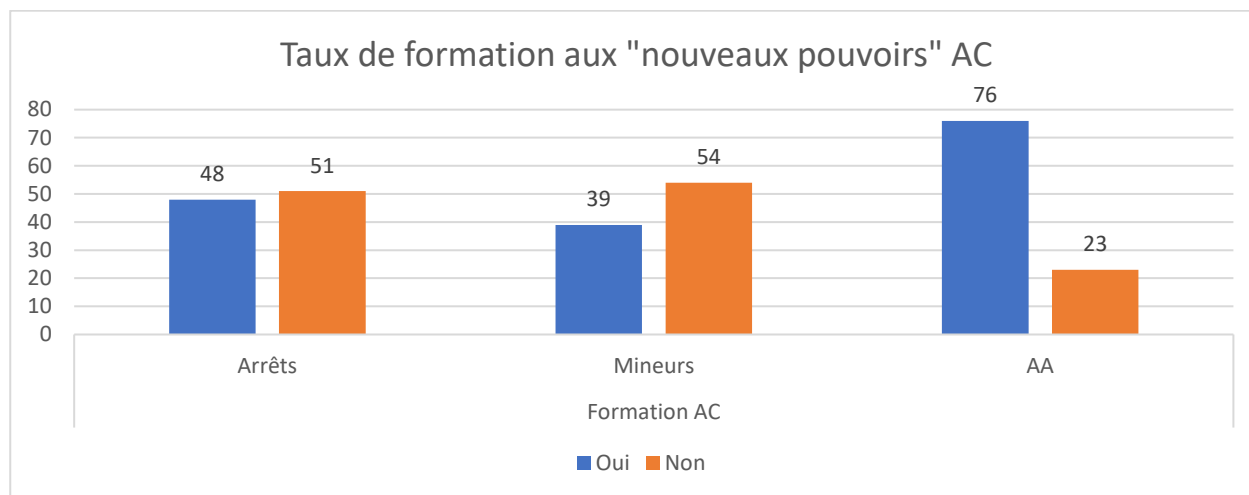
Source : Mission



On note ainsi que, tel que mentionné par les RUC répondants, le taux de formation des agents de contrôle, pour les compétences relatives aux mineurs reste faible (un tiers des UC non formées, plus de la moitié formées seulement en partie). Il demeure des UC non formées ou seulement formées en partie aux compétences d'arrêts d'activité (respectivement 5 et 38 %) et amendes administratives (respectivement 7 et 38 %).

Par ailleurs, les RUC répondants eux-mêmes se déclarent peu formés à la transaction pénale (57 % de non formés).

Graphique 17 : Taux de formation -enquête Agents de contrôle



Source : Mission

Pour les agents de contrôle répondants à l'enquête, les agents non formés dépassent la moitié de l'échantillon, pour les arrêts de chantier ou activité, ainsi que pour les mesures relatives aux mineurs, et approchent un quart pour les amendes administratives.

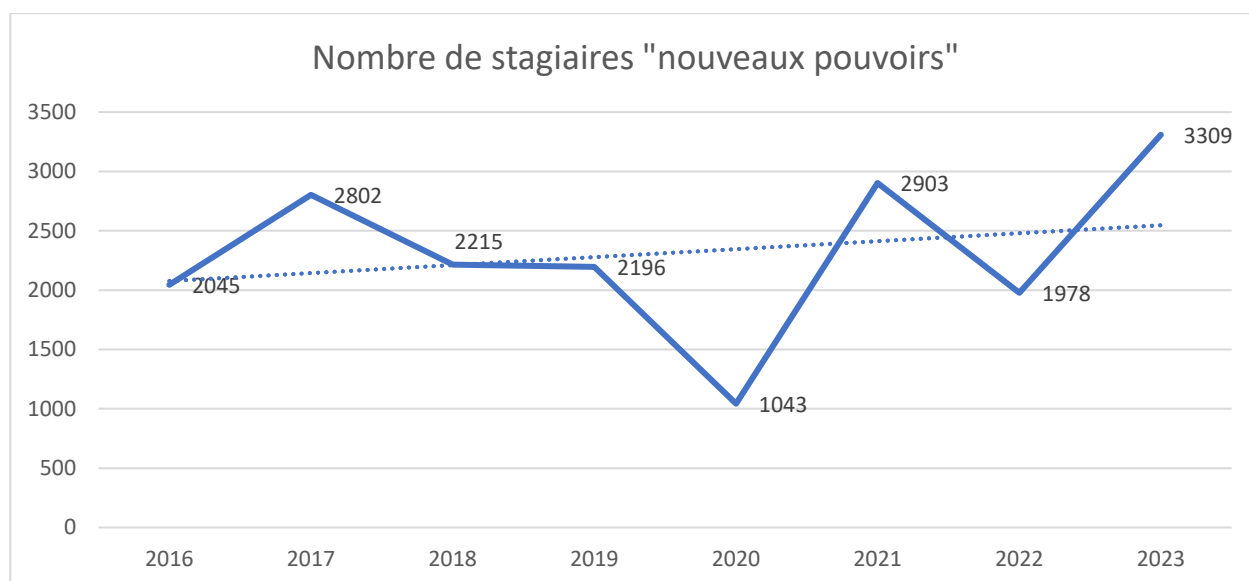
S'agissant de l'apport respectif de la formation initiale et de la formation continue, pour les agents se déclarant formés à la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs », on relève des situations symétriques entre les formations aux arrêts de travaux et activité (qui relèvent pour près de deux tiers de la formation initiale dans l'enquête RUC, 50 % dans l'enquête AC) et celles concernant les amendes administratives (qui relèvent à plus de 70 % de la formation continue dans l'enquête RUC et 66 % dans l'enquête AC). Cette situation peut s'expliquer par le caractère récent des « nouveaux pouvoirs », seules les promotions d'inspecteurs du travail à partir de 2017 ayant pu bénéficier d'une formation initiale en la matière.

### 3.1.1.2 L'effort de formation pour la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail doit être maintenu, voire accru dans certains domaines

En termes quantitatifs, le nombre de stagiaires formés aux « nouveaux pouvoirs », par des formations initiales ou continues<sup>28</sup> a augmenté depuis 2016 (hormis l'année 2020 atypique).

<sup>28</sup> Formations statutaires et préparation aux concours, formation continue, plans régionaux de formation métier (voir annexe)

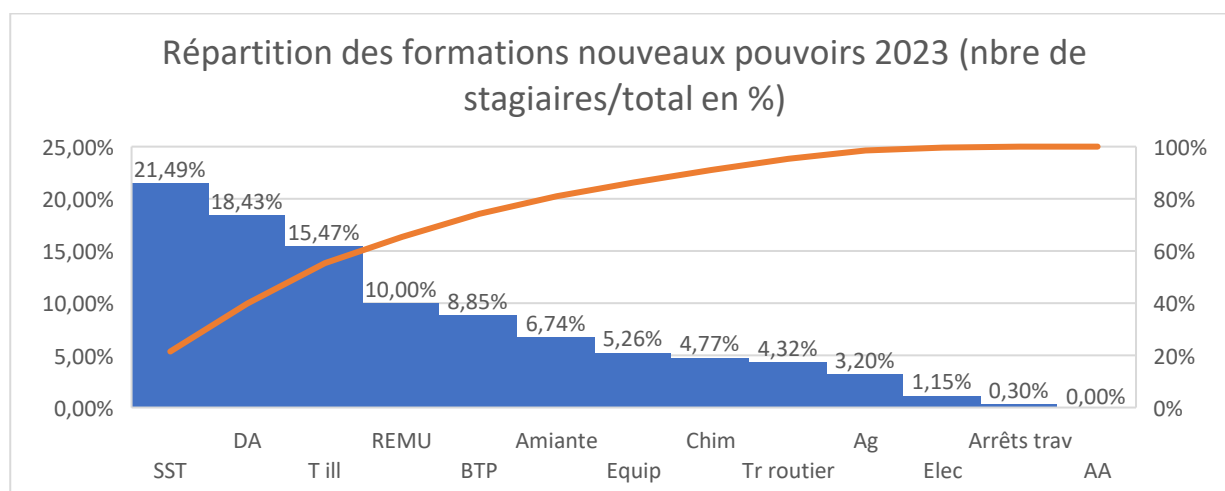
Graphique 18 : Nombre de stagiaires formés aux « nouveaux pouvoirs »



Source : INTEFP, traitement mission

Cependant, on note une très forte concentration des stagiaires sur quatre formations généralistes, qui en accueillent les deux tiers : formations en droit administratif, en santé et sécurité au travail, ainsi que les formations traitant du travail illégal et de la durée du travail et des rémunérations.

Graphique 19 : Répartition des formations (initiale et continue) aux « nouveaux pouvoirs »



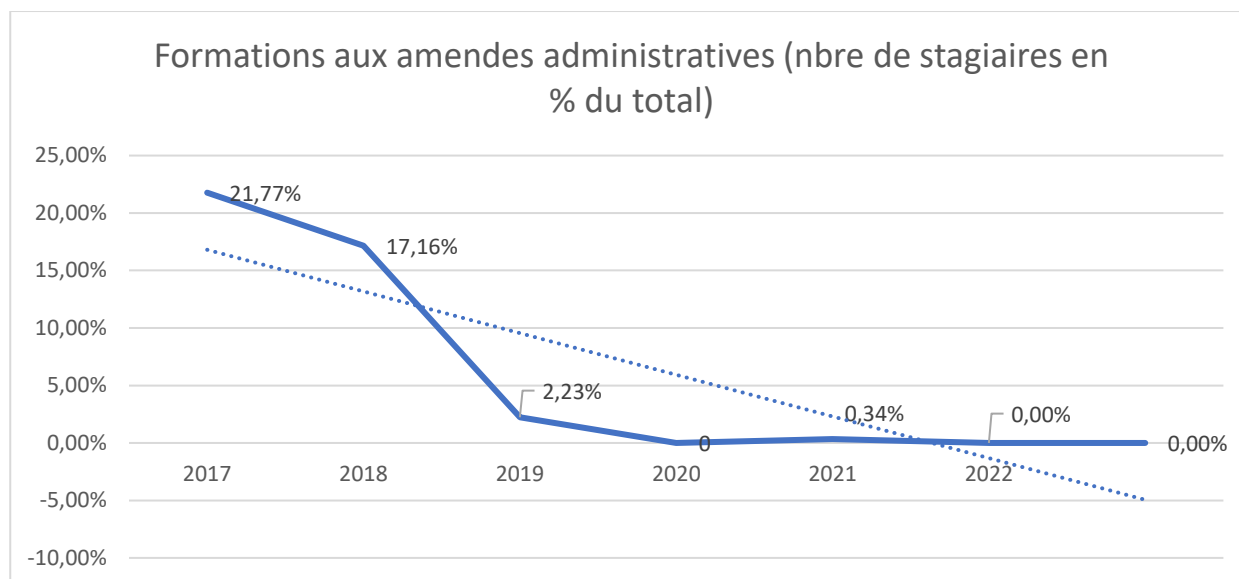
Source : INTEFP, traitement mission

En outre, si certaines formations « cœur de métier » se maintiennent en nombre de stagiaires (équipements de travail, BTP), voire progressent (travail illégal), d'autres régressent (risques chimique et électrique), voire n'accueillent quasiment plus de stagiaires<sup>29</sup>, ce qui est le cas de la

<sup>29</sup> L'INTEFP indique que la formation « Amendes administratives » est désormais « intégrée dans les modules de droit administratif. Cette question est également abordée dans les modules pour lesquels cette suite est possible (RIT...). La dernière session proposée en 2021 n'a attiré qu'une dizaine de stagiaires. Le réseau étant par ailleurs très sollicité, cette formation spécifique n'a pas été reprogrammée. »

formation « amendes administratives », après l'effort de formation concentré sur les années 2017 et 2018.

Graphique 20 : Formations aux amendes administratives



Source : INTEFP, traitement mission

Enfin, le fichier communiqué à la mission ne fait pas apparaître de formation consacrée spécifiquement aux transactions pénales, non plus qu'aux mesures de protection des mineurs<sup>30</sup>.

**Recommandation n°9** Accroître l'offre de formation spécifique sur les « nouveaux pouvoirs », notamment sur les risques particuliers et les amendes administratives

**Recommandation n°10** Rendre obligatoire une formation continue des agents de contrôle portant sur la mobilisation de leurs pouvoirs de contrôle

### 3.1.2 La mise à disposition et l'accès aux documents supports et référentiels d'accompagnement, nombreux et de qualité, doivent être simplifiés

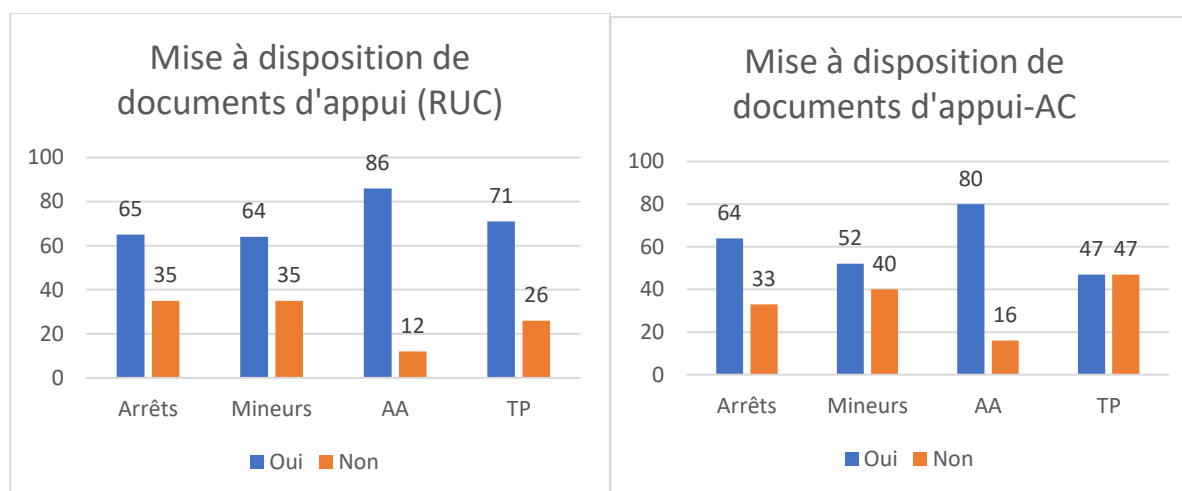
Les documents d'appui et de référence pour la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs paraissent nombreux et de qualité, mais leur mise à disposition paraît en effet perfectible.

On note une grande convergence d'appréciation entre RUC et agents de contrôle, s'agissant de la mise à disposition de documents d'appui et de référence pour la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs ». Pour un bon tiers des répondants (RUC et agents de contrôle) aux questionnaires diligentés, des documents n'ont pas été mis à disposition – ou peuvent être jugés insuffisamment disponibles- (la notion de « mis à disposition » prêtait à interprétation) pour les mesures d'arrêt d'activité et concernant les mineurs. La situation est beaucoup plus satisfaisante pour les amendes administratives (respectivement 12 et 16 % de réponses négatives). Elle est plus complexe à interpréter pour les transactions pénales, les RUC estimant que la mise à disposition de

<sup>30</sup> L'INTEFP indique que le sujet des transactions pénales est intégré aux formations relatives à l'action pénale. Les questions de machines dangereuses pour les mineurs sont examinées avec les formations relatives aux équipements de travail.

documentation est correcte (25 % de réponses négatives), ce qui n'est pas le cas des agents de contrôle (47 % de réponses négatives).

Tableau 7 : Mise à disposition de documents d'appui



Source : Mission

S'agissant des documents d'appui, ceux mis à disposition par la DGT sont les plus souvent cités, avant ceux élaborés en DREETS, des imprimés Cerfa, et des documents de formation continue. Les conventions avec les parquets sont citées spécifiquement comme documents de référence pour les TP.

La qualité de ces documents est souvent soulignée. La mission a pu s'en assurer auprès des DREETS visitées<sup>31</sup>.

Nombreux sont les agents de contrôle à mentionner cependant des difficultés à accéder aux documents, et notamment à des rapports types, ce point devant faire l'objet d'une attention particulière au sein des DREETS et DDETS-(PP).

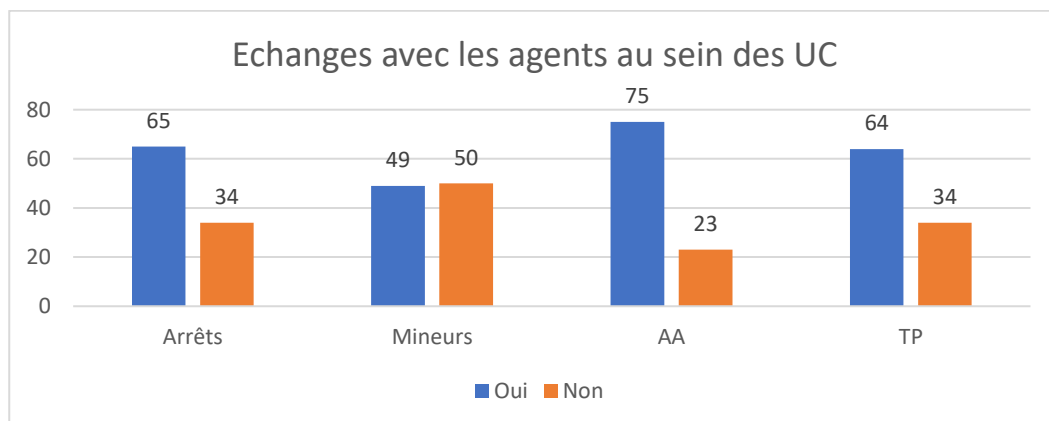
**Recommandation n°11** Simplifier l'accès aux documents d'appui relatifs à mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs », au travers d'une refonte de l'intranet SITERE.

<sup>31</sup> entre autres documents, on citera par exemple s'agissant des sanctions administratives, en Auvergne-Rhône-Alpes, l'ensemble des outils d'aide à la rédaction accompagnant un logigramme de base (généralités, hébergement collectif, hygiène, PSI entreprise étrangère, CIP, décompte durée du travail, non-respect d'un décision d'arrêt de travaux, d'activité CMR, de demande de vérification de conformité ou de mesure, repos hebdomadaire et quotidien, salaire minimum, emploi de stagiaires mineurs) ; ou s'agissant des transactions pénales ; en Bretagne, un logigramme avec ses annexes (infractions concernées, responsabilité pénale de la personne morale, information du parquet, information de l'entreprise et demande de ressources financières, nature des obligations complémentaires, proposition de transaction, information du parquet en cas de refus, demande d'homologation, délais, information entreprise et IRP, information trésorerie) ; en Grand-est, de nombreuses fiches référentiel (conditions de travail sur des chantiers BTP...), rapports types et fiches mises à disposition par l'Unité contentieux appui juridique- UCAJ

### 3.1.3 L'organisation des échanges de pratiques au sein des unités de contrôle peut encore progresser

Pour un tiers des RUC répondant à l'enquête, il n'y a pas d'échange organisé avec les agents s'agissant des mesures d'arrêts de chantier ou activité et des transactions pénales ; la proportion de réponses négatives se monte à la moitié pour les mesures concernant les mineurs, et un quart pour les amendes administratives.

Graphique 21 : Pratiques d'échanges professionnels au sein des UC



Source : Mission

S'agissant des méthodes d'échanges, trois paraissent quasi systématiquement citées :

- au cours de réunions de service UC, en partage de pratique professionnelle, retours d'expérience, partage de situation,
- à l'occasion du traitement d'un dossier,
- de manière informelle entre RUC et agents.

L'existence d'ateliers thématiques ou liés à l'organisation des campagnes départementales est régulièrement citée pour les arrêts de chantier ou activité.

Enfin, s'agissant des amendes, les services instructeurs des DREETS peuvent être amenés à organiser des réunions ou ateliers.

L'organisation d'échanges de pratiques relève au quotidien de l'animation interne des UC. Elle caractérise l'intérêt et la difficulté de cette fonction, où le responsable doit à la fois savoir-faire (expertise) et savoir encadrer (management). Elle renvoie, comme le souligne le rapport relatif à l'évaluation de la fonction de « responsable d'unité de contrôle » dans le système d'inspection du travail<sup>32</sup>, aux formations et à l'accompagnement qui leur sont proposés, notamment sur l'organisation de l'activité, le collectif de travail et le travail en équipe. A partir de 2020, un parcours spécifique a été organisé, insistant sur cette approche duale, un des enjeux restant de s'appuyer sur des cas pratiques plus que sur des approches théoriques et d'adapter spécifiquement les formations managériales au contexte professionnel de l'inspection du travail.

<sup>32</sup> IGAS 2021-074, notamment annexe 3

Les échanges de pratiques professionnelles pourraient, dans ce cadre, faire l'objet, en tant qu'outil d'animation d'équipe, d'une mise en exergue, ou de cas pratiques développés de manière *ad hoc*. On notera que certains PRA (notamment celui de la DREETS Bretagne) demandent expressément des échanges de pratique au titre des actions à entreprendre, même si peu de DREETS-(PP) en citent<sup>33</sup>.

**Recommandation n°12** Proposer à tous les RUC, dans le cadre du parcours spécifique qui leur est réservé, des formations opérationnelles à l'animation d'échanges de pratiques professionnelles.

## 3.2 Le pilotage du SIT a des effets d'entraînement importants qui devraient être améliorés

La mission n'était pas mandatée pour apprécier globalement le pilotage du SIT, exercice qui aurait nécessité une orientation initiale et des moyens d'investigation différents. Néanmoins, les nombreux contacts de terrain, les résultats de l'enquête auprès des agents de contrôle, des RUC et des chefs de pôle T des DREETS, ainsi que l'examen de plans régionaux d'action (PRA) permettent de conclure que les modes de pilotage adoptés ne sont pas sans lien avec l'utilisation des nouveaux pouvoirs de l'inspection du travail, dont *a minima* ils permettent la mise en œuvre, voire peuvent la susciter, lorsque les thèmes d'intervention choisis sont appropriés.

### 3.2.1 Le cadre national de pilotage oriente le SIT vers l'utilisation de ses pouvoirs coercitifs

#### 3.2.1.1 La DGT est chargée de déterminer les orientations de la politique du travail (art. R 8121-14) et les formalise dans le plan national d'actions (PNA), qui comporte des priorités d'intervention

L'analyse des PNA depuis 2017 permet, dans une large mesure, de confirmer que certaines priorités sont de nature à permettre la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » conférés à l'inspection du travail. En synthèse, de 2017 à 2022, les axes prioritaires ont porté sur l'amiante, l'égalité professionnelle femmes/hommes, la lutte contre le travail illégal, les chutes de hauteur, le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement et la lutte contre la précarité.

Le PNA 2023-2025 paraît plus détaillé, mais reprend en réalité les mêmes axes, dits « incontournables » :

- lutte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles : il est précisé que les interventions doivent viser à la fois la prévention et la protection, et notamment le prononcé de sanctions portant sur des comportements délictuels, avec une attention particulière portée, sans surprise, sur les risques amiante et CMR, équipements de travail, travaux en hauteur, électricité et ensevelissement ;

<sup>33</sup> Finistère (prévention des TMS, stratégie de contrôle des installations de ventilation, le contrôle saisonnier, stratégie de contrôle de la PSI)

- lutte contre les fraudes (dont la dissimulation d'heures de travail, carte BTP, prestations de service international) ;
- réduction des inégalités ;
- protection des travailleurs vulnérables, dont les jeunes et les travailleurs de nationalité étrangère ;
- accompagnement du dialogue social.

Parmi les principes de mobilisation, on note la priorité accordée à la présence de l'inspection du travail dans les entreprises, aux contrôles des lieux de travail présentant des risques et la nécessité de suites écrites, avec recours aux outils coercitifs disponibles.

Les priorités d'intervention retenues paraissent, pour une bonne partie d'entre elles, propices à la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs, singulièrement la lutte contre les AT-MP, et contre les fraudes, ainsi que la protection des travailleurs vulnérables.

### 3.2.1.2 Le pilotage du SIT met régulièrement en visibilité le thème des « suites de contrôles »

La mission a analysé les ordres du jour des réunions de responsables de pôle T et séminaire annuel des RUC, pour 2023 et 2024.

S'agissant des RUC, en 2023<sup>34</sup>, les thèmes des transactions pénales et des prestations de service international ont été traités. En 2024, deux tables rondes ont permis d'aborder le sujet de la qualité et de la cohérence des suites, ainsi que du déploiement de campagnes thématiques, avec deux exemples touchant à la mobilisation des « nouveaux pouvoirs » (PSI et conditions de travail des jeunes).

Quant aux réunions mensuelles de responsables de pôle T des DREETS, leur vocation paraît d'abord de les informer de l'actualité du SIT au sens large. Les occasions d'aborder la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » sont donc plutôt indirectes, en lien principalement avec l'organisation des campagnes nationales et locales, et les thèmes de certains ateliers (par exemple en 2023, présence sur le terrain, ou encore qualité des suites).

**Recommandation n°13** Animer le réseau des responsables de pôle T au travers d'ateliers dédiés, et de mieux impliquer les DREETS à l'occasion du dialogue de gestion, voire lors de réunions nationales, autour de thèmes permettant de traiter de l'organisation des contrôles et de leurs suites.

### 3.2.1.3 L'organisation de campagnes nationales est l'occasion de rappeler les suites possibles aux contrôles

Les campagnes nationales se prêtent de manière variable à la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs ».

<sup>34</sup> Journées des 2 et 3 octobre

S'agissant des campagnes 2023, celle portant sur la prévention des risques liés à l'utilisation des équipements de travail mobiles et de levage n'ouvre pas la voie à des amendes administratives, qui ne sont pas possibles dans ce champ, mais à des arrêts « équipements de travail », ou des décisions de retrait d'affectation d'un jeune.

L'autre campagne de l'année 2023, relative au respect des droits des salariés à temps partiel, dans des secteurs fortement féminisés (nettoyage, services à la personne et aide à domicile) permet de mobiliser des amendes administratives<sup>35</sup>. La partie « suites possibles au contrôle » du guide d'intervention mis à disposition par la DGT en mars 2023 mentionne bien les manquements pouvant en faire l'objet. L'option d'un procès-verbal à transmettre au parquet étant ouverte, il est mentionné que *« D'un point de vue stratégique, il est préférable de privilégier la voie administrative dans la mesure où les rapports en vue de sanctions administratives sont généralement plus rapidement et mieux suivis que les procès-verbaux transmis au parquet. »* La transaction pénale, envisageable dans certains cas, est également bien mise en évidence dans le document.

En revanche, s'agissant de la campagne 2024 consacrée à la prévention des accidents du travail, ciblant plusieurs secteurs sensibles de ce point de vue (BTP ; transport routier de marchandises et la messagerie ; travaux forestiers et de l'aménagement paysager ; hébergement social et médical), elle traite des mesures de prévention permettant d'éviter la réitération des AT, des compétences du comité social et économique et enfin de l'accompagnement des salariés victimes. Les « nouveaux pouvoirs » ne font qu'exceptionnellement partie des suites mobilisables<sup>36</sup>. La transaction pénale n'est citée que parmi les références, sans explicitation particulière.

On peut, au total, considérer que les thématiques conduisant à une utilisation des « nouveaux pouvoirs » trouvent une place raisonnable, mais à conforter, dans les outils de mobilisation de l'encadrement du SIT.

**Recommandation n°14** Dans le cadre des campagnes nationales du système d'inspection du travail, orienter les travaux aussi souvent que possible sur des thèmes de contrôle permettant le recours aux « nouveaux pouvoirs », et les associer à un référentiel d'utilisation des différentes mesures de prévention ou de coercition.

### 3.2.2 Le pilotage régional et départemental du SIT reste inégal, notamment dans l'organisation d'actions collectives

#### 3.2.2.1 Les pratiques de pilotage régional diffèrent par leur dynamisme

Lors de ses déplacements, la mission a porté attention aux pratiques de pilotage qui peuvent conduire à la mobilisation spécifique des « nouveaux pouvoirs », même si leurs objectifs peuvent être plus larges (en particulier l'objectif de « présence sur le terrain », ou de « qualité des suites »).

- A titre de bonne pratique, on rapportera ici, par exemple, les modalités d'élaboration, de déroulement et de suivi de la campagne régionale « mineurs en apprentissage, santé et sécurité au travail » de la DREETS Bretagne, lancée en septembre 2024.

<sup>35</sup> cf. Partie 1 sur l'évolution des amendes administratives aux infractions sur la durée du travail

<sup>36</sup> Procédure de retrait d'affectation à certains travaux et suspension et rupture du contrat de travail pour les jeunes travailleurs de moins de 18 ans



La campagne régionale « mineurs en apprentissage, santé et sécurité au travail » de la DREETS Bretagne, se fixe pour objectif majeur de garantir la santé et la sécurité des jeunes apprentis mineurs employés dans des secteurs et des entreprises particulièrement accidentogènes (construction, commerce, agriculture, industrie agro-alimentaire...), en impliquant tous les niveaux du système d'inspection du travail, de la DREETS (groupe de travail chargé de déterminer le ciblage précis et les objectifs de la campagne et de mettre à disposition des documents et outils de pilotage, de communication et d'appui) aux DDETS-(-PP) et UC. Une sensibilisation des agents avec présentation des méthodes et outils a eu lieu de septembre à novembre 2024. Des actions de sensibilisation et d'information ont été également menées auprès par exemple des représentants des secteurs d'activité visés, des partenaires sociaux, des CFA, des lycées professionnels, des chambres consulaires. Quatre thèmes de contrôle sont retenus : les actions mises en œuvre par l'employeur avant l'arrivée de l'apprenti mineur (évaluation préalable des risques, déclaration de dérogation si nécessaire...), à son arrivée (information, formation, mise à disposition d'EPI...), pendant la période en entreprise (vigilance de l'employeur, pas d'apprenti laissé seul, pas d'exposition à des comportements inappropriés...), respect de la réglementation relative à la durée du travail. Un guide portant sur les contrôles et leurs suites possibles est mis à disposition des agents. Il est attendu qu'au moins 1 journée de contrôle soit organisée au niveau de l'UC ou dans un cadre plus large, le ciblage devant être discuté avec les agents de l'UC, et vise par exemple un secteur d'activité. Enfin, en termes d'évaluation, des indicateurs d'activité (Nombre d'entreprises/chantier contrôlés, nombre de jeunes apprentis mineurs concernés, nombre et nature des suites...) et d'impact (Nombre et nature des mises en conformité obtenues...) ont été conçus. Les contrôles se déroulent de novembre 2024 à janvier 2025 et le bilan en sera présenté au second trimestre de l'année 2025.

Source : *Mission d'après document de présentation DREETS Bretagne*

- Plus largement, le mode de pilotage des pôles T peut favoriser une mobilisation plus ou moins dynamique des services autour de méthodes de travail et de thèmes favorisant des suites potentiellement coercitives.

Les DREETS visitées ne portent pas de manière homogène des méthodes d'animation hiérarchique et fonctionnelle (réunions de DDETS-(-PP) et de RUC, ordres de jours, suivi, demandes de restitutions...), visant en particulier la présence sur le terrain, les suites données aux contrôles, et la progression de l'action répressive. En la matière, la mission a noté certaines initiatives conduisant à rendre des formations obligatoires. De même, au niveau des DDETS-(-PP), la dynamique de travail collectif peut différer selon la qualité de préparation et de suivi d'actions collectives (*cf. infra*) et les thèmes plus ou moins porteurs qui sont choisis.

De manière plus spécifique, la mission a pu noter que l'instruction centralisée des amendes administratives au niveau des DREETS pouvait s'accompagner, plus ou moins activement, de la définition d'une stratégie régionale d'utilisation des sanctions, de la mise à disposition de matériel d'accompagnement, de l'établissement de fourchettes indicatives du montant des amendes, de l'ouverture d'une boîte institutionnelle permettant de répondre aux agents, d'une politique d'information des agents, en continu et sur le terrain (organisation d'ateliers périodiques).

Sur les résultats des contrôles, il apparaît également important qu'ils soient mis en évidence, ce qui suppose à la fois des retours d'informations organisés, mais également des mobilisations périodiques et collectives sur ce sujet, du type « semaines des suites ».

**Recommandation n°15** Pour les DREETS, veiller dans l'animation hiérarchique et fonctionnelle du SIT, à privilégier en permanence des orientations portant sur la présence sur le terrain et la qualité des suites.

- La mission a relevé des exemples de campagnes et actions collectives qui doivent logiquement conduire à la mobilisation des « nouveaux pouvoirs », mais celles-ci ne sont pas systématisées.

Le PNA 2023-2025 cherche à « *laisser davantage de place aux initiatives locales afin de mieux répondre aux spécificités territoriales* ». Il est ainsi censé accorder « *une grande capacité d'adaptation aux équipes sous l'autorité des directeurs régionaux, départementaux et des responsables d'unités de contrôle* ». Leur organisation est loin d'être systématique, certains départements des régions examinées arguant soit de moyens insuffisants, soit d'une mobilisation de « droit commun » recouvrant déjà les thèmes « incontournables » du PNA. Certaines DREETS, pour différentes raisons, n'ont pas souhaité organiser des campagnes départementales, notamment l'Ile-de-France, compte tenu des Jeux Olympiques et Paralympiques, extrêmement mobilisateurs pour les services.

Par ailleurs, la mission a cherché, à travers quelques exemples, à vérifier si les thèmes de campagnes retenus sur les trois axes « lutte contre les fraudes », « prévention des AT-MP » et « situation des travailleurs vulnérables », permettaient, voire suscitaient, la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs ». De ce point de vue, la congruence paraît réelle, mais ces campagnes ou actions :

- ne traitent pas, sauf exception (situation des mineurs) la compétence elle-même, mais abordent des thèmes permettant leur mise en œuvre (prévention des AT-MP, lutte contre les fraudes),
- n'appellent pas explicitement à la mobilisation des pouvoirs de l'inspection, ce qui n'apparaît pas rassurant compte tenu de leur faible utilisation constatée (partie 1),
- ne sont pas encore évaluées, de sorte que la vérification de l'utilisation effective des « nouveaux pouvoirs » n'est pas disponible (même s'il s'agit d'un objectif, parfois assorti d'un indicateur).

**Tableau 8 : Campagnes départementales ou actions collectives 2023-2024**

Axe PNA	Campagnes départementales ou actions collectives dans le cadre du PNA
Lutte contre les fraudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auvergne-Rhône-Alpes : PSI (Allier, contrôle des prestations de plus d'un mois)</li> <li>- Bretagne : contrôles saisonniers HCR et agriculture (Finistère, Morbihan) ; chantier naval (Finistère)</li> <li>- Hauts-de-France : contrôle de durée du travail (Aisne) ; lutte contre le travail illégal (Aisne, secteurs restauration et BTP) (Oise, nettoyage de nuit dans les chaînes de restauration rapide, restauration asiatique) ; PSI (Aisne)</li> </ul>
Prévention des AT-MP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auvergne-Rhône-Alpes : Prévention des chutes de hauteur (Ain, Allier, Isère, Savoie, Haute-Savoie) ; Equipements de travail (Haute-Loire, contrôles de la mise en conformité du parc machines)</li> <li>- Bretagne : Contrôle des chantiers de maisons individuelles (Côtes d'Armor, Morbihan) ; journées BTP (Finistère, Morbihan), contrôle installations de</li> </ul>

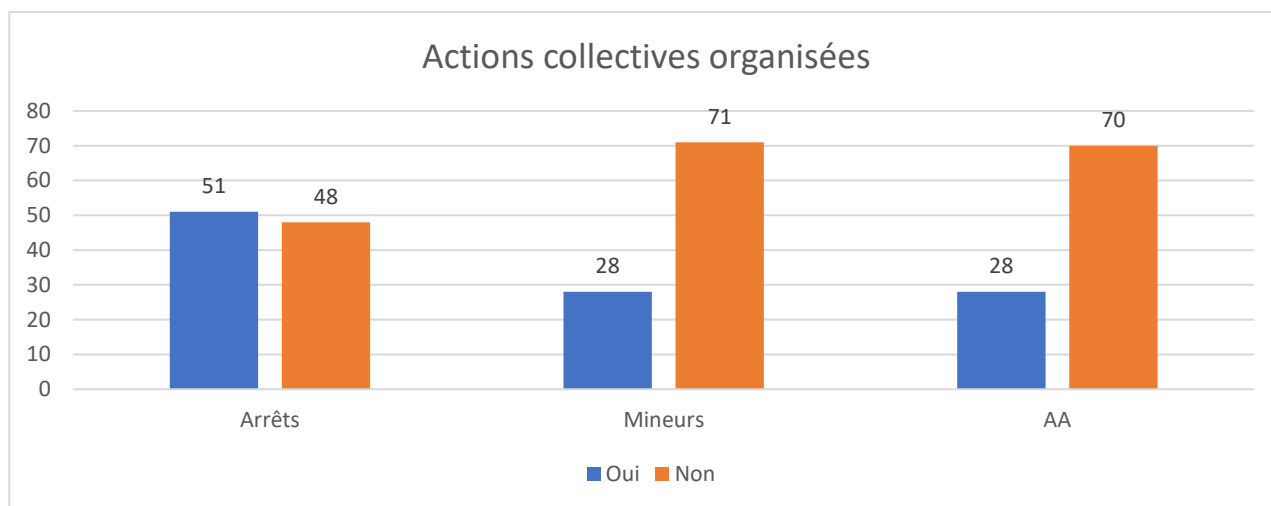
	<p>méthanisation (Finistère) et Seveso (Morbihan), contrôles TMS (Finistère), risque amiante par les entreprises de démolition (Ille-et-Vilaine)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hauts-de-France : montage d'échafaudage (Aisne : contrôle de formation des salariés) ; inhalation de poussière de silice, CMR (Oise, prévention) ; sites Seveso et ICPE (Oise) ; équipements de travail (Oise, ciblage entreprises à risque)</li> </ul>
Travailleurs vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auvergne-Rhône-Alpes : apprentis (Ardèche, contrôle des rémunérations ; Haute-Loire, durée du travail et repos ; Rhône, contrôle des conditions d'emploi ; Puy de Dôme, contrôle des conditions d'emploi dans des secteurs ciblés, BTP, HCR, boulangerie...) ; saisonniers (Haute-Savoie, conditions de travail en agriculture, BTP, HCR) ;</li> <li>- Bretagne : contrôle sur la précarité dans la grande distribution (Finistère)</li> <li>- Hauts-de-France : apprentis mineurs (Pas de Calais) ; salariés en CDD (Oise, dans le cadre des ouvertures dominicales)</li> </ul>

Source : Mission

### 3.2.2.2 Pour les RUC ayant répondu à l'enquête de la mission, l'organisation d'actions collectives paraît encore minoritaire, s'agissant de la mise en œuvre de nouveaux pouvoirs

Pour la moitié des RUC répondants à l'enquête diligentée par la mission, des actions collectives sont organisées, qui peuvent donner lieu à des arrêts de chantiers ou activités, mais cette proportion n'est que de l'ordre d'un quart pour les mesures concernant les mineurs et les amendes administratives.

Graphique 22 : Organisation d'actions collectives



Source : Mission

Les actions collectives organisées s'agissant des arrêts de chantier ou activité relèvent :

- de journées ou semaines « chantier » ou BTP ou, de manière plus spécifique, « chutes de hauteur »,
- beaucoup plus rarement, d'actions « équipements de travail », CMR ou amiante.

Pour l'essentiel, les actions collectives concernant les mineurs sont organisées sur l'apprentissage, parfois en ciblant certains secteurs en particulier (boulangerie, boucherie, HCR...), et en fonction des informations disponibles sur l'emploi d'apprentis.

Les actions collectives citées, s'agissant des amendes administratives, portent sur :

- les décomptes d'horaires de travail (notamment dans le secteur de la distribution alimentaire),
- les prestations de service internationales.

Elles peuvent être associées à des interventions thématiques BTP (carte BTP, installations sanitaires), HCR (durée du travail), ou transport.

**Recommandation n°16** Prendre en compte, dans l'organisation, au niveau régional ou départemental, des campagnes ou actions collectives, la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs ».

### 3.2.2.3 Enfin, la méthodologie d'élaboration des actions collectives paraît avoir progressé, mais doit être confortée

Les résultats modestes mis en évidence par l'enquête menée par la mission quant au nombre d'actions collectives portant sur la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » peuvent aussi bien renvoyer aux difficultés générales d'organisation des actions collectives, telles qu'analysées dans le rapport IGAS relatif au rôle des RUC<sup>37</sup>, qui posait un diagnostic péjoratif (« une dynamique collective aléatoire ») et plaidait pour une méthodologie d'approche à développer et étayer en la matière, reposant sur l'analyse des risques et la définition des priorités d'intervention en commun pour fournir un cadre de référence d'intervention collectif.

Désormais, pour l'organisation de campagnes et actions collectives, le PNA expose, dans ses grandes lignes, une méthodologie exigeante, comportant la définition de l'objectif recherché (mise en conformité, arrêt de comportements délictuels...), en partant d'un diagnostic précis de situation, l'introduction d'éléments d'évaluation (indicateurs d'activité et d'impact), les modalités de construction participatives, les modalités d'intervention précises, une présentation organisée au sein du SIT, des éléments de communication externe, et enfin des modalités de compte rendu et d'évaluation de l'impact.

Sur la seule base d'une consultation de feuilles de routes régionales, les méthodes adoptées paraissent avoir progressé dans ce même sens, mais elles doivent être durablement confortées si l'on souhaite une mobilisation optimale et pérenne du SIT.

Philippe CAILLON

Dominique GIORGI

Mireille JARRY

<sup>37</sup> Rapport IGAS 2021-074, pages 81 et 82

# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## **Ministère du Travail et de l'Emploi**

### **Direction générale du travail**

- M. Pierre RAMAIN, directeur
- Mme Anouk LAVAURE, directrice adjointe
- Mme Catherine TINDILLIERE, sous-directrice

### **INTEFP**

- M. Hervé LANOUZIERE, directeur
- Mme Anouk BARAT, directrice des études

### **DRIETS Ile-de-France**

- M. Gaetan RUDANT, directeur régional
- M. Sylvère DERNAULT, Responsable Adjoint du Pôle Politiques du travail
- Murielle LIZZI, Responsable du pôle Concurrence

### **DRIETS Ile-de-France - Unité départementale du Val-de-Marne**

- M. Didier TILLET, directeur
- Mme Frédérique CHADEL, directrice adjointe
- Mmes Audrey GEHIN et Nimira HASSANALY, M. Jean-Noel PIGOT, responsables d'unité de contrôle
- Mme Sélina PERTAYS, responsable de la (SCT)
- Mmes Elisabeth LAMORA et Belkyss EL ALOUI, M. Edern LE ROUX, agents de contrôle

### **DRIETS Ile-de-France - Unité départementale des Hauts-de-Seine**

- Mme Azadeh AKRAMI-CASTANON, directrice
- M. Jérôme SAJOT, responsable du pôle Travail

### **DREETS Hauts de France**

- M. Bruno DROLEZ, directeur régional
- Mme Brigitte KARSENTI, responsable du du pôle Travail
- Mme Camille BELLOIS, responsable juridique, pôle Travail

### **DREETS Auvergne Rhône Alpes**

- Mme Isabelle NOTTER, directrice régionale
- M. Régis GRIMAL, responsable du Pôle Travail
- Mme Aurélie CAQUELARD et M. Éric PRIOUL, service instructeur
- Mme Sophie CHERMAT, cheffe du département lutte contre le travail illégal
- M. Vincent BEUSELINK, directeur régional adjoint - chef Pôle C
- M. François BOTTE, service contentieux - Pôle C

### **DDETS de l'Ain**

- M. Olivier PATERNOSTER, directeur départemental
- Mme Audrey CHAHINE, directrice adjointe
- M. Cédric BRISSON et Mme Soizic CORBINAIS, responsables d'unité de contrôle
- Mme Marie-Pierre MAUPOINT, M. Cédric CALLAND, Mme Virginie AYME-LECERF et Mme Pascale VEREL, agents de contrôle

### **DREETS Grand Est**

- Mme Angélique ALBERTI, directrice régionale
- M. Thomas KAPP, directeur régional adjoint, responsable du pôle Travail
- Mme Caroline DECLEIR, adjointe au responsable du pôle T
- M. Jérôme SCHIAVI, instructeur au sein de l'unité de contrôle et accompagnement juridique à Nancy et M. Julien EGGENSCHWILLER, responsable du service SST
- Mme Sophie BOUZID-ADLER, responsable de l'unité contentieux et appui juridique, Mme Jennifer KOCH, chargée du recouvrement
- M. Philippe GRANDJEAN, responsable du pôle C

### **DDETS-PP de la Meuse**

- Mme Corinne BIBAUT, directrice,
- M. Guillaume TESSIER, directeur adjoint,
- M. Arnaud ALVES DOS SANTOS, responsable d'unité de contrôle

### **DDETS-PP des Vosges**

- M. Patrick OSTER, directeur adjoint,
- M. Laurent SAVOY, responsable d'unité de contrôle

#### **DDETS-PP du Haut-Rhin**

- M. Emmanuel GIROD, directeur
- M. Thomas SCHAAD et M. Bastien MAUCHAMP, responsables d'unité de contrôle
- 4 agents de contrôle

#### **DREETS Bretagne**

- Mme Véronique DESCACQ, directrice régionale
- Mme Hélène AVIGNON, directrice régionale adjointe, responsable du pôle Travail
- Mme Virginie CHOTARD, - cheffe du service contentieux et juridique (pôle Travail)
- Mme Dorothee LESQUIVIT, Mme Anne PECHEUL et M. Sébastien TILLY, service contentieux et juridique
- M. Guillaume CAROFF, directeur régional adjoint, responsable du Pôle C

#### **DDETS Ille-et-Vilaine**

- M. Cyril DUWOYE directeur
- Mme Anne-Laure COULMEAU, directrice adjointe
- Mmes Annie VAL-LAILLET, Fleur POITOU et Diane POATY, responsables d'unité de contrôle
- M. Thomas BOURLEY, Mmes Caroline TONNERRE et Isabelle HAMON, service CT
- Mme Gaëlle JOLLY, MM. Jérôme COET et Fabrice BOHEAS, agents de contrôle

#### **DDETS Côtes d'Armor**

- M. Sébastien MOIZAN, directeur adjoint
- M. Germain CORTYL, responsable d'unité de contrôle

#### **Ministère de la Justice**

##### **Direction des affaires criminelles et des grâces**

- Mme Vanessa BRONSTEIN, sous-directrice de la justice pénale spécialisée
- M. Etienne PERRIN, chef du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique

##### **Tribunal judiciaire de Créteil**

- M. Stéphane HARDOUIN, Procureur de la République
- M. Didier ALLARD, procureur adjoint

- Mme Isabelle DURNERIN, vice-procureur, chef de la division économique et financière

#### **Tribunal judiciaire de Bourg-en-Bresse**

- Mme Sophie TAUPIN, procureur de la république

#### **Tribunal judiciaire de Rennes**

- M. Frédéric TEILLET, procureur de la République
- Mme Chrystèle VITRE, vice- procureur

#### **Tribunal judiciaire de Paris**

- Mme Anne PROUST, Vice-procureur, Chef du pôle social, consommation et environnement
- M. Hadrien HARAMINI, Chef de section F2, Affaires économiques, financières et commerciales

#### **Ministère des finances**

##### **DGFIP**

- M. Antoine AYMOND, chef du bureau 2FCE2A, Dépenses de l'Etat, rémunérations et recettes non fiscales
- M. François-Charles MEYRUEIX, adjoint au chef de bureau
- Mme Anne-Lise MEISSIMILY, responsable du pôle Recettes non fiscales

##### **DRFiP Auvergne Rhône-Alpes / DDFIP du Rhône**

- Mme Élodie EYMARD, cheffe du service des recettes non fiscales

##### **DDFiP Grand Est**

- M. Bruno SOULIE, directeur départemental
- Mme Estelle MARIETTE, responsable du service du recouvrement

##### **DRFiP Bretagne**

- M. Jean-Damien PECOT, chef de la division des opérations comptables de l'Etat,
- M. Pierrick PREUDHOMME, chef du service des recettes non fiscales
- Mme Sandra MACE, cheffe de la division du recouvrement forcé
- Mme Nathalie SABATIER, cheffe de la cellule du recouvrement forcé (impôts, amendes et RNF)



## **OPPBTP**

- M. Paul DUPHIL, secrétaire général
- Mme Clémence REPELLIN, responsable du pôle juridique et acteurs de la prévention
- M. Thibaud CLEMENT, directeur technique

## **Organisations patronales**

- Mme Agnès BERTILLOT, présidente de la CPME de l'Ain
- M. Stéphane ROSTAING, président du MEDEF de l'Ain
- M. David BUISSET, fédération française du bâtiment, Ille-et-Vilaine
- M. Olivier LANG, vice-président CPME Grand Est et président CPME du Bas-Rhin
- M. Michel de ABREU, secrétaire général U2P / CAPEB Grand Est
- Mme Laure MADEMBO, juriste UIMM Alsace
- M. Christophe WEBER, directeur UMIH 67
- M. Christophe NEYHOUSSE, responsable questions sociales, FNTR Alsace (URTA)
- Mme Claire DIETRICH, déléguée régionale Grand-Est de la FNTV

## **Organisations syndicales - Ministère du travail**

- CFDT : M. Niklas VASSEUX
- CGT : Mme Cécile CLAMME
- UNSA : M. Éric BERTHELIER

## **Entreprises**

- Entreprise LAFERTE : M. Alexandre LOUVEL, directeur
- Entreprise MANANG : M. Mathias MONIER, président
- Entreprise FLORIOT : M. Jean-Christophe FAURIE, directeur général ; M. BLONDEL
- Entreprise GROSFILLEX : Mme Alexandra JUIGNE, DRH ; M. Mikael DESCHAMPS, directeur industriel

## **BELGIQUE**

- Mme Joanne LECOQ, conseillère à la Direction des amendes administratives, Service Public Fédéral de l'emploi et du travail

## ESPAGNE

- M. Nestor Alejandro FRAILE DIAZ CALDERAY, Organisme national de l'inspection du travail et de la sécurité sociale, sous-directeur général des relations institutionnelles et de l'assistance technique
- M. Gonzalo GIMENEZ COLOMA, chef de l'unité d'appui
- M. Francisco MARTINEZ LOZOYA, chef d'équipe

# LETTRE DE MISSION



Le Chef de l'IGAS

Paris, le 25 SEP. 2024

Le chef de l'inspection générale des affaires sociales

à

Philippe CAILLON

Dominique GIORGI

Mireille JARRY

**Objet :** évaluation de la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail, issus de l'ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail

Dans la continuité de la réforme du système d'inspection du travail, engagée en 2014, l'ordonnance du 7 avril 2016, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 2016, renforce les moyens d'action de l'inspection du travail et modernise le dispositif de sanctions en matière de droit du travail.

Dans le contexte évolutif des organisations de travail et dans la suite de la réforme dite « ministère fort », afin de garantir une meilleure effectivité du droit et une plus grande efficacité des contrôles, ce texte :

- étend ainsi les pouvoirs d'investigation de l'inspection du travail (accès aux documents et informations dans l'entreprise, constat des infractions relatives à la traite des êtres humains, possibilité de demander des analyses complémentaires),
- renforce leurs prérogatives en cas de danger pour la santé et la sécurité des travailleurs (procédure élargie d'arrêt temporaire de travaux ou de l'activité, procédures d'urgence vis-à-vis de mineurs - retrait d'affectation du mineur à certains travaux, suspension du contrat de travail ou de la convention de stage d'un mineur),
- et améliore le dispositif de sanction des infractions au droit du travail (extension du champ des amendes administratives, possibilité de transaction pénale).

L'inspection générale des affaires sociales a inscrit à son programme de travail l'évaluation de la mise en œuvre des « nouveaux pouvoirs » relatifs au renforcement des prérogatives du service de l'inspection du travail (SIT) en matière de santé et la sécurité des travailleurs et à l'amélioration du dispositif de sanction dont il dispose.

Je vous demande d'analyser les conditions et l'effectivité de mise en œuvre de ces deux catégories de nouvelles compétences. Vous veillerez en particulier à apprécier :

- les outils d'appropriation, de formation et d'accompagnement des agents de contrôle, dans la mise en œuvre de ces compétences et la mobilisation du SIT à cette fin,
- les instruments de suivi de la mise en œuvre de ces compétences,
- la mise en œuvre effective de ces compétences et les éléments expliquant le cas échéant des différences régionales et territoriales repérées,
- en termes qualitatifs, l'appréciation portée par le SIT sur l'utilité et de l'utilisation de ces compétences,
- les freins ou obstacles identifiés pour la mise en œuvre de ces compétences, qu'ils concernent l'organisation interne du SIT ou les relations avec des partenaires extérieurs.

Outre le système d'inspection du travail, vous pourrez utilement interroger les représentants des entreprises et des organisations syndicales, afin de recueillir leur analyse sur l'adéquation de ces compétences aux besoins et les conditions de leur mise en œuvre.

De la même manière, vous pourrez prendre l'attache des services du ministère de la justice afin d'appréhender les coopérations avec le SIT particulièrement sur les transactions pénales en droit du travail.

Vous diligenterez vos travaux en lien avec la direction générale du travail et procéderez à des évaluations à la fois nationales et territoriales.

Vous formulerez toutes propositions d'ajustements ou modifications des compétences étudiées et de leurs conditions de mise en œuvre.

Vous voudrez bien me rendre votre rapport au plus tard pour la fin décembre 2024.

Le Chef de l'inspection générale  
des affaires sociales

  
Thomas AUDIGE