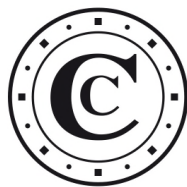


Cour des comptes



LE BILAN DE LA TRANSFORMATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Exercices 2014 à 2019

Communication à la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
de l'Assemblée nationale

Avril 2020

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
 CHAPITRE I UNE RÉORGANISATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL À AFFERMIR	 21
I - LA CRÉATION D'UNITÉS DE CONTRÔLE DANS LES DÉPARTEMENTS : AVANCÉES ET LIMITES D'UNE TENTATIVE D'ORGANISATION PLUS COLLECTIVE DU TRAVAIL	21
A - Une nouvelle organisation territoriale entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2015	22
B - Des progrès dans l'organisation collective du travail mais des difficultés de fonctionnement des unités et sections.....	27
C - Une réorganisation territoriale à adapter pour la rendre plus efficace.....	31
II - LE DÉVELOPPEMENT PROMETTEUR DE LA SPÉCIALISATION DES ÉQUIPES	35
A - Le bilan positif des nouvelles unités de contrôle spécialisées.....	35
B - L'apport et les limites des « réseaux des risques particuliers » constitués pour les autres risques complexes	39
C - Les transports et l'agriculture : des organisations particulières qui n'ont pas permis de redresser le nombre de contrôles	40
III - DES INCERTITUDES RÉCENTES SUR L'ORGANISATION DE LA LIGNE HIÉRARCHIQUE AU SEIN DU « SYSTÈME D'INSPECTION DU TRAVAIL »	43
A - Une ligne hiérarchique définie au milieu des années 2000, précisée dans le cadre du plan « ministère fort ».....	43
B - Un progrès constitué par l'édiction en 2017 d'un code de déontologie à valeur réglementaire.....	45
C - La réorganisation territoriale de l'État en 2019-2020 : une ligne hiérarchique à redéfinir au plan déconcentré	46
 CHAPITRE II UN RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE À POURSUIVRE	 49
I - LA PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX PRIORITÉS NATIONALES DE CONTRÔLE ET SES LIMITES	49
A - L'obligation de respecter des priorités nationales.....	49
B - Une dynamique positive qui comporte néanmoins des fragilités	54
C - Des objectifs de contrôle à mieux définir.....	60
II - DE NOUVELLES PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE DONT L'IMPACT DEMEURE INSUFFISANT	61
A - Des moyens de contrôle et de sanction renforcés	61
B - Une avancée insuffisamment exploitée.....	65
C - Des contrôles à harmoniser, un impact à évaluer	69
III - UN SYSTÈME D'INFORMATION ENCORE INSUFFISANT MALGRÉ LES EFFORTS DE MODERNISATION.....	73
A - Les progrès réalisés grâce à WIKI'T	73
B - La persistance de défauts majeurs.....	74
C - Une stratégie numérique à construire.....	76

CHAPITRE III UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES À REBÂTIR.....	79
I - UN RENFORCEMENT MASSIF DU NOMBRE D'INSPECTEURS MAIS UNE DIMINUTION REGRETTABLE DES EFFECTIFS AFFECTÉS AU CONTRÔLE	79
A - Une baisse des effectifs très récente au regard de la forte augmentation depuis 20 ans	79
B - Une ambition de restructuration des corps d'agents de contrôle dont le coût n'est pas connu par le ministère du travail.....	84
C - La baisse des affectations aux fonctions de contrôle.....	86
II - UN ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANT DE LA RÉFORME LIÉ AUX LACUNES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	91
A - Un outil indemnitare insuffisamment utilisé à l'appui de la réforme.....	91
B - Un accompagnement défaillant de la montée en compétence des agents sur des postes à responsabilité.....	93
C - La qualité de la formation des inspecteurs stagiaires en question.....	97
D - Des discordances récurrentes entre les services centraux (direction générale du travail et SGMAS) sur la gestion des ressources humaines	100
III - UNE IMPÉRATIVE NÉCESSITÉ DE REMOBILISER LES ACTEURS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	101
A - Une politique des ressources humaines à élaborer et à mettre en œuvre	102
B - Proposer aux derniers contrôleurs du travail une intégration dans la filière administrative.....	104
C - Rendre l'inspection du travail plus attractive.....	105
CONCLUSION GÉNÉRALE	111
ANNEXES	113

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

**

La Cour des comptes a été **saisie par le président la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale** par lettre du 11 juillet 2019, d'une demande de réalisation d'une enquête sur les services de l'inspection du travail, dans le cadre du 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Par courriers des 24 juillet et 4 septembre 2019, la Cour a fait connaître son accord de principe à cette enquête, confiée à la cinquième chambre.

Un entretien s'est tenu le 3 juillet 2019 entre Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale des crédits de la mission *Travail et emploi*, chargée du suivi de cette enquête, et le président de la cinquième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, afin d'identifier les principaux thèmes de l'enquête. Ces orientations ont été confirmés lors du point d'étape qui a eu lieu le 30 janvier 2020 avec Mme Verdier-Jouclas.

Conformément à ces échanges, l'enquête a porté sur les exercices 2014 à 2019 et s'est attachée à dresser le bilan de la réforme de l'inspection du travail engagée dans le cadre du plan « ministère fort ». Ce plan, porté par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social en fonction en 2012, M. Michel Sapin, puis par tous ses successeurs, a été progressivement mis en œuvre à compter de 2014.

Les investigations de la Cour ont été centrées sur l'activité de contrôle de l'inspection du travail, ses autres missions étant abordées en tant que de besoin. Le bilan de la réforme est analysé sous ses trois volets : la réorganisation de l'inspection du travail ; l'évolution de ses missions et de la mesure de la performance ; l'accompagnement de la réforme sur le plan des ressources humaines.

L'enquête a été notifiée le 19 juillet 2019 au directeur général du travail (DGT) et à la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS).

Outre des entretiens avec les responsables de ces deux services d'administration centrale et leurs équipes, des visites ont été organisées auprès de quatre directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) afin d'apprécier le fonctionnement de l'inspection du travail aux différents niveaux (régional, départemental et infra-départemental) et de rencontrer de nombreux acteurs de terrain (responsables d'unité départementale, responsables d'unité de contrôle, agents de contrôle et assistants de contrôle). Un entretien a également été organisé avec la directrice régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Île-de-France et la responsable du pôle Travail.

Ces entretiens ont été complétés par plusieurs journées au cours desquelles les rapporteurs ont suivi, en Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, un inspecteur du travail ou une équipe à l'occasion de missions de contrôle, ou assisté, en Grand Est, à des réunions habituelles de coordination des responsables de l'inspection du travail au sein de la région.

L'équipe de contrôle a également rencontré les six organisations syndicales représentatives au sein du ministère du travail.

L'instruction s'est achevée avant la crise sanitaire liée au Covid-19, qui a touché la France au premier trimestre 2020.

Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires a été délibéré le 11 janvier 2020 par la cinquième chambre. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 4 février 2020 au directeur général du travail, à la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales et à la directrice du budget ; un extrait a été transmis au secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Après l'examen des réponses reçues et l'audition de représentants de la direction générale du travail, le 10 mars 2020, la présente communication a été délibérée, le 26 mars 2020, par la cinquième chambre présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de M. Clément, conseiller maître, président de section, M. Berthomier, conseiller maître, Mme Mattei, conseillère maître, et M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire. Les rapporteurs étaient M. Duboscq, conseiller maître, Mme Legrand, conseillère référendaire, et M. Vandamme, rapporteur extérieur ; Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, était contre-rapporteuse.

Le projet de communication a été ensuite examiné et approuvé le 17 avril 2020 par le comité du rapport public et des programmes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Depuis une quinzaine d'années, les gouvernements successifs et l'administration centrale du ministère du travail poursuivent une politique de transformation de l'inspection du travail, fondée sur des méthodes plus formalisées, une action plus collective et un renforcement de la spécialisation des équipes, à l'instar des évolutions observées dans d'autres services de contrôle.

Si le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT), lancé en 2005 et mis en œuvre jusqu'en 2010, a constitué une première étape dans cette voie, le plan dénommé « ministère fort », qui l'a suivi à compter de 2015, s'est voulu plus ambitieux par son champ large – l'organisation, l'activité et les missions, les ressources humaines – comme par le caractère novateur de ses principales mesures.

Annoncé fin 2012 par le ministre chargé du travail, M. Michel Sapin, il a été préparé en 2013 et ses principales mesures étaient arrêtées mi-2014. La réorganisation de l'inspection du travail est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Sur le plan des ressources humaines, la transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail était déjà engagée à cette date. Les textes relatifs à l'élargissement des pouvoirs de l'inspection et au code de déontologie sont intervenus respectivement en 2016 et 2017.

La direction générale du travail (DGT), chargée de mettre en œuvre le plan, a maintenu le cap de la réforme, en dépit des résistances internes et des contraintes liées à l'exécution des réformes successives de l'organisation territoriale de l'État. À ce jour, elle n'a toutefois réalisé aucun bilan d'ensemble des mesures prises.

À l'issue de ses investigations, la Cour dresse un bilan encourageant de deux volets de ce plan de transformation : la réorganisation de l'inspection du travail et l'évolution de ses missions et de son activité sont en bonne voie. Des progrès sont observés, même si certains compromis dans la conception et la mise en œuvre des mesures retardent l'atteinte des objectifs. Plusieurs recommandations visent à corriger ces défauts et à aller plus avant dans la réforme. Certains d'entre eux tiennent à un accompagnement défaillant de cette dernière au plan des ressources humaines, qui apparaît comme son point faible. Il convient donc de bâtir une véritable politique des ressources humaines propre à remobiliser les acteurs.

La direction générale du travail doit désormais s'attacher à mettre en cohérence toutes les actions à entreprendre, simples ajustements ou mesures nouvelles, et à fixer pour les prochaines années le cap à suivre et les objectifs précis à atteindre.

Une réorganisation de l'inspection du travail à affermir

La réorganisation de l'inspection du travail, composée en 2018 d'un effectif de 3 675 équivalents temps plein (ETP) tous corps confondus, a poursuivi deux objectifs majeurs : travailler plus collectivement ; mieux prendre en compte la complexité de la législation du travail par une spécialisation plus grande des équipes.

Depuis cinq ans, l'inspection du travail a accompli des progrès tangibles dans ces deux domaines. Autour du responsable d'unité de contrôle, fonction créée avec la réforme, une dynamique de travail collectif a émergé avec la réalisation d'actions collectives,

conçues et réalisées par plusieurs agents de contrôle, qui combinent sensibilisation des acteurs économiques et contrôle d'entreprises. Les nouvelles unités spécialisées de contrôle au niveau national, le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) et, dans chaque région, les Unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal (Uracti) ont trouvé leur place, dans un système français d'inspection du travail qui se veut essentiellement généraliste.

Pour autant, des difficultés demeurent. Au-delà de l'hostilité d'une partie des agents et des organisations syndicales, qui a compliqué la mise en place de la réforme mais qui tend à s'atténuer, la nouvelle organisation présente des faiblesses et contradictions auxquelles il convient de remédier rapidement.

Clé de voûte de l'organisation du contrôle dans les départements, les responsables d'unité de contrôle ne parviennent pas tous à exercer la plénitude de leurs attributions en tant qu'autorité hiérarchique et animateur du travail collectif. Il convient de consolider leur rôle, devenu central, dans l'organisation territoriale de l'inspection.

Alors que la réforme a mis en avant les unités de contrôle, l'activité de contrôle reste exercée, en leur sein, par les sections désormais constituées d'un seul agent de contrôle. Or ces sections sont affaiblies par un taux de vacance de postes élevé et apparaissent comme un frein aux transformations portées par le plan « ministère fort ». Il convient d'expérimenter des modes de fonctionnement alternatifs, fondés sur une organisation plus collective des tâches, avant de supprimer à moyen terme cet échelon, désormais inadapté.

Certains secteurs économiques, tels que l'agriculture et les transports, ont vu les taux de contrôle par l'inspection du travail baisser fortement à la suite de la fusion des services d'inspection (régime général, transports, agriculture et secteur maritime) intervenue le 1^{er} janvier 2009. Le plan « ministère fort » n'a pas permis d'inverser cette tendance. Outre un effort à accomplir sur le niveau de contrôle, l'enjeu pour l'inspection du travail est de préserver, voire de développer, les compétences dans ces domaines, en particulier celui des transports.

La réussite des unités spécialisées doit conduire à aller plus loin et, en particulier, à étendre l'organisation en unités spécialisées régionales ou infrarégionales à de nouveaux risques ou secteurs professionnels. Une attention particulière doit aussi être accordée au contrôle du risque lié à l'amiante, une moitié des agents de contrôle n'effectuant aucune mission dans ce domaine complexe.

Alors qu'elle avait clarifié la ligne hiérarchique de l'inspection du travail et l'avait enfin dotée en 2017 d'un code de déontologie à valeur réglementaire, opposable aux agents comme aux usagers, la direction générale du travail doit désormais prendre en compte les modifications de l'organisation de l'État au plan régional et départemental engagées par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019.

Dans ce cadre, la répartition des compétences entre directions régionales et départementales ne devrait pas connaître de modification notable, de même que la ligne hiérarchique entre ces deux directions, malgré le caractère désormais interministériel des directions départementales. En revanche, des incertitudes demeurent sur les modalités d'attribution des moyens (humains, financiers et matériels) nécessaires au fonctionnement de l'inspection du travail au niveau départemental. L'entrée en vigueur de cette réforme de l'organisation territoriale de l'État, et notamment la mise en place des nouvelles directions régionales et départementales comme celle des secrétariats généraux communs aux préfetures et DDI, initialement prévue au 1^{er} juin 2020, a été reportée au 1^{er} janvier 2021.

Un renforcement de la politique de contrôle à poursuivre

Dans un environnement économique et normatif de plus en plus complexe, le plan « ministère fort » a prévu de nouveaux dispositifs « métier » visant à rationaliser l'exercice de la politique de contrôle de l'inspection du travail. L'objectif poursuivi vise à renforcer l'effectivité du droit du travail en améliorant d'abord l'efficacité du service chargé de contrôler sa bonne application.

Ainsi, dotée depuis 2016 de prérogatives administratives étendues, notamment en matière de sanction, l'inspection du travail voit son action globale renforcée autour d'objectifs prioritaires collectifs et bénéficie d'un système d'information modernisé. Malgré les craintes initialement formulées par certains agents de contrôle soucieux de préserver leur liberté d'action individuelle, ces novations apportent un gain réel à l'exercice des missions de l'inspection du travail. L'arsenal des sanctions susceptibles d'être infligées sans l'intervention du juge inclut désormais des amendes administratives et des transactions pénales permettant de renforcer la portée des suites d'un contrôle et *in fine* de mieux faire appliquer le droit du travail.

De plus, la politique visant à fixer des objectifs prioritaires nationaux, déclinés aux échelons régional et départemental, va dans le sens d'une plus grande homogénéité des contrôles et améliore la performance collective sur l'ensemble du territoire dans les champs les plus sensibles du droit du travail, tels que la santé et la sécurité au travail, l'égalité professionnelle ou la lutte contre le travail illégal. La fixation d'une priorité nationale pour le contrôle des PME-TPE, sous la forme d'actions collectives, a également contribué à l'augmentation du nombre de contrôles sur ces entreprises qui avait subi une chute importante lors de la mise en place de la réforme. Après plusieurs années de baisse, le nombre global d'interventions est lui aussi en progression. Enfin, la nouvelle application WIKI'T constitue, par rapport au système d'information précédent, un progrès en matière d'ergonomie, de fonctionnalités et de compte rendu de l'activité de l'inspection.

Toutefois, ces nouveaux dispositifs n'ont pas encore produit tous les effets attendus tant du point de vue qualitatif que quantitatif. En effet, le niveau global d'appropriation des nouvelles possibilités de sanctions par les agents de contrôle demeure faible et de fortes disparités territoriales demeurent, sans recherche de véritables remèdes par l'administration centrale. La politique volontariste de détermination des objectifs collectifs annuels est conduite au détriment de la capacité de détection sur le terrain, au prix de quelques incohérences et d'un sentiment d'incompréhension chez certains agents. Par ailleurs, le nombre annuel de contrôles, certes en progrès, peine à retrouver son niveau d'il y a dix ans. Enfin, plusieurs défaillances subsistent dans la fiabilité et le confort d'utilisation de WIKI'T, qui sera bientôt frappé d'obsolescence technologique. Ces différentes lacunes doivent être rapidement corrigées.

Au-delà, plusieurs chantiers doivent être conduits pour que l'inspection soit pleinement en phase avec les enjeux à venir. Le libre choix d'un agent de contrôle dans les suites à donner à la constatation d'une infraction doit être accompagné en amont par une évaluation plus solide de l'impact de l'action de l'inspection du travail sur le niveau de récidive et sur l'évolution des comportements dans le monde du travail. La définition des objectifs prioritaires de contrôle doit reposer sur une meilleure cotation des risques au travail en lien avec les agents de terrain. Enfin, le déploiement, dès 2021, d'un nouveau système d'information doit être accompagné par la construction, de manière partagée, d'une stratégie numérique plus ambitieuse sur l'avenir de l'inspection, au regard des bonnes pratiques existant dans d'autres corps de contrôle.

Une politique des ressources humaines à rebâtir

Le plan « ministère fort » a déterminé la nouvelle organisation de l'inspection du travail, ainsi que l'orientation de son activité. Il n'a pourtant pas été accompagné de la politique des ressources humaines nécessaire à la réussite de ces évolutions structurelles, ce qui explique pour partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du changement et les retards constatés dans l'obtention des résultats. Il s'est déroulé dans un contexte où les effectifs de l'ensemble du système de l'inspection du travail, après avoir beaucoup augmenté depuis 20 ans, ont été préservés pendant un temps, puis ont diminué à compter de 2017. Cette baisse de 9 % au global entre 2014 et 2018 a été plus ou moins accentuée selon les territoires et peu corrélée à une véritable définition des besoins, la référence à la norme d'un agent de contrôle pour 10 000 salariés connaissant de réelles limites dans son application. Les difficultés ont été aggravées par de nombreuses vacances de postes, tout particulièrement dans les régions souffrant d'un défaut d'attractivité.

Lors de sa précédente enquête¹, la Cour avait recommandé le renforcement des effectifs affectés au contrôle. Mais la réorganisation opérée dans le cadre du plan « ministère fort » s'est traduite par une mauvaise allocation des moyens, au point que les effectifs affectés au contrôle équivalant à 1 898 ETP en 2018 (pour un total de 3 675 ETP dans l'ensemble du système) ont diminué de plus de 6 % depuis 2014. Il importe plus que jamais de dégager des moyens humains pour le contrôle des entreprises, par exemple en créant une plateforme nationale de renseignement en droit du travail.

En matière de ressources humaines, le plan comportait une mesure ambitieuse et particulièrement favorable dans le contexte budgétaire contraint que connaissait l'État : la requalification massive des personnels par la promotion de 1 540 contrôleurs en inspecteurs, sous réserve de leur réussite à un examen professionnel spécifique. Or, ce plan de transformation d'emplois, qui devait s'achever en 2015, a été prolongé une première fois jusqu'en 2017 sans être encore complètement achevé à ce jour. Son coût, qui semble méconnu par le ministère, a été évalué par la Cour entre 25 M€ et 27 M€.

La réforme a été bénéfique pour les contrôleurs qui ont réussi le concours, leur offrant une meilleure rémunération et de nouvelles possibilités de carrière. Pour ceux qui n'ont pas voulu passer le concours ou qui ont échoué, et sont aujourd'hui sans perspective, une intégration dans le corps des inspecteurs, en dehors des conditions initialement prévues, doit être écartée, sous peine de rendre inutile la démarche de la transformation des emplois engagée depuis 2013, sans compter le gaspillage d'argent public mobilisé à ce titre.

L'absence de stratégie des ressources humaines a été non seulement dommageable pour le service rendu au public, mais aussi pour tous les acteurs de l'inspection du travail. Au-delà du sentiment de déclassement des inspecteurs issus des concours classiques, la formation a fait défaut pour les nouveaux inspecteurs qui ont suivi six mois de stage au lieu de dix-huit mois de scolarité. Il en a été de même pour les responsables d'unité de contrôle qui n'ont pas été préparés à leur nouvelle posture managériale. Des progrès dans ce domaine passent aussi par une refondation de l'école de formation - l'Institut national de formation du travail, de l'emploi et

¹ Cf. Cour des comptes, *L'inspection du travail : une modernisation nécessaire*, Rapport public annuel, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

de la formation professionnelle (Intefp) -, comme l'a souligné la Cour dans un référé adressé à la ministre du travail le 28 octobre 2019 et rendu public le 15 janvier 2020².

Les outils de management manquent également en raison de l'absence de lien entre la politique indemnitaire, les promotions et l'implication des agents, de l'impossibilité jusqu'à présent pour un supérieur hiérarchique d'évaluer ses collaborateurs en s'appuyant sur le compte-rendu de leur activité issu de l'application WIKI'T, et des difficultés à faire jouer un pouvoir de sanction. Les discordances entre la direction générale du travail et le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), au niveau des services centraux, ont ajouté à la confusion et aux difficultés de gestion. La signature d'une convention entre ces deux services, en projet depuis des mois, devrait toutefois prochainement clarifier leurs relations en matière de gestion des ressources humaines.

Le chantier relatif aux ressources humaines, ouvert depuis trois ans, tarde à se concrétiser. Il est nécessaire de le conduire rapidement et énergiquement à terme. Cela permettra d'améliorer l'attractivité des concours qui connaissent une désaffection, de bâtir des formations répondant à l'impératif de compétence et de spécialisation, et d'ouvrir des perspectives de carrières alors que la base du corps est devenue très nombreuse et les possibilités de promotion d'autant plus réduites. Un meilleur équilibre entre les territoires devrait impérativement être pris en compte dans la mise en œuvre des nouvelles mesures.

L'absence de perspective professionnelle est désormais accentuée par la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État précédemment évoquée. La préférence accordée au réseau de la cohésion sociale sur celui du travail pour la préfiguration et la nomination des nouveaux directeurs départementaux a été vécue comme un désaveu par les membres de l'inspection du travail.

Ces bouleversements territoriaux contrarient l'équilibre fragile qui semblait être atteint cinq ans après la réforme et affectent les conditions de travail. L'écart entre l'image dégradée de l'inspection du travail et son utilité avérée pour les salariés et les entreprises appelle à des efforts plus grands d'ouverture du corps ainsi qu'à une communication interne et externe plus active.

Dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire liée au Covid-19, le rôle de l'inspection est essentiel afin d'assurer le respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité des travailleurs, mais aussi d'informer et de conseiller les entreprises. Ceci justifie plus que jamais l'intervention d'une inspection du travail performante qui s'appuie sur l'ensemble de ses modes d'intervention, de la prévention à la répression.

² Le référé et la réponse de la ministre du travail sont disponibles sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Recommandations

En ce qui concerne l'organisation du système de l'inspection du travail

1. Conforter l'autorité hiérarchique du responsable d'unité de contrôle, en renforçant sa formation au management et en lui permettant, lorsque les circonstances le justifient, de consacrer une part minoritaire de son activité au contrôle. (DGT, SGMAS)
2. À moyen terme, supprimer l'organisation en sections, après avoir expérimenté des modes d'organisation alternatifs dans les territoires où les difficultés pour pourvoir les postes sont les plus marquées. (DGT)
3. Poursuivre la spécialisation des équipes et des agents de contrôle ; étendre l'organisation en unités spécialisées, régionales ou infrarégionales à de nouveaux risques ou secteurs professionnels. (DGT)

En ce qui concerne l'exercice des missions

4. Resserrer les priorités de contrôle autour d'objectifs plus ciblés et plus qualitatifs, déterminés à l'issue d'un processus de concertation avec les agents et d'une démarche de cotation des risques à construire dans les meilleurs délais. (DGT)
5. Généraliser à l'ensemble du territoire national l'utilisation de la méthode et des outils d'évaluation de l'impact des contrôles, ainsi que le suivi des suites qui leur sont données. (DGT)
6. Élaborer avant 2022 un plan stratégique numérique formalisant les évolutions « métiers » prévues pour les années à venir et transformant le système d'information actuel en un véritable outil d'aide à la décision. (DGT)

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines

7. Renforcer les effectifs affectés au contrôle des entreprises, y compris en dégagant des moyens par la création d'une plateforme nationale pour le renseignement sur le droit du travail. (DGT, SGMAS)
8. Améliorer et formaliser la coordination entre la DGT et le SGMAS en matière de gestion des ressources humaines en veillant à conforter la ligne hiérarchique du système d'inspection du travail. (DGT, SGMAS)

9. Bâtir un véritable plan de formation continue³ pour tous, en lien avec des parcours professionnels balisés qui valorisent les spécialités, les affectations dans des territoires peu attractifs, les responsabilités exercées, les réussites dans des opérations sensibles. (DGT, SGMAS)
10. Exclure, pour les contrôleurs du travail, toute intégration dans le corps des inspecteurs en dehors des conditions initialement prévues. (DGT, SGMAS)

³ S'ajoutent à ces recommandations les six recommandations formulées dans le référé rendu public le 15 janvier 2020 sur *l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) : une refondation nécessaire sur tous les plans*, accessible sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Introduction

En France, l'inspection du travail, créée en 1892, est assurée à titre principal par des agents du ministère chargé du travail. Celui-ci est compétent vis-à-vis de l'ensemble des établissements du secteur privé et de l'essentiel des secteurs d'activité : l'industrie, le commerce, les services, l'agriculture, les transports et les activités maritimes. Au sein de ce ministère, l'inspection du travail est rattachée à la direction générale du travail (DGT).

Par exception, dans quelques secteurs à technicité particulière, l'inspection du travail est confiée à des agents relevant d'autres ministères ou autorités de tutelle⁴. Dans les administrations de l'État et des collectivités territoriales, l'inspection du travail n'a qu'une compétence limitée qui s'exerce uniquement sur saisine, en cas de désaccord entre les représentants du personnel et la direction ; un contrôle interne est assuré dans la fonction publique d'État, par des inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) qui ne sont pas nécessairement issus du corps de l'inspection du travail.

La présente enquête ne porte pas sur ces inspections au champ restreint ou spécifique.

Outre la diversité des secteurs couverts, l'inspection du travail française⁵ a un champ d'intervention très large qui porte sur l'ensemble de la relation de travail : relations individuelles et collectives de travail, conditions de travail et d'emploi, régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, formes et niveaux de rémunération, conditions et équipements de travail, etc. Elle est chargée du contrôle de l'application de la législation du travail, de la conciliation dans les conflits collectifs du travail et de la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail. Elle veille à l'application de normes juridiques d'ordre législatif et réglementaire, qu'elles soient ou non codifiées dans le code du travail ou un autre code⁶, ou d'ordre conventionnel, notamment les conventions ou les accords collectifs.

Le choix ancien d'une inspection au caractère « généraliste » distingue le modèle de la France de celui de la plupart des pays voisins dans lesquels la fonction d'inspection du travail est assurée par plusieurs services couvrant chacun un domaine de la relation du travail⁷. Un aperçu des différents systèmes en vigueur à l'étranger est présenté en annexe n° 3.

⁴ Le code du travail prévoit une exception de compétence dans trois secteurs : les industries électriques et gazières, les mines et carrières, les établissements qui relèvent du ministère de la Défense. L'inspection du travail y est assurée par des agents d'autres administrations : dans les mines et carrières, ainsi que dans les ouvrages hydroélectriques concédés, par des agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; dans les centrales nucléaires, par des agents de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ; dans les emprises de la Défense nationale, par les agents de l'inspection du travail dans les Armées (ITA).

⁵ Dans le présent rapport, ce terme fera référence à l'inspection du travail assurée par le ministère chargé du travail.

⁶ Notamment le code de la santé publique, le code rural et de la pêche maritime, le code de l'environnement et le code de la sécurité sociale.

⁷ La santé et la sécurité au travail sont les seuls champs d'intervention communs à tous les systèmes d'inspection.

Outre les textes nationaux, les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de l'inspection du travail sont définis par des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) ratifiées par la France, en l'occurrence une convention n° 81 de 1947 sur l'inspection du travail et une convention n° 129 de 1969 traitant de l'inspection du travail dans le secteur de l'agriculture. Ceci constitue une particularité de l'inspection du travail par rapport à d'autres inspections ou institutions de contrôle françaises.

La direction générale du travail présente l'inspection du travail non comme un service mais comme un « système », reprenant ainsi une terminologie employée par les conventions de l'OIT. Le système d'inspection du travail⁸ est défini comme l'ensemble des unités et services des niveaux central et déconcentré qui agissent en interaction pour assurer les missions de l'inspection du travail définies par les conventions internationales. Il ne se limite pas à l'activité de contrôle mais inclut des services tels que le renseignement du public dans la mesure où ils concourent à la mission d'inspection du travail.

Outre la direction générale du travail, qui joue un rôle « d'autorité centrale » au sens des conventions internationales, l'organisation de l'inspection du travail repose sur les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et leurs unités départementales⁹, ainsi que sur des services de contrôle au sein des départements, les unités et les sections de contrôle.

Les missions de l'inspection du travail sont principalement assurées par des agents de contrôle relevant de deux corps – les inspecteurs du travail, fonctionnaires de catégorie A, et les contrôleurs du travail, fonctionnaires de catégorie B - ayant suivi un cursus de formation spécifique à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp). Ils sont appuyés dans leur tâche par des agents relevant de corps spécialisés (ingénieurs et techniciens régionaux de prévention, médecins inspecteurs du travail), par des secrétaires et des assistants de contrôle, et, pour certaines missions telles que le renseignement du public, par des agents provenant d'autres corps de la fonction publique, secrétaires administratifs notamment.

L'agent de contrôle dispose de certaines garanties dans l'exercice de sa mission de contrôle. Par la décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 du Conseil constitutionnel, l'indépendance de l'inspection du travail a été érigée au rang de principe fondamental du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution. L'agent de contrôle peut décider librement des suites à donner à ses interventions et ses constats, et formuler à ce titre des conseils ou des observations, saisir l'autorité judiciaire ou engager des suites administratives. La convention n° 81 de 1947 de l'Organisation internationale du travail (OIT) précitée dispose aussi que « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ».

L'inspection du travail est confrontée aux évolutions majeures du marché du travail, de l'organisation et du fonctionnement des entreprises, et à l'internationalisation de l'économie. Le droit du travail a lui aussi connu des bouleversements depuis le début de la décennie avec une succession de textes législatifs et réglementaires et la complexification croissante des règles applicables à certains risques particuliers (amiante par exemple). L'inspection du travail doit

⁸ Les termes d'inspection du travail ou de système d'inspection du travail seront employés indifféremment dans le cadre du présent rapport.

⁹ Selon l'organisation en vigueur au cours de la période contrôlée (2014-2019) et jusqu'au 31 décembre 2020.

également s'adapter aux situations conjoncturelles affectant le secteur économique. Tel est par exemple l'objet d'une instruction du 13 mars 2020 de la direction générale du travail qui vient préciser le rôle de l'inspection du travail dans le contexte particulier de la crise sanitaire lié à l'épidémie du Covid-19 et des modifications temporaires apportées par le Gouvernement au code du travail.

Ces évolutions ont conduit depuis le milieu des années 2000 à plusieurs réformes concernant directement l'inspection du travail ou ayant des répercussions indirectes sur son fonctionnement.

En 2005, à l'initiative du ministre délégué chargé du travail, M. Gérard Larcher, a été lancé le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) qui s'est déroulé de 2006 à 2010. Le Gouvernement a aussi décidé la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2009, des trois grandes inspections du travail, celles relatives aux secteurs de l'agriculture et des transports rejoignant celle relevant du ministère du travail, à caractère plus général.

L'inspection du travail a aussi dû s'adapter à plusieurs réformes de l'organisation des services déconcentrés de l'État : la création des Direccte et de leurs unités départementales au 1^{er} janvier 2010, puis la fusion des régions de métropole, passées de 22 à 13, le 1^{er} janvier 2016. Elle est également concernée par la réforme de l'organisation territoriale de l'État en cours de mise en œuvre à la suite d'une circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 et qui prendra effet au 1^{er} janvier 2021¹⁰.

Dans son rapport public annuel de 2016¹¹, la Cour des comptes a dressé un bilan du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) et de la fusion des trois inspections. Elle a relevé le caractère figé de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection et l'urgence de poursuivre la réforme. Elle a complété ses constats par une présentation des objectifs et des premières étapes de la mise en œuvre du nouveau plan de modernisation de l'inspection engagé fin 2012, le plan dénommé « ministère fort ».

Ce plan a été porté par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, M. Michel Sapin, peu après sa prise de fonction en 2012. S'il a concerné les domaines de l'emploi et du travail, c'est ce dernier qui a donné lieu aux réformes les plus ambitieuses. Elles ont principalement porté sur l'inspection du travail.

Les échanges avec les agents de l'inspection et les organisations syndicales se sont déroulés de la fin 2012 au début de l'année 2014. Après avoir défini les principaux axes de la réforme dans une instruction du Gouvernement du 29 octobre 2013, les modalités précises de sa mise en œuvre au sein de l'administration centrale comme des services déconcentrés ont été arrêtées courant 2014, notamment dans le cadre d'un décret du 20 mars 2014¹², les règles de l'organisation de l'inspection du travail étant de nature réglementaire¹³.

¹⁰ Sa date d'entrée en vigueur, initialement prévue le 1^{er} juin 2020, a été retardée en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19.

¹¹ Cf. rapport public annuel, *L'inspection du travail : une modernisation nécessaire*, Cour des comptes, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹² Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail.

¹³ Décision du Conseil constitutionnel n° 007-561 DC du 17 janvier 2008, considérant 14.

Le plan « ministère fort » a été conçu comme un plan d'ensemble cherchant à moderniser l'inspection du travail dans trois domaines : son organisation, ses missions, ses ressources humaines.

La réforme a été conduite avec célérité : la réorganisation du système d'inspection du travail était en vigueur en 2015 ; la principale mesure portant sur les ressources humaines, à savoir la transformation d'une partie de l'effectif de contrôleurs du travail en inspecteurs, était alors déjà engagée ; l'ordonnance instituant de nouveaux pouvoirs de sanction au bénéfice de l'inspection est intervenue en 2016. Pour autant, plusieurs limites ont affecté sa mise en œuvre et son complet déploiement.

Conformément à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes s'est attachée à dresser, cinq ans après l'entrée en vigueur des premières mesures du plan « ministère fort », un bilan de sa mise en œuvre en matière de réorganisation, d'exercice de la mission de contrôle et de ressources humaines, et à envisager des perspectives d'évolution de l'inspection du travail. Si ces constats portent principalement sur l'activité de contrôle, les autres missions de l'inspection sont abordées en tant que de besoin.

La Cour a mené ses investigations¹⁴ au cours du second semestre de l'année 2019 auprès des principales administrations centrales concernées (direction générale du travail, secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales) et des services déconcentrés, auprès de cinq Direccte (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est, Île-de-France, Occitanie). Elle s'est attachée à rencontrer tous les acteurs du système d'inspection du travail, ainsi que les organisations syndicales du ministère du travail.

Le présent rapport analyse successivement :

- la réorganisation du système d'inspection du travail, qui s'est traduite par la création d'unités de contrôle, au plan local, et d'unités spécialisées, nationale ou régionales. Sont également examinées les répercussions sur la ligne hiérarchique de l'inspection du travail du plan « ministère fort » et, plus récemment, de la réorganisation des services déconcentrés de l'État à la suite de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 ;
- l'évolution des missions liée à trois actions engagées par le plan « ministère fort » : le ciblage accru des contrôles sur des priorités nationales, le renforcement des pouvoirs de l'inspection, notamment par l'édiction de nouvelles sanctions administratives, et la modernisation de son système d'information ;
- l'accompagnement de la réforme sur le plan des ressources humaines, en particulier le bilan du plan de transformation des emplois de contrôleurs du travail en inspecteurs du travail, et plus largement, l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

¹⁴ Cf. *supra*, encadré « procédures et méthodes ».

Chiffres clés de l'inspection du travail en 2018

Données du rapport *L'inspection du travail en France en 2018* – édition 2020 (à paraître)

Champ d'intervention :

Entreprises relevant du contrôle de l'inspection du travail : 1,76 million ¹⁵

Salariés : 18,65 millions

Organisation :

Nombre d'unités de contrôle : 227 unités territoriales et 21 unités régionales

Nombre d'établissements par agent de contrôle : 822

Nombre de salariés par agent de contrôle : 8 727

Effectif (au 31 décembre) :

Agents chargés du contrôle des entreprises : 2 137 ¹⁶

Responsables d'unité de contrôle : 210

Assistants au contrôle : 735

Services d'appui ressources méthode : 140 ¹⁷

Agents des services de renseignement du public : 453

Total personnel : 3 675

Activité :

Interventions : 280 178 ¹⁸

Interventions par agent de contrôle : 131

Lettres d'observations : 170 547 ¹⁸

Mises en demeure : 4 838

Procédures pénales engagées : 5 000

Sanctions administratives : 1 776 ¹⁹

Arrêts et reprises de travaux ou d'activité : 5 812

Demandes de renseignements traitées : 841 795

¹⁵ Source : CLAP 2015, filtrée en fonction du périmètre du système d'inspection du travail.

¹⁶ Source : DRH (base SESAME/SYNERGIE RH) au 31 décembre 2018 [ETP].

¹⁷ Source : Direccte [effectif physique] correspondant au nombre total d'agents appui-ressources-méthodes, médecins inspecteurs du travail et ingénieurs de prévention.

¹⁸ Source : WIKI'T via Delphes.

¹⁹ Source : WIKI'T, décisions de type « sanction administrative ».

Chapitre I

Une réorganisation de l'inspection du travail

à affermir

La réorganisation de l'inspection du travail a constitué l'une des principales innovations du plan « ministère fort », même si les réformes précédentes avaient amorcé quelques évolutions. Cette transformation a cristallisé l'essentiel des réactions critiques émanant d'organisations syndicales et d'agents de contrôle.

La nouvelle organisation au plan local, autour d'unités de contrôle et d'un nouvel échelon hiérarchique, le responsable d'unité, a cherché à renforcer la dimension collective du travail. Par ailleurs, la volonté de mieux répondre à la complexité de certains risques ou secteurs d'activité a conduit à la création de structures de contrôle spécialisées dans une inspection à vocation généraliste. Après avoir été adaptée à cette nouvelle organisation, la ligne hiérarchique de l'inspection du travail est en cours de révision pour tenir compte de la réorganisation de l'État au plan déconcentré annoncée en juin 2019 par le Premier ministre.

Cinq ans après sa mise en place, cette réorganisation dont les objectifs paraissent cohérents et pertinents, produit ses premiers effets. Il convient toutefois de lever divers obstacles pour la rendre plus efficace et la conforter.

I - La création d'unités de contrôle dans les départements : avancées et limites d'une tentative d'organisation plus collective du travail

Le plan « ministère fort » a remis en cause l'organisation interne de l'inspection au plan local dans le but annoncé de renforcer le travail collectif. Dans son discours prononcé dans le cadre du comité technique ministériel du 19 septembre 2013, M. Michel Sapin, ministre chargé du travail, explique que l'inspection du travail « doit agir de façon plus collective et organisée pour peser effectivement sur le monde du travail avec davantage d'efficacité [...]. Notre système d'inspection du travail doit augmenter sa capacité de connaître et d'analyser les évolutions du monde du travail, de percevoir les dérives, d'apporter des réponses qui ne soient pas seulement d'ordre individuel ».

A - Une nouvelle organisation territoriale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015

1 - Les limites de l'ancienne organisation fondée sur les sections

Jusqu'au 1^{er} janvier 2015, l'échelon opérationnel local de l'inspection était la section, à compétence territoriale et générale, composée d'un inspecteur du travail, de deux contrôleurs du travail et d'un ou deux secrétaires.

Les responsabilités s'organisaient autour de l'inspecteur du travail, chef de service, qui assurait en outre le contrôle des entreprises employant cinquante salariés ou plus, et certaines prérogatives d'autorité confiées aux seuls inspecteurs par le code du travail, en particulier l'autorisation de licenciement des salariés protégés. Les contrôleurs du travail étaient, pour leur part, chargés de réaliser le contrôle des entreprises employant moins de cinquante salariés. Cette répartition des tâches selon la taille de l'entreprise relevait de la tradition, aucun texte ne la prévoyant explicitement. Le secrétariat de la section assurait pour l'ensemble de l'équipe des tâches d'archivage des travaux, de frappe des rapports et de premier contact avec les usagers, salariés ou entreprises, souhaitant obtenir un renseignement ou rencontrer un agent de contrôle.

En 2014, on dénombrait 772 sections en métropole et 18 outre-mer. Pour la métropole, cela représentait de l'ordre de huit sections par département, mais avec de fortes disparités, ce nombre variant d'une section (dans sept départements) à 45 à Paris.

Sur le plan hiérarchique, les sections de contrôle étaient rattachées au directeur d'unité territoriale, par la suite appelé responsable d'unité départementale, représentant du directeur régional des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (Direccte) dans le département et chargé à ce titre des questions relatives à l'emploi, au travail et à la consommation, ainsi que d'un ou plusieurs directeurs adjoints du travail, qui le secondaient pour les questions relatives au travail. L'unité territoriale comprenait également un service de renseignement et un service, plus ou moins développé, d'appui-ressources-méthodes, chargé d'assister les agents de contrôle sur les aspects techniques du métier.

Le choix de remettre en cause cette organisation ne s'est pas appuyé sur un bilan complet et formalisé de son efficience, même si les limites de l'ancienne organisation étaient bien identifiées. La précédente réforme - le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) - avait fait l'objet d'une évaluation en 2011 à l'issue de sa mise en œuvre de 2006 à 2010. Par ailleurs, l'inspection générale des affaires sociales (Igas) avait réalisé en 2011 un contrôle de douze sections et rendu ses conclusions en juin 2012²⁰. Elle identifiait des marges de progression de l'efficacité du modèle généraliste de l'inspection du travail et formulait trente-deux recommandations. Enfin, avant d'engager sa réforme, en septembre 2012, le ministre avait dressé cinq constats généraux²¹ à l'occasion d'échanges avec les organisations syndicales.

²⁰ Cf. rapport n° RM2012-039P : *Contrôle de sections d'inspection du travail - rapport de synthèse* - mars 2011.

²¹ 1. Une organisation non adaptée aux fraudes ou aux organisations complexes 2. Une difficulté de pilotage et de coordination des actions prioritaires 3. Une organisation favorisant l'isolement, notamment des contrôleurs du travail 4. Une dualité entre inspecteurs et contrôleurs du travail de moins en moins conforme aux réalités des métiers 5. Un système d'information insuffisamment utilisé et encore trop peu ergonomique.

Il serait pour autant inexact de considérer qu'il n'existait avant le plan « ministère fort » aucune coopération entre sections, même si ces pratiques n'étaient pas systématisées et relevaient rarement de l'initiative de la hiérarchie. À titre d'exemple, il existait dans le département du Bas-Rhin une pratique de travail en « module » réunissant plusieurs sections afin de conduire des actions collectives. De même, la présence d'adjoints aux directeurs d'unité territoriale dans les départements pouvait contribuer à une certaine coordination de l'action des sections, même si les pratiques étaient variables.

2 - Une nouvelle organisation fondée sur « l'unité de contrôle »

Après avoir envisagé l'hypothèse de la création de « grandes sections », simple adaptation du système précédent, le ministère a fait le choix d'une nouvelle organisation dans laquelle la structure territoriale de base est devenue l'unité de contrôle.

L'instruction du Gouvernement du 29 octobre 2013 relative à la mise en œuvre du plan « ministère fort » explique que « le regroupement des sections en unités de contrôle va permettre de réduire l'isolement des agents en les intégrant dans un collectif plus large, de favoriser les échanges entre pairs, de conforter et sécuriser les agents et leur action, de favoriser l'homogénéité de l'action sur le territoire et, d'une façon générale, de bénéficier de tous les apports du collectif ».

Les départements sont donc désormais découpés sur un plan géographique en une ou plusieurs unités de contrôle. Au lancement de la réforme, 45 % des départements ne comptaient qu'une seule unité et 26 % deux unités ; seuls les départements les plus denses comptaient un nombre élevé d'unités, jusqu'à treize à Paris.

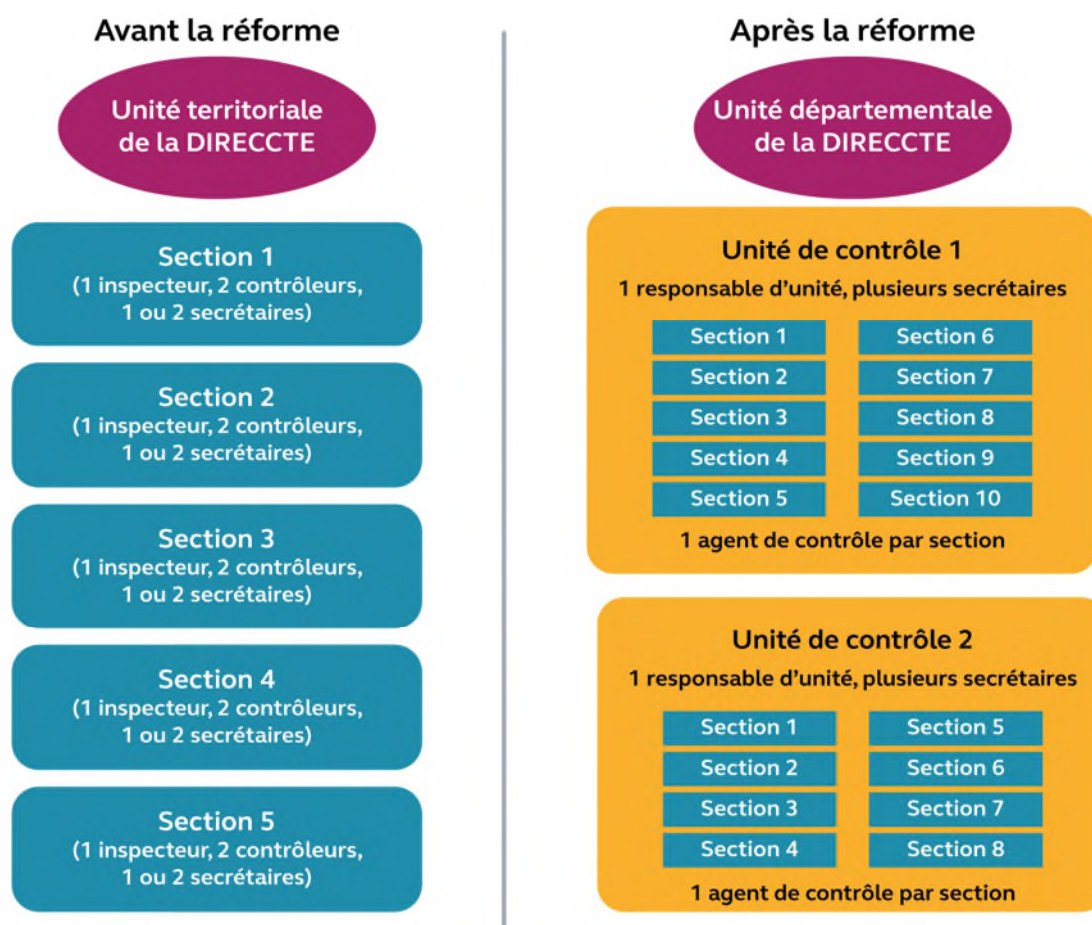
Chaque unité de contrôle regroupe en principe de huit à douze sections²², dont le format est toutefois profondément modifié par rapport à celui préexistant (cf. graphique n° 1 ci-après). Au lieu d'une équipe constituée habituellement de quatre ou cinq personnes, les nouvelles sections issues de la réforme ne comptent plus qu'un seul agent de contrôle, inspecteur ou contrôleur. Les agents chargés du secrétariat et de l'assistance au contrôle, qui étaient auparavant placés dans les sections, sont désormais rattachés à l'unité.

Dans ce nouveau schéma, le maillage territorial en unités relève de la compétence de l'administration centrale (DGT) par la voie d'arrêté, tandis que le nombre de sections et leur ressort territorial sont de la compétence des directeurs régionaux.

Alors que la précédente organisation comptait 790 sections de contrôle, la nouvelle comportait, lors de sa mise en place au 1^{er} janvier 2015, 232 unités de contrôle (hors unités régionales spécialisées) et 2 223 sections, soit une moyenne proche de dix sections par unité. À titre d'exemple, dans un département comme celui de la Gironde, une organisation en 5 unités de contrôle et 50 sections, et autant d'agents de contrôle, a remplacé celle en 19 sections composées de 57 agents de contrôle.

²² Le terme de « sections territoriales » est aussi employé.

Schéma n° 1 : exemple d'organisation au sein d'un département avant et après la réforme



Source : Cour des comptes

Pour concevoir cette réorganisation territoriale, la direction générale du travail a retenu le critère traditionnel du nombre de salariés et, à titre complémentaire, celui du nombre d'entreprises par agent de contrôle ou, ce qui est désormais équivalent, par section.

Les tableaux de l'annexe n° 4 montrent au 31 août 2019 d'assez fortes disparités entre régions²³. Alors que le nombre de salariés par section est supérieur à 10 000 en Île-de-France et dans les Pays-de-la-Loire, il n'est que de 7 500 environ en Centre-Val-de-Loire et en Normandie. La situation particulière de l'Île-de-France ressort plus encore si l'on se réfère aux seules sections pourvues en agents de contrôle ; sa faible attractivité explique que le nombre de salariés relevant d'une section dépasse 12 000.

²³ Une analyse par département ou unité de contrôle conduirait à un constat identique.

3 - Le choix tout à fait cohérent d'instituer un nouvel encadrant de proximité, le responsable d'unité de contrôle

Dans cette organisation, l'autorité hiérarchique de premier niveau sur les inspecteurs ou contrôleurs en section revient à un acteur nouveau, le responsable d'unité de contrôle (RUC).

Le décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail définit ses attributions de la manière suivante : « Le responsable de l'unité de contrôle est chargé, notamment dans la mise en œuvre de l'action collective, de l'animation, de l'accompagnement et du pilotage de l'activité des agents de contrôle. Il peut apporter un appui à une opération de contrôle menée sur le territoire de l'unité dont il est responsable. Il peut en outre, sur décision du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, être chargé d'exercer les fonctions d'inspecteur du travail dans une section relevant de son unité ».

Outre qu'il dispose de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des agents de l'unité²⁴, le responsable de l'unité de contrôle a donc pour rôle essentiel d'organiser le fonctionnement interne de l'unité, en particulier l'assistance au contrôle, et de favoriser la définition et la mise en œuvre d'actions collectives associant plusieurs agents de l'unité.

Le choix de l'administration centrale d'instaurer un échelon hiérarchique et de coordination au plus près du terrain est légitime dans un « système d'inspection » qui répond à une mission de service public et dont la cohérence de l'action doit être garantie à tous les échelons. Il est également pertinent eu égard au rôle très informel joué dans l'ancien système par les directeurs adjoints du travail dans les départements. L'institution de responsables d'unité de contrôle n'a pas suscité d'objections de la part du Bureau international du travail (BIT) dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux garanties reconnues par les conventions internationales de l'OIT aux agents dans l'exercice de leur mission de contrôle.

Lors la préparation de la réforme, la capacité du responsable d'unité à effectuer lui-même, à titre accessoire, des contrôles d'entreprises a été discutée. Des expériences assez semblables concernant les directeurs adjoints du travail dans les départements existaient auparavant, notamment en Alsace ou en Aquitaine. Le ministre a, un temps, laissé ouverte la question en soulignant que, pour certains, la légitimité de responsable d'unité reposerait sur l'exercice du métier d'agent de contrôle alors que, pour d'autres, au contraire, cette tâche l'empêcherait de remplir sa mission première d'animation et de pilotage de l'unité.

Finalement, le ministère a fait le choix de ne pas lui confier de section, et donc de contrôles. Il peut toutefois, par exception, en effectuer soit à l'occasion d'actions collectives menées au sein de l'unité, mais il n'a dans ce cadre qu'un rôle d'appui puisque les constats restent dressés par l'agent de contrôle de la section territorialement compétente, soit à l'occasion de l'intérim d'une section, en cas de vacance d'un poste. Dans les faits, quelques responsables d'unité - 25 au démarrage de la réorganisation, soit environ 10 % de l'effectif - ont continué pour des raisons historiques et de contexte local à effectuer des contrôles, à titre accessoire.

²⁴ Il n'a toutefois aucune responsabilité en matière d'affectation des agents de son unité dans les sections.

Pour la direction générale du travail, cette perte de potentiel de contrôle de l'inspection du travail devait être compensée par le fait que les inspecteurs du travail, qui consacraient auparavant de l'ordre de 20 % de leur temps à l'encadrement des autres membres de la section, n'avaient plus désormais à exercer cette responsabilité.

Afin d'inciter les agents de l'inspection à postuler à cette nouvelle fonction, le ministère a décidé qu'elle serait obligatoirement exercée par des directeurs adjoints, grade immédiatement supérieur à celui d'inspecteur. Les responsables d'unité ont été choisis pour environ la moitié parmi les agents déjà admis à ce grade, notamment ceux exerçant les fonctions de directeur adjoint travail dans les départements, et pour l'autre moitié parmi les inspecteurs du travail inscrits au tableau d'avancement ou remplissant les conditions statutaires pour une promotion (cf. chapitre III §. II. B.). Dans la très grande majorité des cas, les responsables d'unité provenaient du département où ils étaient affectés.

4 - Une mise en place rapide de la nouvelle organisation dans un climat social difficile

Les textes nécessaires à la mise en œuvre de la réforme ont été adoptés rapidement. L'instruction du Gouvernement du 29 octobre 2013 a demandé à la direction générale du travail comme aux Direccte d'établir un plan d'action. Toutes les directions régionales ont rendu ce document début 2014, après consultation des agents et des organisations syndicales dans le cadre de réunions d'information ou de groupes de travail techniques et celui plus formel des comités techniques régionaux. Le décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 a défini la nouvelle organisation de l'inspection à ses différents échelons et un arrêté du 26 mai 2014, la liste des unités de contrôle par région. Les directeurs régionaux ont ensuite défini leur implantation géographique, le nombre de sections les composant et, le cas échéant, les attributions thématiques de certaines d'entre-elles, par arrêtés ou décisions, sur la base de leur plan d'action approuvé par la direction générale du travail. La nouvelle organisation a été effective au 1^{er} janvier 2015, comme prévu, signe d'une particulière célérité.

Peu après, à la suite de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015²⁵, les services déconcentrés de l'État ont été redessinés avec le passage de 22 à 13 régions, et donc la fusion de certaines Direccte à compter du 1^{er} janvier 2016. Même si elle a fortement mobilisé les services et les agents, cette réorganisation, qui dépassait le cadre de l'inspection du travail, a eu un impact limité sur l'organisation en unités et en sections.

Le plan « ministère fort » est intervenu dans un climat social tendu dès le début des années 2010 entre le ministère et les organisations syndicales, ces dernières mettant en cause le pilotage de l'activité de l'inspection par la direction générale du travail à la suite du suicide de deux agents de contrôle. Bien qu'engagée par un nouveau gouvernement, à la suite de l'alternance politique de 2012, la réforme territoriale de l'inspection a suscité de fortes critiques, voire une opposition, de la part d'une majorité d'organisations syndicales et d'une partie du personnel de contrôle.

²⁵ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Ces tensions ont conduit un certain nombre d'agents à refuser de saisir les données relatives à leur activité sur l'application informatique WIKI'T et à ne pas coopérer aux actions collectives promues par les responsables d'unité, voire à exprimer une hostilité marquée à leur égard. Si des foyers d'opposition à la réforme demeurent dans certains départements, ils sont beaucoup moins nombreux.

S'agissant de l'organisation territoriale, les contestations ont surtout porté sur le rôle dévolu au responsable d'unité. La première tenait à la perte de potentiel humain pour la mission de contrôle car le responsable d'unité n'était pas, en principe, chargé d'en réaliser. La seconde tenait à la méfiance, culturelle, des agents de contrôle vis-à-vis d'une hiérarchie susceptible de remettre en cause les garanties d'indépendance qui leur sont reconnues par les conventions de l'OIT. Le responsable d'unité était perçu comme le relais de la hiérarchie pour imposer la réalisation d'objectifs nationaux de contrôle, eux-mêmes contestés (cf. chapitre II).

Par ailleurs, la réforme a aussi été interprétée comme un moyen pour l'administration centrale de masquer une baisse prévisible des effectifs de contrôle et une conséquence de son incapacité à maintenir des sections à quatre ou cinq agents. Cette baisse s'est certes vérifiée, surtout à partir de 2017, mais elle doit être imputée à l'effort sur les effectifs, demandé à l'ensemble des ministères plutôt qu'au plan « ministère fort ».

B - Des progrès dans l'organisation collective du travail mais des difficultés de fonctionnement des unités et sections

À ce jour, la direction générale du travail n'a conduit aucune évaluation d'ensemble de la réforme, même si une étude commandée à un consultant fin 2016 et quelques documents tels que la lettre du 4 mars 2019 adressée par le directeur général à l'ensemble des agents de l'inspection du travail fournissent quelques éléments d'appréciation. Après les difficultés initiales précédemment rappelées, la réorganisation locale de l'inspection a favorisé comme attendu un travail plus collectif, même si des obstacles, voire des contradictions, restent à lever pour donner sa pleine efficacité à la nouvelle organisation.

1 - Une culture de travail en cours d'évolution au sein des unités : des avancées dans l'organisation d'actions collectives

Les visites réalisées en région ont permis de constater, dans un certain nombre d'unités de contrôle, les progrès réalisés pour organiser un travail collectif.

Par leur place au plus près des agents de contrôle et leurs liens réguliers avec les pôles Travail des Direccte, les responsables d'unité constituent un maillon plus efficace qu'auparavant les directeurs adjoints du travail au niveau départemental. Chaque direction régionale s'attache à assurer une bonne circulation de l'information auprès des responsables d'unité en organisant régulièrement des réunions.

Au sein des unités, en dépit des limites observées, l'organisation de réunions de service a favorisé le partage entre agents ; il en est de même du développement d'actions collectives. Ces actions qui mobilisent plusieurs sections d'une unité de contrôle, voire plusieurs unités de contrôle, comportent le plus souvent des actions préventives pour rappeler aux acteurs concernés (entreprises du secteur contrôlé, branches professionnelles, organisations syndicales) les règles à respecter, suivies d'opérations de contrôle en entreprises.

Interrogés lors de leur séminaire national de 2017 sur leurs principales réussites, les responsables d'unité ont majoritairement cité la réalisation d'actions collectives de qualité. Comme en témoignent les exemples présentés dans l'encadré suivant, ces actions renforcent la cohésion de l'unité de contrôle comme l'efficacité des contrôles dont l'impact est démultiplié par rapport à des contrôles isolés d'entreprises et qui peuvent *in fine* faire l'objet d'une évaluation.

Deux exemples d'actions collectives en Haute-Saône et dans le Vaucluse

En Haute-Saône, une action collective a été engagée par la totalité des sections de l'unité de contrôle dans le but d'améliorer les conditions de travail des jeunes salariés dans les métiers de bouche (boulangeries-pâtisseries traditionnelles et hôtels-cafés-restaurants). Des réunions d'information ont été organisées au préalable (participation à l'assemblée générale de la fédération des artisans, rencontres avec les professionnels du secteur et les syndicats de salariés). 70 contrôles sur cette thématique sont prévus au cours de la période 2017-2020, dont 20 de nuit ; une cinquantaine de contrôles en binôme avaient déjà été réalisés mi-2019. Les contrôles ont porté sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes travailleurs, sous réserve de dérogation, le respect des durées maximales de travail et de temps de repos, la vérification de l'existence et de la mise à jour du document unique d'évaluation des risques, le respect de la législation des travaux interdits et réglementés pour les jeunes travailleurs, l'effectivité de l'encadrement des jeunes et la réalisation des vérifications périodiques de certaines installations.

Dans le Vaucluse, une action collective a été engagée en 2018 afin de vérifier le décompte de la durée du travail dans les restaurants et les exploitations maraîchères. Elle a mobilisé tous les agents de contrôle des deux unités du département, ce qui a permis de développer les échanges entre les agents. Un groupe de travail d'une dizaine de personnes a été constitué afin de construire l'action collective et prévoir la démarche d'évaluation. La préparation de l'action a consisté à réunir les données statistiques, à échanger avec les agents du service de renseignement de l'inspection dans le département, à analyser les jugements du Conseil de prud'hommes d'Avignon, puis à déterminer la cible précise des contrôles. Une première phase a consisté à informer les branches professionnelles et les organisations syndicales afin de présenter les problèmes observés dans le décompte de la durée du travail ainsi que l'action menée par l'inspection. Des fiches d'information rappelant leurs obligations réglementaires ont été transmises à plus de 400 entreprises susceptibles d'être contrôlées. Les opérations de contrôle ont été engagées en mai 2018. Environ 150 contrôles ont été réalisés avec des réunions ou points d'information périodiques entre agents.

2 - Le responsable d'unité : une autorité qui n'a pas partout trouvé sa place

Fin 2016, la direction générale du travail a fait réaliser par un prestataire externe un point d'étape de la mise en place du responsable d'unité. Il en est ressorti qu'une majorité d'unités fonctionnait encore *a minima*, avec des « arrangements » pour limiter les transformations de l'organisation et du fonctionnement. Ont aussi été relevés l'absence ou le caractère limité du partage sur les dossiers ou les pratiques, l'existence de réunions peu interactives, l'organisation d'actions collectives menées, de manière paradoxale, « en mode individuel et de façon autonome », et un rôle de responsable d'unité centré sur « l'appui individuel des seuls agents de contrôle qui le sollicitent ».

L'étude a toutefois souligné l'existence de quelques unités « coopératives » paraissant correspondre au schéma attendu, dans lesquelles des actions collectives d'ampleur, préparées, structurées et suivies sont conduites, le responsable d'unité est un manager de proximité qui assume une posture de décideur et d'organisateur du fonctionnement collectif, et le secrétariat joue un rôle central d'harmonisation des pratiques.

Ces constats n'ont pas donné lieu à un plan d'action formalisé de la direction générale du travail mais diverses actions ont été conduites : séminaires, formations ciblées, outils de diffusion de bonnes pratiques, etc. Aucun autre bilan n'a été dressé depuis lors, ce qui est regrettable.

Les entretiens conduits auprès de responsables d'unité et d'agents de contrôle, et de leur hiérarchie, montrent une persistance des difficultés observées en 2017, même si elles s'atténuent. Aujourd'hui, il ressort de l'avis du personnel de l'inspection interrogé que plus de la moitié des unités de contrôle fonctionnent selon les objectifs voulus par la réforme avec des responsables d'unité ayant trouvé leur place ; dans les autres, ces derniers peinent encore à exercer la plénitude de leurs attributions. Quelques exemples extrêmes de responsables d'unité en situation de souffrance au travail ayant dû renoncer à leurs fonctions ont été cités²⁶.

Le choix de désigner comme responsable d'unité des inspecteurs issus du département, certes plus aisé à mettre en œuvre dans des délais contraints, n'a pas toujours été judicieux, leur légitimité pouvant être mise en cause, *a fortiori* lorsque plusieurs candidats affectés localement avaient postulé. L'absence de culture managériale au sein de l'inspection du travail explique également certaines difficultés rencontrées par les responsables d'unité, qu'ils aient été choisis parmi les directeurs adjoints ou les inspecteurs du travail, le rôle d'encadrement de ces derniers au sein des anciennes sections étant limité. La formation des responsables d'unité, marquée par des faiblesses relevées au chapitre III (cf. §. II. B.), n'a pas permis d'y remédier.

La diversité des situations observées sur le terrain tient aussi à la configuration variable des unités de contrôle. Dans les départements où n'existe qu'une seule unité, le responsable exerce souvent des fonctions qui relèvent des missions de l'unité départementale (responsabilité du service de renseignement ou relations avec les autorités administratives ou judiciaires). Le nombre élevé de sections au sein de l'unité a aussi pu compliquer la tâche du responsable d'unité ; actuellement 106 unités comptent dix sections ou plus.

3 - Les difficultés de fonctionnement des sections de contrôle dans la nouvelle organisation

a) L'instabilité du nombre et de l'effectif des sections

Comme le montre le tableau n°1 ci-après, la direction générale du travail a veillé depuis 2015 à maintenir une certaine stabilité des unités de contrôle. Leur nombre (hors unités régionales) a peu varié passant de 232 au 1^{er} janvier 2015 à 226 au 31 août 2019.

En revanche, la cartographie des sections a connu une évolution qui affecte profondément leur fonctionnement. Alors qu'on en comptait 2 223 au moment de la mise en place du plan « ministère fort », leur nombre était de 2 087 au 31 août 2019 (- 6,1 %). Cette baisse est

²⁶ À titre d'exemple, au sein de la région Grand-Est, en raison d'une forte opposition des agents d'une unité de contrôle à la réforme, le poste de responsable d'unité n'a pas été pourvu pendant plus de trois ans.

beaucoup plus forte si l'on prend en compte les vacances de postes. Seules 1 874 sections étaient pourvues à cette date, soit une diminution de 15,7 % par rapport au schéma originel.

Tableau n° 1 : évolution du nombre d'unités et de sections de contrôle

Nombre d'UC et de SC	2014	1er janvier 2015		31-août-19		
	SC	UC	SC	UC	SC	SC pourvues
Auvergne-Rhône-Alpes	95	29	259	28	247	238
Bourgogne-Franche Comté	35	10	94	11	83	78
Bretagne	37	10	102	10	96	87
Centre-Val-de-Loire	33	10	89	9	88	78
Corse	4	2	17	2	17	11
Grand-Est	70	20	194	19	170	155
Hauts-de-France	71	19	193	19	182	156
Ile-de-France	161	47	468	43	431	378
Normandie	43	11	113	11	113	92
Nouvelle-Aquitaine	68	19	198	19	182	162
Occitanie	60	20	168	20	169	159
Pays de la Loire	46	12	123	12	107	95
Provence-alpes-Côte d'Azur	49	17	157	17	156	145
Total métropole	772	226	2175	220	2 041	1 834
Guadeloupe	5	1	13	1	13	12
Guyane	3	1	7	1	5	1
Martinique	4	1	9	1	9	9
Mayotte	1	1	3	1	3	3
Réunion	5	2	16	2	16	15
Total outre-mer	18	6	48	6	46	40
Total France	790	232	2223	226	2 087	1 874

Source : Cour des comptes

Nota : UC pour unités de contrôle et SC pour sections de contrôle

Bien qu'elles conservent un rôle central dans la réalisation des contrôles, les sections paraissent être l'échelon fragile de la nouvelle organisation territoriale. Dès lors que les sections fonctionnent avec un unique agent de contrôle, l'organisation territoriale de l'inspection du travail devient tributaire de l'évolution de son effectif.

Or les sections ont été confrontées au processus de transformation des contrôleurs en inspecteurs qui a mobilisé les agents dans la préparation du concours, puis les a tenus éloignés pendant six mois de leur section pour suivre la formation à l'Intefp. À cette situation, qui devrait cesser une fois le processus de transformation des contrôleurs achevé, s'est ajoutée la baisse globale de l'effectif de l'inspection affecté au contrôle, surtout depuis 2017 (cf. *infra* chapitre III, §. I.), et l'attractivité plus ou moins grande des postes en section.

Les Direccte doivent régulièrement revoir à la baisse le nombre de sections au sein des unités et élargir le périmètre géographique des sections restantes. Cette tâche administrative, sans aucune plus-value pour l'activité de contrôle de l'inspection, est d'autant plus lourde que les arrêtés portant localisation et délimitation des unités de contrôle et des sections comportent la liste exhaustive des communes, voire des parties d'une commune, constituant leur ressort géographique.

Beaucoup d'agents rencontrés dans le cadre de l'enquête se plaignent de cette instabilité et relèvent qu'elle a des répercussions directes sur leurs fonctions : nécessité pour certains d'entre eux d'assurer l'intérim dans des sections non pourvues, modification de la typologie des entreprises à contrôler (zones rurales ou urbaines) à la suite des redécoupages géographiques.

b) Le problème non résolu de l'isolement des agents de contrôle

L'un des objectifs de la réforme était de rompre l'isolement des agents de contrôle. Si les progrès, précédemment soulignés, dans l'organisation d'un travail plus collectif au sein de l'unité y contribuent, les agents de contrôle sont dorénavant seuls compétents dans leur ressort territorial. Avant la réforme, les sections comptaient habituellement quatre ou cinq agents appelés à échanger au quotidien.

Or à la suite du plan de transformation des contrôleurs en inspecteurs, une majorité d'agents de contrôle est aujourd'hui constituée d'inspecteurs ayant bénéficié de cette promotion. Ils ne disposaient au départ que d'une pratique limitée du contrôle d'entreprises de 50 salariés ou plus, et des attributions spécifiques confiées aux inspecteurs, telles que l'autorisation de licenciement des salariés protégés. La courte durée de leur formation à l'Intefp (six mois seulement), et sa qualité insuffisante, n'ont pas permis de pallier complètement ces lacunes (cf. Chapitre III).

De surcroît, le maintien dans certaines sections de contrôleurs du travail (352 au 31 décembre 2018), situation non prévue dans le schéma initial de la réforme qui escomptait la transformation de tous les contrôleurs en section en inspecteurs, complique l'organisation du travail au sein des unités. Au début de la réforme, la direction générale du travail et les Direccte ont laissé le choix aux contrôleurs du travail de contrôler ou non les entreprises employant cinquante salariés ou plus. Lorsque ceux-ci n'ont pas saisi cette possibilité²⁷, ces contrôles ont dû être confiés à des inspecteurs du travail affectés dans d'autres sections. Il a été de même nécessaire d'organiser des suppléances pour les autorisations de licenciements de salariés protégés.

En dépit de l'assistance apportée par le responsable d'unité, certains agents de contrôle continuent à appréhender les missions de contrôle en entreprise, comme en témoigne un séminaire des responsables d'unité d'Île-de-France organisé en décembre 2018²⁸. Pour atténuer ces inquiétudes aux causes multiples (maîtrise insuffisante de certains sujets complexes, crainte de situations de rapport de force²⁹, etc.), des solutions telles que la désignation d'un référent pour aider les nouveaux arrivants sont expérimentées dans cette région.

C - Une réorganisation territoriale à adapter pour la rendre plus efficace

Les objectifs de la réorganisation territoriale de l'inspection du travail sont pertinents comme en attestent les premiers résultats observés. Pour autant, l'état des lieux présenté ci-après appelle à des adaptations rapides pour la rendre plus efficace. À terme, pour donner

²⁷ En région Occitanie, les sections comptaient encore fin 2019 19 contrôleurs du travail, dont 9 seulement procédaient au contrôle des entreprises employant cinquante salariés ou plus.

²⁸ Il avait pour thème principal : « Comment inciter les agents à revenir sur le terrain ».

²⁹ En 2018, la direction générale du travail relevait 62 cas d'incidents de contrôle (65 en 2017) dont 68 % d'agressions verbales et 13 % comportant également des agressions, d'atteintes ou contacts physiques déplacés.

aux unités de contrôle leur pleine dimension et résoudre une partie de leurs difficultés de fonctionnement, la suppression des sections est souhaitable et probablement inéluctable.

1 - Une consolidation nécessaire de l'organisation en unités de contrôle et du rôle du responsable d'unité

a) Renforcer le rôle d'autorité hiérarchique du responsable d'unité

Alors que les priorités de contrôle nationales et régionales sont déclinées par département et par unité de contrôle (cf. chapitre II, §. I.), la direction générale du travail a toujours considéré qu'il n'y avait pas lieu de fixer des objectifs individuels chiffrés aux agents³⁰. Il en résulte que seuls les objectifs collectifs de l'unité peuvent être mentionnés dans l'évaluation annuelle des agents de contrôle. Censé rendre compte des résultats qui lui ont été assignés en la matière, le responsable d'unité de contrôle n'a d'autres leviers que la simple suggestion pour fixer des objectifs à ses sections.

Cette restriction à son rôle managérial ne paraît pas justifiée. Autant la fixation d'objectifs individuels uniformes venant d'une autorité hiérarchique éloignée pourrait apparaître irréaliste, autant le responsable d'unité de contrôle, qui possède une connaissance des compétences et de la charge de travail de chacun de ses collègues, semble parfaitement en mesure de leur fixer des objectifs adaptés, ne serait-ce qu'en établissant une fourchette de résultats à atteindre.

Autorité hiérarchique de premier niveau, le responsable d'unité n'a pas non plus, à ce jour, la possibilité d'utiliser le compte-rendu d'activité d'un agent de contrôle, c'est-à-dire le relevé de ses travaux annuels saisis sur l'application WIKI'T. Il est donc privé d'un outil essentiel et objectif, quoique non exclusif, lui permettant d'évaluer la manière de servir de ses collègues. Des démarches ont cependant été engagées par la direction générale du travail afin de revenir sur cette pratique contestable.

De la même manière, comme souligné plus généralement au chapitre III, le responsable d'unité de contrôle verrait son rôle renforcé si le système indemnitaire était réellement utilisé pour encourager l'implication personnelle des agents de contrôle dans la réalisation d'actions collectives.

b) Renforcer le responsable d'unité dans son rôle d'appui méthodologique et de soutien

La fonction d'appui métier de proximité, qui était placée auparavant au niveau départemental, incombe désormais non seulement au pôle Travail des directions régionales, mais aussi, à l'échelon local, au responsable d'unité. Or certains reconnaissent, eu égard à la technicité croissante du métier et à sa diversité, ne pas toujours être à la hauteur des attentes de leurs collègues dans cette tâche. De surcroît, certains agents de contrôle ne souhaitent pas demander appui à un supérieur hiérarchique appelé à les évaluer. Il est, dès lors, fréquent que les agents saisissent directement les services de la direction régionale susceptibles de les renseigner plutôt que leur responsable d'unité.

Par ailleurs, le responsable d'unité, en principe déchargé des missions de contrôle, peut perdre progressivement la pratique et se trouver dans l'incapacité de conseiller ses collègues sur le « geste métier ». Plusieurs agents ont fait état de cette difficulté *a fortiori* lorsque les

³⁰ La direction générale du travail invoque « l'efficacité discutable de ce type d'exigences génératrices d'inquiétudes » et « un risque de concurrence liée à des recherches de performances individuelles pas nécessairement compatibles avec la logique d'impact recherché ».

responsables d'unité n'avaient pas exercé d'activité de contrôle dans leurs fonctions antérieures. Certains estiment aussi que l'abandon de toute activité de contrôle a pu dissuader quelques agents de postuler à des fonctions de responsable d'unité.

Ces constats montrent la difficulté de la tâche de responsable d'unité et la difficulté à répondre à toutes les ambitions du plan « ministère fort » en ce qui concerne cette nouvelle fonction. Interrogée sur la possibilité de décharger le responsable d'unité de contrôle de la fonction « appui-méthode », la direction générale du travail a reconnu l'existence d'un débat sur le sujet et indiqué qu'elle ne s'opposait pas à quelques évolutions sans en préciser toutefois la forme.

Quant aux possibilités offertes aux responsables d'unité de consacrer une petite part de leur activité au contrôle, possibilités jusqu'à présent limitées à certains territoires et à des situations d'intérim, plus nombreuses que prévu, il serait probablement judicieux de les ouvrir plus largement pour ceux qui en ressentent la nécessité. La direction générale du travail a indiqué à la Cour que, dans un souci de souplesse et d'adaptation aux réalités locales et aux souhaits des intéressés, des marges de manœuvre seront laissées, en accord avec les directeurs départementaux et régionaux.

c) Expérimenter des modes de fonctionnement plus souples au plan local

Dans certains départements où il est difficile de pourvoir les postes au sein des sections, un fonctionnement de l'unité de contrôle sans sections pourrait être expérimenté dès à présent, en affectant à chaque agent de contrôle un portefeuille d'entreprises sur une base territoriale et thématique (entreprises d'un secteur particulier, risques particuliers, dossiers de licenciement de salariés protégés, etc.), profitant ainsi des compétences de chacun.

De même, l'attachement traditionnel de la direction générale du travail au contrôle par un seul agent mériterait d'être assoupli. Il s'explique, au-delà des principes, par le souci de maintenir le potentiel de contrôle de l'inspection dans un contexte marqué par la diminution de l'effectif d'agents de contrôle et par un objectif d'augmentation du nombre d'interventions. Pour autant, le développement de contrôles en binômes, dans des situations complexes, serait cohérent avec l'objectif d'un travail plus collectif et permettrait de limiter l'isolement d'agents inexpérimentés ou appréhendant certains types de contrôles.

Enfin, même si les cas sont peu nombreux, il peut être souhaitable de réduire le nombre de sections par unités de contrôle, lorsque leur nombre est excessif (plus de dix sections par unité par exemple), afin de garantir une coordination effective du travail. C'est une piste d'amélioration envisageable pour la direction générale du travail.

2 - La suppression des sections de contrôle : une solution jugée inopportune en l'état mais justifiée à terme

Compte tenu des difficultés de fonctionnement des sections, précédemment décrites, leur éventuelle suppression a fait l'objet, fin 2018, d'un débat au sein du service, les directeurs régionaux étant conduits à donner leur avis sur le sujet. Si ces derniers sont partagés sur cette perspective, les agents de contrôle et d'encadrement demeurent très majoritairement favorables au maintien des sections.

Dans une lettre adressée le 4 mars 2019 à l'ensemble des agents de l'inspection du travail, le directeur général du travail a rappelé les avantages et les inconvénients, chacun nombreux, présentés par l'organisation de l'unité en sections.

Les tenants du maintien des sections soulignent l'importance de la couverture du territoire national et du lien direct entre l'agent de contrôle et les acteurs du monde du travail (chefs d'entreprise, salariés, représentants du personnel), sa mission ne se limitant pas au contrôle mais s'étendant plus largement au conseil et à la surveillance du bon respect de la législation, voire à des interventions dans des cas d'urgence. À ce titre, la désignation sur chaque territoire d'un interlocuteur unique ayant entière compétence pour s'assurer du respect du code du travail simplifierait les démarches des entreprises, des salariés et de leurs représentants. Ce lien personnel aurait aussi pour effet de responsabiliser les agents de contrôle territorialement compétents, alors que leur rattachement direct à l'unité de contrôle nécessiterait une répartition des tâches par le responsable de l'unité, susceptible de mobiliser une part de son activité et d'engendrer des tensions au sein de l'unité. Il est aussi présenté comme l'un des intérêts majeurs du métier, facteur de motivation des agents³¹.

Parmi les inconvénients, le directeur général insiste, à juste titre, sur le risque d'hétérogénéité de la nature et des modes de contrôle « qui, au-delà d'un certain seuil, heurte le principe d'égalité ». Il relève les difficultés du pilotage et de la réalisation des actions collectives, tout comme le suivi de la prise en compte des sollicitations des usagers dont la traçabilité est, selon lui, imparfaite. Il fait aussi état du risque d'isolement des agents de contrôle en section. Il souligne enfin la nécessité de tenir compte de l'évolution de l'organisation de certaines entreprises, en particulier l'éloignement du lieu de décision et de celui où s'effectue la prestation de travail. En outre, comme précédemment souligné, le redécoupage régulier des sections et la nécessité d'organiser des intérimaires nuisent au fonctionnement de l'activité de contrôle.

En définitive, le directeur général du travail a annoncé début 2019 sa décision de maintenir les sections, en précisant que cette situation n'était pas irréversible. Ce choix s'explique par l'attachement d'une majorité des agents à l'ancrage territorial de l'inspection, mais aussi par la succession rapide des réformes et l'incertitude sur les solutions alternatives. La suppression des sections serait, en l'état actuel, effectivement difficile à mettre en œuvre.

Pour autant, la Cour estime que celle-ci doit être envisagée dans une perspective de moyen terme, à un horizon de cinq ans, eu égard aux inconvénients croissants que représente leur maintien.

Les évolutions prévisibles du contexte économique et social (organisation des entreprises, évolution des risques et de la législation du travail), des méthodes de contrôle et de l'effectif de l'inspection du travail, sont susceptibles de rendre rapidement obsolète l'organisation en sections. Au-delà, le maintien des sections paraît contradictoire avec les objectifs mêmes du plan « ministère fort » : l'affirmation du rôle de responsable d'unité et l'organisation d'un travail plus collectif et fondé sur une meilleure cotation des risques (cf. chapitre II).

La Cour considère que la suppression des sections ne porterait nullement atteinte à l'ancrage territorial de l'inspection qui constitue l'une de ses forces, dans la mesure où l'unité

³¹ La direction générale du travail se réfère au cas de l'inspection du travail espagnole (présentée dans un encadré du chapitre II), dont le schéma est assez proche de celui préconisé à terme par la Cour, où l'on constaterait « le manque de suivi des interventions et le désengagement qui en résulte ».

de contrôle constitue elle-même un échelon administratif de proximité. D'autres modes d'organisation interne sont de nature à assurer une couverture territoriale et par risques efficace, en s'appuyant sur la complémentarité des compétences des agents de contrôle. La répartition des tâches entre ces derniers, dès lors que l'interlocuteur des usagers n'est plus un agent de contrôle déterminé mais l'unité de contrôle, nécessite certes une évolution des habitudes de travail, mais n'est pas insurmontable du point de vue managérial. L'examen des pratiques en vigueur, dans d'autres services ou organismes de contrôle en France ou à l'étranger, et l'organisation d'expérimentations de terrain doivent permettre de franchir cette nouvelle étape souhaitable dans l'organisation territoriale de l'inspection du travail.

Interrogée sur ce point, la direction générale du travail a confirmé qu'elle restait défavorable à la suppression à terme des sections.

II - Le développement prometteur de la spécialisation des équipes

Parallèlement à la réorganisation territoriale de l'inspection, qui mobilise la majeure partie des agents sur des objectifs généraux de contrôle, le plan « ministère fort » a cherché à organiser le suivi de risques spécifiques, nécessitant des compétences techniques approfondies ou une couverture territoriale plus large que celle de la section ou l'unité de contrôle.

Dans son intervention lors du comité technique ministériel du 19 septembre 2013, M. Michel Sapin, explique que « notre système d'inspection du travail doit augmenter sa capacité de connaître et d'analyser les évolutions du monde du travail, de percevoir les dérives, d'apporter des réponses qui ne soient pas seulement d'ordre individuel. Pour ne prendre que quelques exemples bien connus, on ne peut pas vouloir obtenir des résultats sur le risque amiante, les chutes de hauteur, les prestations de service internationales ou les précarités sans une action construite qui implique toutes nos forces et à tous les niveaux ».

Cet objectif rejoint un autre objectif du plan « ministère fort », la définition de priorités de contrôle nationales (cf. infra chapitre II §. I.). Il s'inscrit aussi dans le prolongement du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) de 2005³².

A - Le bilan positif des nouvelles unités de contrôle spécialisées

Plusieurs types d'organisations ont été mis en place concomitamment pour assurer le contrôle de risques ou de secteurs spécifiques, la plus novatrice étant la création d'unités de contrôle spécialisées à l'échelon national ou régional. Elle a fait l'objet d'une opposition de la part d'organisations syndicales et d'agents de contrôle attachés par principe au caractère généraliste de l'inspection, censée s'exercer au premier chef dans les sections territoriales. Pourtant, la complexité croissante de la réglementation, notamment sur certains risques, et la

³² En 2011, l'Igas avait relevé des exemples d'organisation innovante en matière de contrôle de certains chantiers du secteur du bâtiment-travaux publics, ainsi qu'une expérience d'appui à technicité renforcée « amiante » permettant de dépasser le seul examen des plans de retrait. Dans le domaine de la lutte contre le travail illégal, des expérimentations avaient aussi été conduites en région.

difficulté, voire l'impossibilité, pour un agent, même avec quelques appuis extérieurs de la maîtriser complètement, sont unanimement admis.

1 - Une innovation majeure : la création d'unités de contrôle spécialisées

Créé en 2014, le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) a commencé son activité le 1^{er} janvier 2015. Doté d'un statut de service à compétence nationale, il est placé auprès du service de l'animation territoriale de la direction générale du travail, dédié à l'inspection du travail. Il compte une dizaine d'agents, dont la plupart sont des agents de contrôle. Son rôle est d'assurer une veille opérationnelle dans des secteurs à risques et d'analyser les pratiques déviantes afin de déterminer les moyens d'y mettre fin, notamment à l'occasion de contrôles qu'il réalise, qu'il coordonne ou qui sont effectués par d'autres unités de contrôle, spécialisées ou territoriales.

Parallèlement, dans le domaine de la lutte contre le travail illégal, le plan de réforme a imposé la création dans toutes les Direccte d'une « unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal » (Uracti). Dirigées par un responsable d'unité, elles sont rattachées au pôle Travail des directions régionales. Ces unités régionales ont été opérationnelles rapidement, le 1^{er} janvier 2015, à la même date que les unités de contrôle dans les départements. Mais leur fonctionnement a été perturbé peu après par l'annonce de la réorganisation territoriale de l'État et le passage de vingt-deux Direccte en métropole à treize à compter du 1^{er} janvier 2016.

Cette réforme, bien qu'indépendante de celle de l'inspection du travail, a conduit à retarder la montée en charge des unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal en raison de la nécessité de les réorganiser et d'unifier les pratiques des services fusionnés. Elle a aussi nécessité des accommodements qui perdurent en 2020. Ainsi, en Occitanie, le partage des services entre Toulouse et Montpellier, qui s'est en partie imposé à la Direccte, a conduit à conserver cinq agents à Montpellier et trois seulement au siège de la nouvelle région. En outre, un agent reste en poste à Montauban, pour des raisons circonstanciées, et un autre à Perpignan, en raison de la proximité de la frontière espagnole. En région Grand Est, fin 2019, les 17 agents étaient répartis sur six sites (Strasbourg, Colmar, Nancy, Épinal, Châlons-en-Champagne et Troyes).

De tels schémas d'organisation en vigueur dans la plupart des régions paraissent peu compatibles avec un pilotage efficace. Mais au-delà des situations individuelles, ils s'expliquent souvent par la volonté de désigner chaque agent de l'unité régionale comme correspondant des unités de contrôle d'un département, eu égard à l'étendue géographique des régions. La fusion a toutefois eu un effet bénéfique en permettant aux unités régionales d'atteindre une taille critique alors que certaines fonctionnaient auparavant avec un nombre restreint d'agents.

En 2017, la direction générale du travail a demandé un renforcement de leur effectif, celui-ci devant atteindre au moins 7 % de l'effectif d'agents de contrôle de la région, mais ce principe a, lui aussi, connu des adaptations locales. En Occitanie, la direction régionale a estimé que son effectif, inférieur au niveau prescrit, était suffisant pour la mission de l'unité et préféré renforcer les unités de contrôle dans les départements. Au 31 décembre 2019, l'effectif total des agents affectés au sein des unités régionales, y compris les responsables d'unité, s'élevait à 125,5 ETP.

2 - Un mode d'organisation pragmatique des relations avec les unités de contrôle territoriales

Avec la mise en place de structures spécialisées, l'administration centrale s'est trouvée dans la nécessité de clarifier leur articulation avec l'activité des unités et sections de contrôle territoriales. La direction générale du travail a ainsi considéré que l'ensemble des services d'inspection étaient compétents, mais que les agents de l'unité régionale pouvaient intervenir sur l'ensemble du territoire de la région moyennant l'information, mais non l'autorisation, des inspecteurs en section ou des responsables d'unité territoriale. Elle a préconisé l'élaboration d'une charte de fonctionnement dans chaque région pour régir ces relations.

En région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, la Direccte a retenu le principe d'un « protocole de collaboration » entre l'unité régionale et les unités de contrôle dans les départements. Il organise, sous l'égide des responsables d'unité, une circulation des informations sur les entreprises et les situations, et notamment celles partagées au sein des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) ou collectées directement par le niveau régional, des actions de contrôle communes sur plusieurs sites ou nécessitant un effectif important, ainsi que des contrôles complémentaires entre les deux niveaux pour des problématiques complexes telles que les prestations de services internationales (PSI)³³.

Dans sa lettre aux agents du 4 mars 2019, le directeur général du travail souligne que les frictions qui pouvaient exister quant à l'articulation entre les agents affectés en section et ceux relevant des unités régionales ou du Groupe national de veille, d'appui et de contrôle se sont finalement apaisées. Les entretiens organisés en région dans le cadre de la présente enquête confirment ce constat. Quelques agents de contrôle en section regrettent toutefois des informations tardives d'une unité régionale sur l'organisation d'une opération de contrôle dans leur secteur, tandis que certaines unités régionales soulignent l'insuffisance des remontées d'information venant des sections, mais peu de problèmes majeurs de coordination, voire de désaccords, sont signalés. Ces témoignages tendent à démontrer la viabilité d'une organisation de l'inspection du travail combinant des approches différentes : géographique, sectorielle et par type de risques.

3 - Une activité de contrôle en progrès mais sans bilan d'ensemble des unités de contrôle spécialisées

Depuis 2019, le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle établit un tableau de bord trimestriel de ses activités, ce qui constitue un progrès. Une partie de son activité est consacrée aux prestations de service internationale (PSI), l'une des priorités nationales de contrôle de la direction générale du travail.

Dans ce cadre, le Groupe national a retenu une dizaine de secteurs d'activité nécessitant une expertise et un suivi particuliers : industrie agroalimentaire, agriculture, construction navale, maintenance industrielle, etc. Il assure notamment le suivi d'entreprises de travail temporaire spécialisées dans ces secteurs mais établies hors de France, et tient à jour, pour chacune d'entre elles, l'ensemble des actions accomplies par l'inspection au plan local ou

³³ La prestation de service internationale (PSI) est un contrat qui engage une entreprise établie à l'étranger pour effectuer une prestation pour une entreprise établie en France, au moyen de travailleurs qu'elle détache temporairement.

national. Il a par exemple établi, en vue de la diffusion au sein de l'inspection, une fiche d'état des lieux des pratiques frauduleuses dans le secteur du transport aérien, qui analyse les montages observés ou suspectés, et recense les actions de contrôle réalisées ou envisagées. Sur l'ensemble de ces sujets, il assure la liaison avec les autres administrations, les parquets compétents ainsi qu'avec les instances européennes ou internationales. De 2016 à 2018, le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle a réalisé seul ou avec d'autres unités de contrôle régionales ou territoriales une trentaine de contrôles.

Dans le cadre d'une politique visant à cibler les risques, à prendre en compte l'évolution de l'organisation des entreprises et à traiter les pratiques irrégulières qui dépassent le cadre d'une région, voire les frontières nationales, la présence d'une unité telle que le Groupe national est essentielle. Même si la tâche qui lui incombe peut s'avérer infinie, notamment au titre de la veille, ses moyens actuels - une dizaine d'agents - paraissent faibles et gagneraient à être renforcés.

L'activité des unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal correspond quant à elle à deux priorités nationales définies par la direction générale du travail : le contrôle des prestations de services internationales (PSI) et la lutte contre le travail illégal. Eu égard aux objectifs quantitatifs annuels assignés aux régions par la direction générale du travail, il appartient aux directeurs régionaux de déterminer la part revenant respectivement à ces unités régionales et aux unités de contrôle territoriales, toutes deux compétentes.

À titre d'exemple, le plan régional d'action 2019 de l'inspection du travail en Nouvelle-Aquitaine assigne à l'unité régionale la réalisation de 568 interventions au titre des PSI sur un total régional de 1 622, soit 35 %, et de 314 interventions au titre du travail illégal sur un total régional de 2 095, soit 15 %. Au-delà, l'action de l'unité régionale est orientée vers certains secteurs (bâtiment et travaux publics notamment), les opérations coordonnées au plan national par le Groupe national de veille et les fraudes les plus complexes. En région Grand Est, en 2018, l'unité régionale a réalisé 33 % des interventions régionales au titre des PSI et 38 % de celles contre le travail illégal.

Si l'activité de contrôle est bien identifiée, le rôle important d'appui-méthode des unités régionales vis à vis des agents de contrôle en section qui le sollicitent est plus difficile à quantifier. Il en est de même de la fonction de veille à partir des documents disponibles (déclarations de détachement) ou des alertes reçues.

Cinq ans après leur création, les unités régionales ne sont plus l'objet de contestation majeure, y compris de la part des agents qui n'y étaient pas *a priori* favorables. Les directeurs régionaux soulignent le gain en compétence des agents, y compris par les relations qu'ils nouent avec les autres services de l'État compétents dans ce domaine.

Pour autant, il est dommage que cette création importante n'ait pas fait l'objet d'une évaluation d'ensemble par l'administration centrale. Il n'existe pas non plus de suivi et de bilan national de leur activité, celle-ci étant fondue dans l'activité de chaque région, ce qui limite la capacité d'appréciation globale de l'apport des unités régionales voire d'examen comparé de leur activité, et d'amélioration éventuelle de leur fonctionnement.

B - L'apport et les limites des « réseaux des risques particuliers » constitués pour les autres risques complexes

Afin de prévenir et de mieux prendre en compte certains risques particuliers dans le cadre des contrôles d'entreprises, le décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail offre la possibilité aux directeurs régionaux :

- soit de proposer la création d'une unité de contrôle régionale spécialisée sur un risque ou un secteur d'activité, à l'instar des unités régionales ; cette unité, rattachée au pôle Travail des directions régionales, est créée par arrêté du ministre chargé du travail ;
- soit de désigner au sein des unités de contrôle des agents disposant de compétences particulières pour assurer au sein de la région un appui aux unités de contrôle infra- départementales, départementales ou interdépartementales ou mener une action régionale ; ce schéma correspond à celui du « réseau des risques particuliers ».

Ces organisations spécialisées s'appuient sur les cellules pluridisciplinaires des Direccte composées d'ingénieurs de prévention, de techniciens régionaux de prévention en agriculture et de médecins inspecteurs du travail, ainsi que des services chargés de l'appui-ressources-méthodes au sein de la direction générale du travail et des Direccte (cf. présentation détaillée en annexe n° 5).

Les directeurs régionaux ont, dans les faits, privilégié la formule plus souple du « réseau de risques particuliers » qui mobilise un référent régional, les équipes techniques du pôle Travail, notamment les ingénieurs et techniciens régionaux de prévention, et des agents en section disposant d'une compétence particulière. Toutes les directions régionales, hormis celle de Nouvelle-Aquitaine qui a créé une unité régionale, ont constitué un tel réseau pour le risque « amiante ». Beaucoup ont constitué des réseaux des risques particuliers au vu des spécificités régionales. En 2015, ont ainsi été créés en Aquitaine deux groupes projets régionaux relatifs aux problématiques de santé et de sécurité dans le secteur agricole et à la prévention du risque chimique. Un réseau relatif au bâtiment et aux travaux publics a été créé en Grand Est.

La création d'unités spécialisées de contrôle, généralement régionales, à l'initiative des Direccte est restée l'exception. Elle se limite à quelques cas particuliers³⁴. Admise progressivement par les agents, la constitution de telles unités continue à soulever l'hostilité d'une partie des organisations syndicales, comme l'a montré la création de l'unité « grands chantiers » en Île-de-France pour laquelle le soutien du ministère a été nécessaire afin de surmonter les oppositions locales.

L'efficacité comparée d'une unité de contrôle régionale ou d'un « réseau de risques particuliers » pour un risque comme celui de l'amiante se pose. Si la Cour n'a pu, dans le cadre de la présente enquête, examiner de manière approfondie cette question, chaque formule présente des inconvénients.

³⁴ Une unité de contrôle régionale sur l'amiante (en Nouvelle-Aquitaine) ; une unité de contrôle régionale « grandes opérations BTP » (en Nouvelle-Aquitaine) et, plus récemment (2019), une unité « grands chantiers » en Île-de-France pour contrôler les grands chantiers liés au projet Grand-Paris et aux Jeux Olympiques de 2024, et une unité spécialisée dans le secteur du transport (Bourgogne-Franche-Comté). Quelques unités interdépartementales ont également été créées afin de prendre en compte des situations particulières : les aéroports d'Orly et de Roissy (Île-de-France) ou le « couloir de la chimie » du Rhône et de l'Isère (Auvergne-Rhône-Alpes).

La création d'unités spécialisées nécessite de dégager des effectifs dans un contexte de baisse globale et de taux de vacance élevé des postes dans certains départements. Pour sa part, comme l'ont reconnu les Direccte Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est, l'organisation en « réseau des risques particuliers », qui repose sur le volontariat d'agents, n'offre pas une couverture homogène du territoire régional. De surcroît, la contribution de ces agents n'y est pas toujours bien prise en compte par leurs responsables d'unité dans le suivi de leur activité, alors qu'elle devrait au contraire être valorisée. Enfin, cet appui technique ne parvient pas à pallier le manque d'appétence de certains agents pour les contrôles, notamment relatifs à l'amiante, d'une particulière technicité ; selon la direction générale du travail, 50 % des agents environ n'effectueraient aucune intervention dans ce domaine.

Eu égard à la réussite du GNVAC et des unités régionales, et à certaines limites des « réseaux de risques particuliers », la Cour recommande d'aller plus loin dans la constitution d'unités spécialisées, même si le contexte de baisse des effectifs de l'inspection est de nature à limiter l'ampleur de cette évolution. En outre, quelle que soit l'organisation retenue, des efforts restent à accomplir pour améliorer l'homogénéité territoriale des contrôles du risque amiante.

C - Les transports et l'agriculture : des organisations particulières qui n'ont pas permis de redresser le nombre de contrôles

Les secteurs des entreprises agricoles, de transport et du domaine maritime connaissent des spécificités liées à leur importance sur le territoire et à la technicité des opérations de contrôle les concernant. Ils ont relevé jusqu'en 2008 d'inspections du travail spécialisées.

La décision de fusion des services d'inspection - régime général, transports, agriculture et travail maritime³⁵ - est antérieure au plan « ministère fort ». Annoncée le 12 décembre 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), elle a pris effet le 1^{er} janvier 2009. Elle devait promouvoir une inspection du travail généraliste et des interventions plus diversifiées pour les agents de contrôle. Pour ces raisons, les organisations syndicales l'avaient très majoritairement approuvée.

Cependant, en dépit d'une garantie de maintien d'un niveau de contrôle suffisant, le bilan de la fusion montrait, dès le début des années 2010, que les résultats étaient en deçà des objectifs. En effet, les inspections spécialisées étaient proportionnellement mieux dotées en effectif que l'inspection du travail généraliste et la mutualisation des agents de contrôle dans le cadre de la fusion des inspections s'est faite au détriment de ces secteurs.

Dans le cadre du plan « ministère fort », les plans d'action des Direccte établis en 2014 ont adapté l'organisation antérieure en sections à la nouvelle architecture en unités et sections, sans la modifier fondamentalement. Si l'organisation peut varier selon les départements en fonction des besoins (cf. encadré suivant), elle repose en général sur la création de sections « à dominante » dans lesquelles l'agent de contrôle dispose à la fois d'une compétence générale de contrôle sur un territoire et d'une compétence spécialisée sur les entreprises d'un secteur donné.

³⁵ L'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA), l'inspection du travail des transports (ITT) et l'inspection du travail maritime (ITM), rattachés aux ministères compétents dans ces secteurs.

L'organisation du contrôle des entreprises agricoles, de transport et du secteur maritime

Au sein des unités de contrôle, une ou plusieurs sections dites « à dominante agricole » ont été créées en fonction de l'importance de ce secteur d'activité dans l'économie locale. La formule retenue tente, comme souvent au sein de l'inspection du travail, de combiner la spécialisation – compétence exclusive sur les entreprises agricoles relevant de l'unité de contrôle ou de plusieurs sections – et le caractère généraliste de la section – compétence générale de contrôle sur un secteur géographique. Le périmètre de ces sections s'étend aujourd'hui à la filière agro-alimentaire, certaines problématiques étant proches de celles du secteur agricole.

En ce qui concerne les transports, l'organisation est très variable, hormis le cas particulier des unités complètement consacrées aux aéroports franciliens. Une section au sein d'une unité départementale a généralement été constituée pour contrôler certaines entreprises de transport ou certaines formes de transport (ferroviaire, routier ou aérien) en plus d'une compétence générale sur un secteur géographique. À l'inverse, la plupart des petites entreprises de transport routier relèvent de chaque section généraliste. Comme dans le secteur agricole, un référent régional « transports » est désigné par la direction régionale.

Pour le suivi du secteur maritime, le système d'inspection comprend 40 agents de contrôle, dont 11 en outre-mer, 4 référents maritimes interrégionaux, qui animent et appuient l'action des services sur un segment de littoral et un référent national pour piloter l'ensemble et assurer le lien avec la direction des affaires maritimes. Une quarantaine de sections sont compétentes le long du littoral de la métropole et des territoires d'outremer pour contrôler les navires et les entreprises d'armement maritime. Leur rôle dépasse celui du seul transport et s'étend à la pêche maritime, à la conchyliculture et à la pisciculture.

Le secteur maritime paraît suffisamment couvert dans l'organisation actuelle. La direction générale du travail souligne les efforts réalisés dans la formation des agents et l'organisation du pilotage national. Le nombre d'interventions a progressé de 321 en 2015 à 513 en 2019 (dont 55 % au titre de l'activité de pêche).

En revanche, l'organisation actuelle n'a pas permis de redresser le nombre de contrôles dans le secteur agricole (cf. tableau n° 2 ci-après), ni dans celui des transports après la chute consécutive à la fusion des inspections.

Tableau n° 2 : évolution du nombre d'interventions dans le secteur agricole

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'interventions	18 310	20 198	15 039	16 386	12 382	9 421	10 553	12 185	11 014

Source : DGT (application Delphes)

Sous réserve des quelques incertitudes liées à la non-exhaustivité des données saisies par les agents, le nombre d'interventions dans le secteur agricole a connu une forte baisse entre 2011 et 2015, de 20 198 à 9 421 ; la reprise constatée depuis lors demeure limitée. Le plus faible niveau de contrôle (2015) coïncide avec la première année de mise en œuvre du plan « ministère fort » ; il tient probablement aux difficultés de démarrage de la nouvelle organisation et au départ de contrôleurs à l'école de formation (l'Intefp) en vue d'accéder au grade d'inspecteur. Rapporté au nombre d'entreprises du secteur agricole, qui a varié ces dernières années entre 190 000 et 195 000, le taux d'entreprises contrôlées est faible, autour de 5 ou 6 %.

Dans le secteur du transport, seules les données relatives au transport routier figurent dans les rapports annuels de l'inspection du travail et ce depuis 2014, soit en 2016 et 2017, 8 668 et 8 618 interventions. L'information relative des interventions annuelles de l'inspection dans ce secteur gagnerait à être plus complète. Les visites en région ont permis de constater l'utilité des contrôles dans ce secteur, les difficultés concrètes de leur réalisation et l'importance de la spécialisation des agents (cf. encadré suivant).

**L'inspection du travail face aux entreprises d'envergure internationale :
l'exemple du contrôle d'une compagnie aérienne étrangère**

À la suite d'une plainte déposée par des salariés d'une compagnie aérienne étrangère implantée en France, une opération de terrain a été organisée sur un aéroport du Sud-Ouest. L'inspecteur du travail référent en matière de transports a élaboré un questionnaire pour interroger sur place un panel de salariés et vérifier si les salaires étaient déclarés et payés avec les sommes dues.

Avec l'aide de deux collègues volontaires pour « aborder » les avions, les inspecteurs ont, durant un après-midi, attendu sur le tarmac l'atterrissage des appareils et sont montés à bord entre deux flux de voyageurs pour interroger les équipages, en langue anglaise du fait des différentes nationalités des salariés de la compagnie. Pendant les temps d'attente, les inspecteurs se sont rendus dans les locaux de la compagnie au sol, pour poursuivre le recueil des informations et des données sociales. Hormis la réticence d'un commandant de bord et le refus d'un autre, les salariés étaient très reconnaissants de la démarche, prolixes à raconter le fonctionnement de la compagnie qui les emploie et leurs conditions de travail. Certains ont par exemple déclaré avoir été payé en-deçà du Smic, d'autres avoir effectué des heures supplémentaires au-delà des quotas autorisés et sans qu'elles aient été rémunérées. Par ailleurs, des compléments de salaires versés à la demande d'agents pour atteindre le Smic n'ont fait l'objet d'aucune régularisation sur le bulletin de paie ni de déclaration sociale complémentaire.

Les informations recueillies sur place devaient ensuite être comparées aux données sociales déclarées aux Urssaf pour constituer le dossier à transmettre au procureur. Il était envisagé de généraliser ce type de contrôle à l'ensemble des aéroports concernés, en s'appuyant sur le groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC).

Dans un contexte économique mondialisé, cette opération est emblématique de la facilité avec laquelle les compagnies internationales peuvent s'affranchir de la réglementation française, de la complexité des actions à mener et de la lourdeur des procédures pour contrecarrer les pratiques irrégulières. Elle montre aussi l'importance des actions collectives au sein de l'inspection du travail et la nécessité de valoriser les spécialisations des agents face à la complexité croissante des fraudes.

La direction générale du travail souligne l'importance de la préparation de ce type de mission au regard des nombreux intervenants avec lesquels il est nécessaire de se coordonner, en l'occurrence dans le cas présent, la direction générale de l'aviation civile, la gendarmerie, l'Urssaf, les services fiscaux, le Parquet et le GNVAC.

Si dans le secteur agricole, le nombre élevé d'agents de contrôle affectés dans des sections « à dominante » permet de maintenir un niveau de compétence satisfaisant au sein de l'inspection, beaucoup relèvent la perte progressive de compétence dans le secteur des transports qui, de surcroît, présente des spécificités selon le type de d'activité de transport (ferroviaire, routier ou aérien). En outre, peu de jeunes agents sont attirés par ce secteur.

Compte tenu du niveau de contrôle jugé assez faible dans le secteur agricole, le maintien de sections « à dominante », comportant une part de contrôles généralistes, est surprenant. La création de sections exclusivement dédiées au contrôle d'entreprises du secteur agricole et

agro- alimentaire serait plus judicieuse, dès lors que cette activité présente un niveau suffisant dans le département. De même, dans le secteur du transport, où la diversité des situations est plus grande encore (transport routier, aérien, ferroviaire), le cumul de compétences générales et spécialisées semble mal adapté aux enjeux ; un positionnement des agents de contrôle au niveau régional ou interdépartemental, comme observé dans quelques cas³⁶, pourrait être pertinent.

III - Des incertitudes récentes sur l'organisation de la ligne hiérarchique au sein du « système d'inspection du travail »

Parallèlement à la réorganisation de l'inspection du travail, la direction générale du travail s'est efforcée de clarifier la ligne hiérarchique et de faire aboutir un projet de code de déontologie, dans un contexte également marqué par les réformes successives de l'État au plan déconcentré.

A - Une ligne hiérarchique définie au milieu des années 2000, précisée dans le cadre du plan « ministère fort »

Les grands principes régissant les inspections du travail nationales sont définis, pour les États qui les ont signées, par des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Celles-ci disposent que le système d'inspection est placé sous la surveillance et le contrôle d'une « autorité centrale ». La chaîne ou « ligne » hiérarchique, de l'autorité centrale jusqu'aux agents de contrôle, doit garantir le respect des principes énoncés par ces conventions en vue de garantir une certaine indépendance à l'inspection du travail et aux agents de contrôle dans l'exercice de leur mission (cf. encadré suivant).

L'indépendance de l'inspection du travail

L'article 6 de la convention internationale du travail n° 81 relative à l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce du 11 juillet 1947 stipule que « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ». Son article 17 précise qu'« il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites ». À ce titre, le Conseil constitutionnel a jugé que l'indépendance de l'inspection du travail doit être rangée au nombre des principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008).

³⁶ Compte tenu du faible nombre d'entreprises de transport routier en Ardèche, elles sont désormais prises en charge au plan interdépartemental par des unités de contrôle de la Drôme.

Toutefois, le principe d'indépendance de l'inspection du travail peut s'accorder avec des mesures de coordination nationale, telle que celles prises dans le cadre du plan « ministère fort ». Dans une décision rendue le 30 décembre 2018, le Conseil d'État a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par trois organisations syndicales (CGT, SNU-TEFI/FSU et SUD) à l'encontre de plusieurs textes d'organisation pris par la direction générale du travail courant 2014 en jugeant que « *le principe général d'indépendance des inspecteurs du travail ne fait pas obstacle à ce qu'une coordination des actions des différents services de l'inspection du travail soit organisée* ».

Il a estimé que les procédures nationales élaborées par la direction générale du travail « *sont nécessaires à la cohérence de l'action des services d'inspection du travail et ne font pas obstacle à ce que les inspecteurs du travail géographiquement compétents puissent toujours décider de diligenter un contrôle dans une entreprise de leur ressort* ». Dès lors, les mesures de coordination de la direction générale du travail « *ne constituent pas une influence extérieure indue* » au sens du droit international.

La ligne hiérarchique de l'inspection du travail française a été clarifiée au milieu des années 2000 à l'occasion de la création de la direction générale du travail, désignée comme « autorité centrale », au sens des conventions internationales précitées. Cette démarche a été, en son temps, contestée par certaines organisations syndicales qui y voyaient une manière détournée de « mainmise » sur l'inspection par l'administration centrale, bien qu'elle réponde aux exigences des engagements internationaux de la France.

Peu après, en 2007, le Conseil national de l'inspection du travail (CNIT) a été créé. Instance consultative indépendante composée d'agents de contrôle et de représentants de l'administration centrale et régionale, il a pour mission d'apporter une garantie aux agents participant aux activités de contrôle de l'inspection du travail, quel que soit leur positionnement dans la hiérarchie, afin qu'ils puissent exercer leur mission en toute impartialité, et à l'abri de toutes « influences extérieures indues ».

Alors que les garanties offertes aux agents de contrôle de l'inspection demeurent un sujet récurrent de tensions avec leurs autorités hiérarchiques, la saisine du CNIT par les agents reste rare, quelques cas par an seulement³⁷. Ceci tend à démontrer que les atteintes aux principes garantis par les conventions de l'OIT sont peu nombreuses ou, du moins, qu'elles ont pu le plus souvent être résolues entre les personnes concernées.

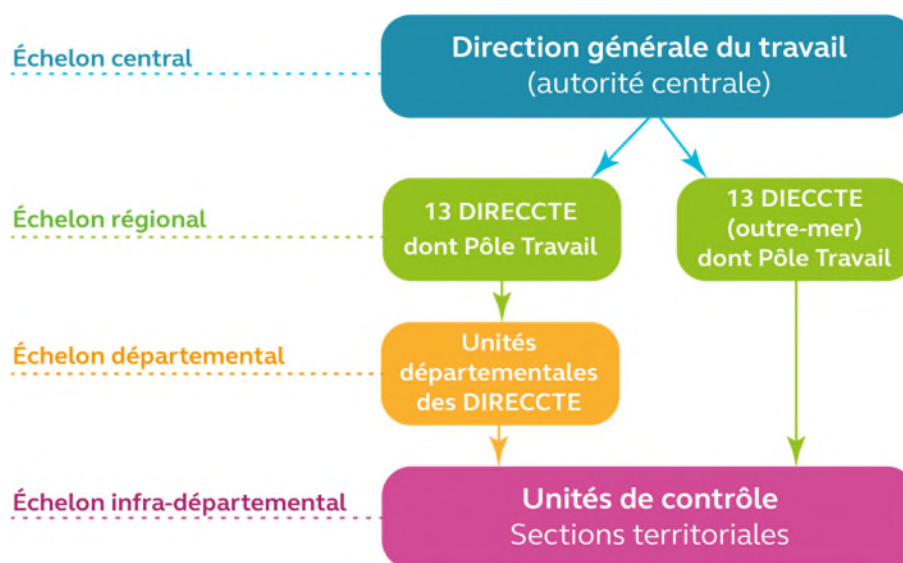
Dans le contexte de la création au 1^{er} janvier 2010 des Direccte au plan régional, le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 et une instruction du 12 mars 2010³⁸ ont précisé les adaptations à apporter à la ligne hiérarchique. Le remplacement des directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) rattachées hiérarchiquement au préfet de département par des unités départementales rattachées directement à la Direccte a eu pour effet de simplifier la ligne hiérarchique de l'inspection du travail.

La réforme dite « ministère fort » s'est, à son tour, accompagnée d'une réflexion sur la ligne hiérarchique qui a conduit en juillet 2015 à l'élaboration d'un « référentiel de l'encadrement du système d'inspection du travail ». Il précise le rôle de chaque niveau d'encadrement : le responsable d'unité de contrôle, le responsable d'unité départementale, le chef du pôle Travail, le directeur régional et le directeur général du travail (cf. schéma ci-après).

³⁷ Six saisines et un avis en 2017 ; deux saisines et quatre avis en 2018.

³⁸ Textes relatifs à l'organisation et aux missions des Direccte et à l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de la législation du travail au sein des Direccte.

Schéma n° 2 : la ligne hiérarchique du système d'inspection du travail en 2019



Source : Cour des comptes

B - Un progrès constitué par l'édiction en 2017 d'un code de déontologie à valeur réglementaire

Le plan « ministère fort » a permis des avancées notables, sous l'impulsion de la direction générale du travail, s'agissant des règles déontologiques. En contrepartie des pouvoirs exorbitants du droit commun qui leurs sont confiés, il était souhaitable en effet que les agents de contrôle soient tenus par des obligations propres à assurer l'exercice de leurs missions en toute indépendance, discrétion, impartialité et à garantir la confiance nécessaire des employeurs comme des salariés.

Une première étape avait consisté en l'élaboration de « principes de déontologie pour l'inspection du travail ». Engagée entre 2004 et 2006, la démarche s'était caractérisée par sa lenteur puisque le document n'avait été diffusé à l'ensemble des agents qu'en 2010. Elle présentait des faiblesses puisque le contrôle du respect de ces principes déontologiques n'était pas spécifiquement prévu par les textes et qu'en l'absence de codification et de diffusion aux entités contrôlées, ces principes ne constituaient pas un texte opposable.

Le décret n° 2017-541 du 12 avril 2017 est venu combler cette lacune en édictant un code de déontologie de l'inspection du travail de valeur réglementaire. Il traite des droits et devoirs respectifs de la hiérarchie et des agents placés sous son autorité ainsi que des droits et devoirs envers chaque usager de l'inspection. Il rappelle que le directeur général du travail, autorité centrale du système d'inspection du travail, veille au respect par toute autorité et toute personne placée sous son autorité des obligations, prérogatives et garanties prévues par le code.

Bien que ce dernier soit entré en vigueur depuis avril 2017, le processus d'établissement des déclarations d'intérêts des agents et d'entretien, dans ce cadre, avec l'autorité hiérarchique n'est pas encore achevé. En revanche, à l'occasion de leur première affectation en unité de contrôle, les agents de contrôle prêtent désormais serment, devant le président du tribunal de grande instance de leur lieu d'affectation, de remplir leurs missions conformément au code.

La mise en place du code de déontologie n'a pas suscité l'adhésion de l'ensemble des organisations syndicales, certaines mettant en cause, d'une part, son utilité au regard des principes édictés en 2010 et, d'autre part, certaines dispositions comme celle prévoyant que « tout agent rend compte de ses actions à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique suivant les modalités définies par l'administration, notamment celles concernant le partage, dans le système d'information prévu à cet effet, des informations relatives à ses actions et aux entreprises contrôlées ». Cette disposition, pourtant peu contestable dans son principe, intervenait dans le contexte récurrent d'un conflit entre certains agents et l'administration centrale sur la saisie des données relatives à l'activité des agents dans le système d'information de l'inspection.

Même si le processus d'établissement des déclarations d'intérêts des agents de contrôle reste à achever, l'édiction d'un code de déontologie de valeur réglementaire opposable aux agents comme aux usagers constitue un progrès notable.

C - La réorganisation territoriale de l'État en 2019-2020 : une ligne hiérarchique à redéfinir au plan déconcentré

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État a annoncé la création d'un service public de l'insertion et la réorganisation des échelons régionaux et départementaux des services déconcentrés rattachés au ministère du travail.

Au plan régional, elle prévoit le regroupement des Direccte et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), au sein d'une entité unique chargée de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Au plan départemental, elle annonce le regroupement des compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des DRDJSCS et de celles des unités départementales des Direccte, au sein de directions départementales interministérielles chargées de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi.

Si le périmètre des missions de l'inspection du travail n'est pas directement affecté, sa chaîne hiérarchique et fonctionnelle est concernée par le remplacement de la Direccte par une direction régionale au périmètre plus large et surtout par la création de directions départementales interministérielles rattachées au préfet de département.

Le ministère de l'intérieur assure le pilotage global de la réforme. Au sein des ministères sociaux, sa préparation relève du secrétariat général (SGMAS), en coordination avec les directions d'administrations centrales concernées, dont la direction générale du travail. En mars 2020, les contours de la réorganisation se dessinent, même si la rédaction des textes d'application n'est pas encore achevée. L'entrée en vigueur de la réforme, qui devait intervenir le 1^{er} juin 2020, a été repoussée au 1^{er} janvier 2021 du fait de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Il apparaît d'ores et déjà que les ministères chargés des affaires sociales ont eu une influence limitée sur les choix opérés dans le cadre de cette réforme, ce qui suscite de vives inquiétudes au sein de l'inspection du travail.

En dépit des garanties mentionnées dans la circulaire du 12 juin 2019, la première inquiétude tient au risque d'une rupture de la ligne hiérarchique censée protéger l'indépendance de l'inspection. Alors qu'elle repose depuis 2010 sur le lien hiérarchique direct entre la direction

générale du travail, les Direccte et leurs unités départementales, la future organisation prévoit en effet que les directions départementales interministérielles seront hiérarchiquement rattachées au préfet, le directeur régional n'ayant plus sur elles qu'une autorité fonctionnelle. Or l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004³⁹ dispose que les actions d'inspection de la législation du travail échappent à l'autorité des préfets de région et de département.

Cette inquiétude semble devoir être levée. En réponse aux observations provisoires, le ministère de l'intérieur a précisé que l'inspection du travail, par exception, ne relèvera pas du droit commun. « Le [directeur régional] exercera en la matière ses pouvoirs propres sous le contrôle de l'autorité centrale du système d'inspection du travail. Ainsi, le fait que l'inspection du travail sera incluse au sein de la future [direction départementale], placée sous l'autorité hiérarchique du préfet, n'empêchera pas l'instauration, en son sein, d'une ligne hiérarchique distincte de celle d'avec le représentant de l'État, permettant en cela de garantir le principe d'indépendance régi par la convention OIT de Genève de 1947 ». La direction générale du travail a diffusé le 2 mars 2020 une note interne précisant la nouvelle ligne hiérarchique sur la base de ce schéma.

Les conséquences pratiques sur l'organisation du travail au sein de l'inspection seraient dès lors limitées, qu'il s'agisse de la coordination d'actions de contrôle conjointes d'unités relevant du directeur régional et d'unités de contrôle relevant du directeur départemental, ou de la compétence actuelle du directeur régional pour arrêter le nombre et la délimitation des sections au sein des unités. Il reste à préciser la répartition des compétences entre les deux directions, même si l'essentiel devrait se situer à l'échelon régional comme actuellement.

La deuxième inquiétude portait sur l'avenir des responsables d'unité départementale des Direccte, essentiellement issus de l'inspection du travail, dans le contexte de la fusion des DDCS et des unités départementales des Direccte. Outre la réduction du nombre de postes à responsabilités qu'elle suppose, elle a été accentuée par le choix très majoritaire comme préfigurateurs des futures directions départementales de directeurs départementaux de la cohésion sociale (seuls 22 responsables d'unité départementale des Direccte ont été retenus). Cette inquiétude devrait toutefois être atténuée dans l'hypothèse envisagée où seraient institués des emplois fonctionnels d'adjoints au directeur départemental, dont l'un, selon toute vraisemblance issu de l'inspection du travail, serait dédié aux questions de travail et d'emploi.

La troisième inquiétude portait sur les modalités d'allocation des moyens au plan départemental, dès lors qu'ils relèvent d'une direction départementale au champ élargi. Il s'agit des crédits de fonctionnement (notamment les frais de déplacement) jusqu'alors issus du programme 155 de la mission Travail et emploi mais aussi des moyens matériels, probablement mutualisés, tels que les véhicules de service, ceux-ci étant déjà considérés comme insuffisants par la plupart des agents de contrôle. Ces derniers rappellent à cet égard certaines garanties en termes de moyens accordées par l'article 11⁴⁰ de la convention n° 81 de l'OIT. La question des effectifs se pose aussi.

³⁹ Relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

⁴⁰ 1. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires en vue de fournir aux inspecteurs du travail : (a) des locaux aménagés de façon appropriée aux besoins du service et accessibles à tous intéressés ; (b) les facilités de transport nécessaires à l'exercice de leurs fonctions lorsqu'il n'existe pas de facilités de transport public appropriées. 2. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires en vue du remboursement aux inspecteurs du travail de tous frais de déplacement et de toutes dépenses accessoires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

En mars 2020, les modalités par lesquelles les moyens de l'inspection du travail seraient, dans une certaine mesure, sanctuarisés n'étaient pas encore arrêtées. Le ministère du travail estime que le directeur régional doit conserver la répartition des moyens qui sont alloués à la région, pour le niveau régional comme pour les directions départementales interministérielles. Il souligne aussi que si certains actes de gestion des ressources humaines sont déconcentrés, le système d'information RenoiRH reste piloté par sa direction des ressources humaines qui assure la gestion administrative et la paie de tous les agents des ministères chargés des affaires sociales. La direction générale du travail estime que les dispositions réglementaires à venir pourront être utilement précisées localement avec chaque préfet de département.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis cinq ans, l'inspection du travail a accompli des progrès dans l'organisation d'un travail plus collectif autour du responsable d'unité et dans la spécialisation de ses équipes avec la constitution d'unités de contrôle nationale et régionales qui sont parvenues à prouver leur utilité dans l'appui aux unités territoriales, l'activité de veille et celle de contrôle. Un code de déontologie de valeur réglementaire a été édicté.

Pour autant, des difficultés demeurent : les responsables d'unité de contrôle ne parviennent pas tous à exercer la plénitude de leurs attributions en tant qu'autorité hiérarchique et animateurs du travail collectif ; les sections sont affaiblies par un taux de vacance de postes élevé ; certains secteurs économiques tels que l'agriculture et les transports présentent de faibles taux de contrôle. Il convient de remédier à ces faiblesses pour conforter le succès de la réforme.

De surcroît, la réorganisation de l'État au plan régional et départemental engagée par la circulaire du Gouvernement du 12 juin 2019 a fait naître des incertitudes sur la préservation des garanties assurées aux agents de contrôle par les conventions de l'OIT et sur la ligne hiérarchique au sein du système d'inspection du travail, qu'il conviendra de lever d'ici l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation désormais fixée au 1^{er} janvier 2021.

Par conséquent, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. conforter l'autorité hiérarchique du responsable d'unité de contrôle, en renforçant sa formation au management et en lui permettant, lorsque les circonstances le justifient, de consacrer une part minoritaire de son activité au contrôle (DGT, SGMAS) ;*
 - 2. à moyen terme, supprimer l'organisation en sections, après avoir expérimenté des modes d'organisation alternatifs dans les territoires où les difficultés pour pourvoir les postes sont les plus marquées (DGT) ;*
 - 3. poursuivre la spécialisation des équipes et des agents de contrôle ; étendre l'organisation en unités spécialisées régionales ou infrarégionales à de nouveaux risques ou secteurs professionnels (DGT).*
-

Chapitre II

Un renforcement de la politique de contrôle à poursuivre

Face à la complexité croissante du droit du travail, le plan « ministère fort » s'est accompagné de mesures pour, d'une part, renforcer la programmation de l'activité de contrôle par la mise en place de priorités collectives et, d'autre part, améliorer le suivi de cette activité grâce à un nouveau système d'information « métier ». Le renforcement des prérogatives des agents de contrôle a également fait l'objet d'une attention particulière. Ces évolutions ont suscité, à différents degrés, une inquiétude voire une opposition de la part de certains agents de contrôles et d'organisations syndicales.

Si elles vont dans le sens d'une amélioration de la performance collective de l'inspection du travail, ces innovations sont insuffisamment exploitées. Par ailleurs, elles sont porteuses de risques à moyen terme, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre sur le terrain. Elles nécessitent donc que des dispositifs complémentaires et mieux concertés soient introduits telles la cotation des risques au travail, l'évaluation de l'impact des contrôles et la définition d'une stratégie numérique.

I - La place croissante accordée aux priorités nationales de contrôle et ses limites

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) a introduit un nouvel article L. 8121-1 dans le code du travail qui renforce le rôle de pilotage et de contrôle de l'inspection du travail dévolu à la direction générale du travail. Celle-ci est désormais fondée à fixer des objectifs à atteindre sur une période donnée aux agents de contrôle, afin que les thèmes qu'elle juge prioritaires soient mieux suivis. Si la dynamique initiée par la direction générale du travail tend à renforcer la performance collective au sein des services, ses effets sont atténués par un manque de concertation avec les agents et l'absence de réflexion sur la cotation des risques professionnels.

A - L'obligation de respecter des priorités nationales

Afin de renforcer l'impact et l'homogénéité des contrôles sur l'ensemble du territoire, la direction générale du travail a introduit des objectifs prioritaires que l'inspection du travail doit atteindre dans l'année. Ces axes thématiques prioritaires préexistaient à la réforme « ministère fort », mais la logique de mesure des résultats atteints est aujourd'hui beaucoup plus forte et se traduit par un suivi plus étroit de la part de la chaîne hiérarchique.

1 - Des objectifs d'interventions chiffrés et déclinés territorialement

Chaque année, la direction générale du travail fixe les thèmes d'interventions prioritaires de l'inspection du travail au plan national, ensuite déclinés en autant de sous-objectifs – régionaux, départementaux ou locaux – que nécessaire. Leur nombre a progressé comme le montre le tableau n° 3 ci-après.

Tableau n° 3 : évolution des priorités d'action entre 2012 et 2019⁴¹

Evolution des priorités d'action à travers le temps	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PSI	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Travail illégal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Egalité professionnelle	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Chutes de hauteur	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Amiante	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RSE transports routiers	-	-	-	-	-	✓	✓	✓
ICPE/SEVESO	-	-	-	-	-	-	-	✓
TPE-PME	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
CSE	-	-	-	-	-	-	-	✓
Contrôle maritime	-	-	-	-	-	-	✓	-
Campagne CHRIT	-	-	-	-	-	-	✓	-
Négociation administrée	-	-	✓	✓	-	-	-	-
CMR	✓	✓	-	-	-	-	-	-
Durée du travail et repos	✓	✓	-	-	-	-	-	-
ERP	✓	✓	-	-	-	-	-	-
IRP	✓	✓	-	-	-	-	-	-

Source : DGT

L'introduction d'objectifs chiffrés en 2006⁴² concomitamment à la mise en œuvre de la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF)⁴³ cristallise depuis l'origine l'opposition récurrente d'un certain nombre d'agents et d'organisations syndicales. Depuis 2019, les objectifs chiffrés concernent une grande diversité de secteurs d'interventions de l'inspection.

⁴¹ Sigles utilisés dans le tableau : prestations de service internationales (PSI), très petites et moyennes entreprises (TPE-PME), comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT), comité social économique (CSE), réglementation sociale européenne (RSE), installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), agents cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR), établissements recevant du public (ERP), instances de représentation du personnel (IRP).

⁴² Les premiers objectifs chiffrés en 2006 se limitaient au contrôle des jours de conduite dans les transports routiers par application de la directive européenne du 15 mars 2006. Ce n'est qu'en 2015 que les objectifs chiffrés se sont élargis aux prestations de service internationales (PSI) : 500 grands chantiers à suivre de manière continue en 2015, puis 1 000 interventions PSI par mois en 2016, 1 500 en 2017 et 1 500 en 2018 dont 230 la nuit ou le week-end.

⁴³ Depuis la loi de finances pour 2019, l'évolution de la part de l'activité de contrôle des services de l'inspection du travail portant sur les priorités de la politique du travail est suivie à travers le nouvel indicateur n° 1.1 des projets annuels de performance (PAP) et rapports annuels de performance (RAP) pour le programme 111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail de la mission Travail et emploi. Ce nouvel indicateur vise à traduire la mobilisation de l'inspection du travail sur les contrôles prioritaires.

Chacun des thèmes prioritaires est assorti d'un nombre d'interventions⁴⁴ obligatoires dont les déclinaisons régionales et départementales tiennent compte de l'effectif théorique d'agents de contrôle répartis sur le territoire. Cet objectif chiffré prend également en compte le nombre d'entreprises en activité, mais uniquement pour certains thèmes, tels que l'égalité professionnelle femmes/hommes ou les prestations de service internationales. Le tableau n°4 ci-après présente le récapitulatif des objectifs prioritaires nationaux définis en 2019 et des résultats constatés, ainsi que de ceux fixés pour l'année 2020.

Tableau n° 4 : les objectifs nationaux en 2019 et en 2020

<i>Objectifs nationaux annuels</i>	Cible 2019	Atteint 2019	Cible 2020
1.Objectifs nationaux d'intervention			
<i>Interventions en matière de lutte contre le travail illégal</i>	24 000	48 842	33 000
<i>Interventions en matière de détachement international</i>	24 000	24 367	20 000
<i>Interventions en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes</i>	7 000	9 413	15 000
<i>Interventions en matière de santé et sécurité au travail</i>	60 000	54 081	82 000
- dont prévention du risque de chute de hauteur :	40 000	38 566	Au moins 50 000
- dont prévention du risque amiante	20 000	15 514	Au moins 20 000
- dont entreprises à risque (installations classées pour la protection de l'environnement – ICPE)	-	-	Au moins 5 000
<i>Actions soutenues en matière de contrôle de la réglementation RSE dans le transport routier, de contrôle des entreprises à risques (ICPE), en direction des TPE-PME et en matière de suivi de la mise en place du CSE dans les entreprises.</i>	35 000	30 743	-
TOTAL :	150 000	167 445	150 000
2.Autres objectifs transversaux			
<i>Nombre d'interventions sur l'année, tous thèmes confondus</i>	300 000	295 890	300 000
<i>Présence physique en entreprise (en jour par semaine en moyenne et par agent de contrôle)</i>	2	-	2

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par la DGT

Au total pour 2019 et 2020, l'inspection du travail doit atteindre un nombre total – tous sujets confondus – de 300 000 interventions.

⁴⁴ La notion d'« intervention » constitue l'unité de mesure de l'activité de l'inspection du travail : elle recouvre les contrôles (visites et contre-visites), les enquêtes (sur site ou au bureau), les réunions d'information en entreprise ainsi que l'examen de certains documents. Une même intervention peut répondre à plusieurs objectifs prioritaires, ce qui entraîne un décalage de comptabilisation d'environ 1,3 entre le nombre global d'interventions à réaliser dans l'année (300 000) et la somme des interventions réalisées pour chaque objectif prioritaire.

Outre ce nombre annuel, quatre axes prioritaires ont été définis avec pour chacun un nombre d'interventions à réaliser : la lutte contre le travail illégal, le détachement international, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et enfin la santé et la sécurité au travail (chutes de hauteur et risque amiante), ainsi que quatre actions dites « soutenues », telles que les contrôles en PME et TPE. L'ensemble doit représenter la moitié des interventions des agents de contrôle dans l'année, soit 150 000 interventions.

La direction générale du travail a aussi assigné un objectif de présence physique de l'agent de contrôle deux jours par semaine dans les entreprises, mais celui-ci n'a, de fait, qu'une valeur indicative ; seul le management de proximité est en mesure de s'assurer qu'il est effectivement atteint.

En réponse aux observations provisoires, la direction générale du travail a informé la Cour de sa volonté d'inscrire désormais les objectifs nationaux d'interventions dans une logique résolument pluriannuelle. À ce titre, elle a diffusé au début du mois de mars 2020 à l'ensemble des agents de l'inspection un plan national d'action (PNA) 2020-2022 qui fixe les grandes orientations des contrôles à réaliser sur cette période, ainsi que la ventilation du nombre d'interventions attendues par secteur d'intervention et par région.

La définition de priorités nationales n'est pas propre à l'inspection du travail française comme le montre l'exemple de son homologue espagnole, l'ITSS (cf. encadré suivant).

La planification annuelle des interventions : l'exemple de l'Espagne.

À l'échelle européenne, le système espagnol d'inspection du travail (ITSS) est celui qui se rapproche le plus du modèle français de par son caractère généraliste, bien qu'il dispose d'une compétence plus large puisqu'il inclut le contrôle des cotisations sociales.

Hors périmètre de la sécurité sociale, l'inspection du travail espagnole a réalisé en 2018 plus de 506 000 interventions (prévention des risques professionnels, travail illégal, égalité entre les femmes et les hommes, etc.). Elles se répartissent en deux types : celles « planifiées » au regard des campagnes annuelles organisées sur l'ensemble du territoire (76 % des interventions), et celles « sollicitées » après dénonciation extérieure ou demande de salariés en entreprise (24 %). Un formulaire-type est accessible en ligne pour dénoncer une infraction présumée au droit du travail. Ces interventions comprennent 266 718 visites d'entreprises, dont plus des deux tiers dans le secteur tertiaire et 28 % dans la construction et l'industrie. Sur la base des infractions constatées en matière de droit du travail, l'ITSS a infligé aux entreprises des amendes dont la somme totale s'élève à 29,2 M€ en 2018.

Pour réaliser ces interventions, une direction spécialisée à compétence nationale est chargée de contrôles complexes à grande échelle tandis que 17 directions régionales (une par communauté autonome) pilotent l'activité de 52 unités de contrôle (une par province) au regard des objectifs de l'année. En appui de ces interventions, le système INTEGRA développé par l'ITSS se rapproche de l'application WIKI'T de la direction générale du travail (comptabilisation des interventions, partage des informations sur les entreprises et les suites d'un contrôle) ; s'y ajoutent deux autres modules portant sur le suivi des ressources humaines (dont les demandes de congés et de mobilité des agents de contrôle) et le calcul de la productivité de l'ITSS au regard de la présence réelle de ses agents en service.

Le champ d'intervention de l'ITSS couvre aujourd'hui une population de 22,7 millions d'actifs et 1,3 millions d'entreprises. Pour mener à bien ses missions, l'ITSS dispose de 1 866 agents dédiés au contrôle répartis pour moitié entre inspecteurs et sous-inspecteurs (nouveau corps des contrôleurs du travail depuis 1997). Il compte par ailleurs 1 152 agents d'appui (administratif, RH, informatique, etc.) et bénéficie d'une autonomie juridique depuis 2015, ce qui le rapproche désormais d'une agence publique au service de l'État et des communautés autonomes.

Source : rapport d'activité ITSS 2018

Il est cependant à noter que des événements imprévisibles peuvent venir perturber la réalisation des objectifs annuels. Ainsi, l'atteinte des objectifs chiffrés pour 2020 définis par la direction générale du travail en début d'année paraît dès à présent compromise compte tenu de la nécessaire réorientation de l'activité dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

L'inspection du travail et la crise sanitaire du Covid-19

À partir du 13 mars 2020, la direction générale du travail a diffusé plusieurs instructions au réseau des services déconcentrés visant à fixer de nouvelles priorités pendant la crise sanitaire et à adapter aux contraintes du confinement les missions et modalités d'intervention de l'inspection du travail, notamment les visites en entreprises⁴⁵.

Pendant la crise sanitaire, dans le cadre du plan de continuité de l'activité, les missions assignées à l'inspection du travail ont consisté à :

- répondre aux questions des entreprises et des salariés ;
- réaliser les interventions sur site absolument indispensables, les autres étant réalisées à distance ;
- diffuser les informations sanitaires et gouvernementales ;
- faire remonter certaines situations (suivi de l'exercice du droit d'alerte et du droit de retrait dans les entreprises, information sur le déploiement des plans de continuité de l'activité en entreprise, signalement des situations importantes de contamination, etc.).

L'inspection du travail a été aussi bien mobilisée pour faire respecter la réglementation en matière de santé et de sécurité des travailleurs que pour permettre aux entreprises d'accéder aux dispositifs de soutien, tels l'activité partielle et le FNE-formation.

⁴⁵ Plusieurs notes ont été adressées par le directeur général du travail aux inspecteurs du travail et à leur ligne hiérarchique entre le 13 mars 2020 et le 1^{er} avril 2020 pour assurer la continuité des activités de l'inspection du travail et réorienter ses priorités. Cf. notamment la note du 13 mars 2020 relative à la gestion de la crise du Covid-19 ; la note du 17 mars 2020 concernant l'organisation de la continuité de l'activité des services d'inspection du travail et celle du 31 mars 2020 précisant les modalités d'intervention du système d'inspection du travail dans les entreprises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

2 - L'amélioration du suivi des performances chiffrées

En réponse aux observations précédemment formulées par la Cour sur les carences en matière de pilotage de l'inspection du travail, la direction générale du travail a renforcé ses outils de suivi de l'activité. Cette dernière a notamment mis en place depuis 2016 un tableau de bord permettant d'avoir une photographie globale et en temps réel de l'activité des services dans toutes leurs composantes via l'application dédiée DELPHES.

Un suivi mensuel sur les priorités nationales de la politique du travail a été peu à peu instauré, avec à la fois des synthèses statistiques, et un suivi de toutes les régions et des départements qui rencontraient des difficultés pour atteindre leurs objectifs par des audioconférences régulières. Ce pilotage opéré au niveau national est en outre décliné par les régions vis-à-vis des départements, suscitant par la même occasion une forme de tension entre la hiérarchie et certains agents de contrôle⁴⁶.

Même s'ils sont tardifs - les premiers objectifs chiffrés ayant été fixés une décennie auparavant -, les efforts accomplis par la direction générale du travail sont réels et doivent être soulignés.

B - Une dynamique positive qui comporte néanmoins des fragilités

Si l'instauration d'objectifs nationaux chiffrés permet à l'inspection du travail d'orienter l'activité collective et de progresser dans des champs prioritaires du droit du travail, la démarche comporte un certain nombre de lacunes présentant des risques à moyen terme.

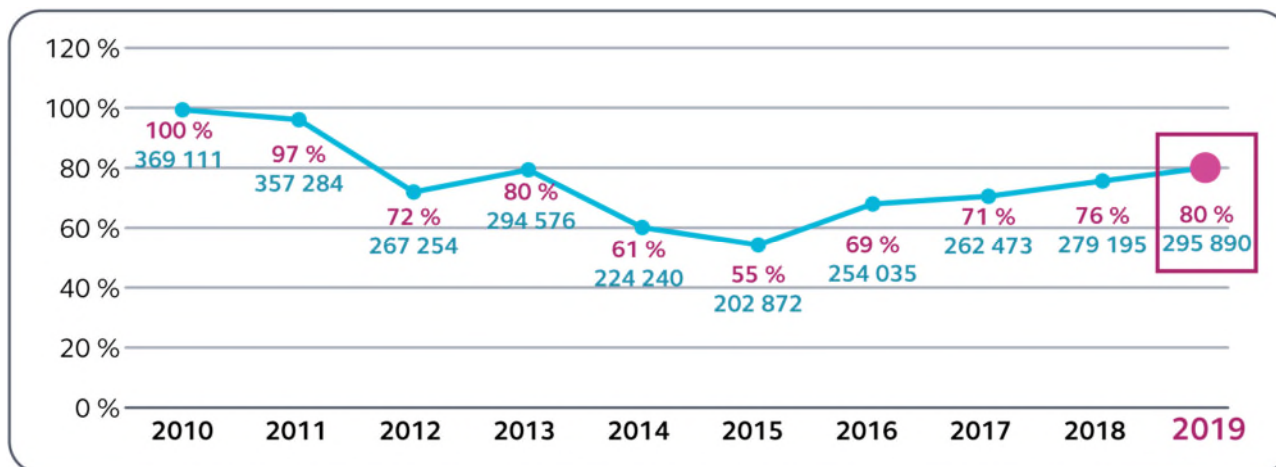
1 - La fin de la baisse du nombre d'interventions

Le choix de priorités nationales annuelles aide à cadrer la grande disparité des sujets de contrôle susceptibles d'être traités isolément par les agents de contrôle et à donner de la cohérence aux interventions. Au-delà, cette méthode permet à la direction générale du travail de mieux valoriser l'action du système de l'inspection du travail dans le cadre de la préparation des projets de lois de finances ainsi que dans les rapports périodiques d'activité prévus par les conventions de l'OIT.

De plus, la vigilance portée à l'évolution du nombre total de contrôles réalisés dans l'année a permis d'enrayer la baisse continue du nombre d'interventions constatée entre 2010 et 2016, comme le montre le graphique ci-après.

De 294 576 en 2013, le nombre d'interventions avait rapidement et fortement baissé en 2014 (224 161) et 2015 (202 487). Il s'est redressé de manière régulière à partir de 2016 pour atteindre 295 890 en 2019, soit un niveau équivalent à celui observé en 2013.

⁴⁶ À la suite d'appels au boycott de la saisie dans WIKI'T lancés par certaines organisations syndicales, la direction générale du travail a adressé plusieurs messages de rappel à l'ordre à l'encontre des agents de contrôle.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'interventions entre 2010 et 2018 (base 100 = 2010)

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par la direction générale du travail

Le dernier bilan chiffré portant sur l'exercice 2019 montre que la mobilisation se poursuit (cf. tableau n°4 *supra*). Sur les 295 890 interventions conduites dans l'année, la majorité absolue a concerné une priorité nationale (167 445). Au total, 57 % des interventions de l'année relèvent des priorités nationales, contre 40 % en 2018. Toutefois, cette mobilisation demeure très variable d'une région à l'autre : 72 % des interventions de la région PACA s'inscrivent dans les priorités nationales, contre 42 % en Normandie. De plus, les interventions en matière de travail illégal ont été deux fois plus nombreuses que prévues initialement, et constituent la majorité absolue des actions prioritaires. Les fortes hausses entre 2018 et 2019 concernent en outre l'égalité professionnelle et les chutes de hauteurs. L'inspection du travail n'a en revanche pas atteint ses résultats dans quelques domaines tels que l'amiante.

Si la tendance générale est positive, le nombre annuel d'interventions peine toutefois à égaler les performances d'il y a dix ans⁴⁷. Enfin, l'exactitude de ces données demeure incertaine, comme le reconnaît la direction générale du travail, en raison de l'absence d'exhaustivité des informations saisies par les agents de contrôle dans les applications informatiques successives de l'inspection⁴⁸. Par conséquent, la hausse du nombre d'interventions peut autant révéler une remobilisation des agents qu'une saisie plus rigoureuse dans l'outil informatique.

2 - Une mobilisation plus collective dans les secteurs jugés prioritaires

Sans remettre en cause le principe de libre décision des agents, la direction générale du travail a réussi à unifier une grande part de l'activité de l'inspection du travail autour de thèmes fondamentaux et habituels de contrôle, comme les risques de chutes de hauteur sur un chantier, tout en introduisant des sujets liés aux priorités sociétales du moment, tels que l'égalité entre les femmes et les hommes au travail. La fixation d'une norme chiffrée dans chaque

⁴⁷ La crise sanitaire liée au Covid-19 vient en outre perturber la réalisation des objectifs initialement fixés pour 2020.

⁴⁸ Selon la direction générale du travail, le nombre réel d'interventions serait supérieur, mais il est impossible de déterminer exactement dans quelle proportion.

compartiment d'intervention prioritaire permet en outre d'objectiver l'effort à fournir par les services, tout en donnant un signal extérieur fort sur l'effectivité des contrôles, à l'attention des entreprises, des salariés et du Bureau international du travail (BIT).

Des résultats significatifs peuvent ainsi être constatés dans des champs prioritaires pour les pouvoirs publics, comme par exemple la lutte contre le travail illégal ou le contrôle des détachements de travailleurs étrangers. En complément de la création d'unités spécialisées comme le GNVAC et les unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal (cf. chapitre I), ces deux champs d'intervention, érigés en axes prioritaires annuels de l'inspection du travail puis reconduits sur plusieurs exercices, ont affiché des résultats modestes à leur démarrage, puis nettement convaincants au fil des années : autour de 1 000 contrôles par an en 2016 pour les prestations de services internationales, jusqu'à plus de 24 000 interventions annuelles aujourd'hui.

À l'occasion de sa récente enquête consacrée à la lutte contre la fraude au travail détaché⁴⁹, la Cour a constaté que ce sujet était devenu une priorité effective pour l'inspection du travail, alors que la mobilisation des autres acteurs du contrôle en France était inégale.

De même, l'instauration de priorités nationales a permis de concentrer les interventions dans des secteurs connaissant une chute du nombre de contrôles, comme celui des petites et moyennes entreprises (PME) et surtout celui des très petites entreprises (TPE⁵⁰).

Pour la plupart dénuées de services dédiés aux ressources humaines, ces entreprises offrent très peu d'informations, de relais et de voies de recours à leurs salariés en matière de droit du travail. Cette carence a été aggravée, de manière conjoncturelle, par la mise en œuvre par le plan « ministère fort ». Avant 2015, il était en effet de coutume que le contrôle des entreprises de moins de 50 salariés incombe de manière exclusive aux contrôleurs du travail, tandis que les inspecteurs se chargeaient des plus grandes entreprises. Or, le changement de format des sections (de cinq agents, dont deux contrôleurs, à un seul agent) et la transformation d'une partie de l'effectif des contrôleurs en inspecteurs, ont fortement réduit le nombre d'agents de contrôle dédiés uniquement aux entreprises de moins de 50 salariés.

Face à la chute du nombre d'interventions, la direction générale du travail a décidé d'inclure le contrôle des PME/TPE dans le cadre des priorités nationales de contrôle. En particulier, depuis 2018, elle demande l'organisation d'au moins une action collective par département favorisant l'impact sur les PME et les TPE. Le choix a donc été fait de pallier la chute des contrôles individuels par des actions collectives, en comptant sur leur effet démultiplicateur. Au total, 110 actions ont été recensées à ce titre fin 2019, essentiellement en direction des TPE.

⁴⁹ Cf. Rapport public annuel, *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions*, Cour des comptes, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁰ Les TPE, également appelées « microentreprises », sont des entreprises qui ont moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan n'excède pas 2 M€.

Deux exemples d'actions collectives auprès de TPE en région Occitanie

L'unité départementale du Gard a organisé en 2019 une action collective de contrôle du respect de la législation sociale, ciblée sur la durée du travail et les situations d'emploi, dans le secteur des commerces de détail et des hôtels-café-restaurants. Quatre opérations de contrôles ont été organisées dans deux villes, Nîmes et Bagnols-sur-Cèze, chacune mobilisant les moyens des deux unités de contrôle du département. En amont, l'inspection du travail a envoyé aux entreprises du secteur une plaquette d'information portant obligations sociales et procédé, lors la première phase de contrôle, à des rappels de la réglementation et à une sensibilisation des entreprises. Un accompagnement post-contrôle a été proposé à des entreprises volontaires et/ou leurs cabinets comptables.

Au total, 118 contrôles et contre-visites ont été réalisés pour 260 salariés contrôlés. À l'issue de ce contrôle, 11 procédures pour travail illégal ou absence de déclaration préalable à l'embauche ont été engagées et 19 rapports transmis à la direction régionale en vue du prononcé d'une sanction administrative.

Pour sa part, l'unité départementale du Gers a engagé en 2018 une action impliquant l'inspection du travail et les services de l'emploi, à but essentiellement préventif, pour lutter contre les pratiques illégales d'emploi dans le secteur viticole (notamment le prêt de main d'œuvre illicite par les entrepreneurs de travaux agricoles) et redonner de l'attractivité aux métiers de la vigne. Avec d'autres intervenants, elle a organisé des rencontres avec plusieurs coopératives viticoles pour échanger sur leur organisation du travail et leur besoin en main d'œuvre saisonnière. L'inspection du travail a également procédé au contrôle d'une importante entreprise de travaux agricoles.

Parmi les suites positives de cette opération, une nouvelle organisation du travail a été mise en place par l'une des coopératives importantes du département : arrêt de l'externalisation des travaux viticoles auprès d'une entreprise de travaux agricoles et embauche en contrat à durée indéterminée de l'entrepreneur ; création d'un pôle service au sein de la coopérative ; embauche en contrat à durée déterminée d'une soixantaine de saisonniers pour la saison 2019-2020 ; mise à disposition de logements et de véhicules pour les saisonniers ; investissement en matière de recrutement et de formation, afin de pérenniser l'ensemble des emplois d'ici à 10 ans.

Cette politique a permis d'enregistrer des progrès, comme le montre le tableau n° 5 ci-après, puisque le nombre d'interventions auprès des entreprises de 1 à 49 salariés, en forte baisse de 100 023 en 2013 à 66 812 en 2015, a atteint 96 292 en 2019.

Tableau n° 5 : nombre de contrôles d'entreprises de moins de 50 salariés

Entreprises	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 salarié	38 734	25 545	18 471	20 101	15 509	15 261	15 385
1 à 9 salariés	56 775	42 288	36 794	44 434	47 263	49 975	50 519
10 à 49 salariés	43 248	31 931	30 018	34 544	37 637	41 018	45 773
Total 1 à 49 salariés	100 023	74 219	66 812	78 978	84 900	90 993	96 292
% contrôles 1 à 49 salariés	59%	61%	64%	65%	69%	70%	69%
> 50 salariés	30 018	21 207	19 182	21 902	21 833	23 862	27 856
Total toutes entreprises	168 775	120 971	104 465	120 981	122 242	130 116	139 533

Source : DGT (à partir de données WIKI'T)

Même si cette politique est en partie contrainte par la baisse des effectifs de contrôle, les actions collectives conduites en direction des entreprises comptant moins de 50 salariés présentent un intérêt majeur, de même que la généralisation sur le territoire national de celles considérées, après évaluation, comme les plus pertinentes.

3 - Des fragilités porteuses de risques à terme

La trop grande verticalité des priorités nationales ne facilite pas leur complète appropriation par les agents chargés de leur mise en œuvre. Si la concertation existe avec les partenaires sociaux interprofessionnels dans le cadre de la Commission Nationale de la Négociation Collective, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CNNCEFP), le choix des priorités nationales ne fait pas, en amont, l'objet d'un dialogue interne formalisé avec les agents de contrôle eux-mêmes, en particulier les responsables d'unité.

À terme, le manque d'adhésion des agents à ces grandes priorités d'intervention peut favoriser la démotivation, voire la défiance à l'égard de la hiérarchie, dans un contexte déjà marqué par l'opposition fréquente aux réformes⁵¹.

Par ailleurs, certains agents rencontrés en sections font ouvertement part de leurs critiques quant au bien-fondé de la démarche qui irait, selon eux, à l'encontre du principe d'indépendance de l'inspection consacré par les conventions de l'OIT⁵². Selon ces mêmes agents, les priorités nationales seraient de nature à leur imposer des thèmes non concertés en amont, ayant pour conséquence de diminuer leur marge d'appréciation personnelle quant aux contrôles à réaliser sur le terrain. Au fur et à mesure de l'augmentation de l'importance des priorités nationales, jusqu'à 50 % des interventions en 2019, et eu égard aux obligations d'agir qui leur incombent dans certaines situations⁵³, ils seraient conduits à désinvestir d'autres actions (réponses aux sollicitations des salariés ou des chefs d'entreprises, prévention, etc.), qui sont couramment qualifiées, au sein de l'inspection du travail, de « réponse à la demande sociale ».

Si la diminution de la part de l'activité laissée à la libre appréciation de l'agent de contrôle ne peut être niée, elle doit toutefois être nuancée à plusieurs titres. La plupart des priorités nationales recouvrent des points contrôle classiques (par exemple, les chutes de hauteur). La réalisation d'un contrôle amène généralement à traiter plus d'un objectif prioritaire : selon la direction générale du travail, une seule intervention permet en moyenne de satisfaire à 1,3 priorité nationale. Enfin, la notion de « demande sociale » demeure difficile à cerner et à quantifier ; il serait certainement utile d'en préciser le contenu⁵⁴, de clarifier ce qui relève d'une mission normale de l'inspection et ce qui est plus accessoire, et d'organiser en conséquence les priorités dans son traitement par les agents de contrôle. Sans compter que la demande sociale ne s'exprime pas toujours. Il en est ainsi lorsque les salariés sont peu informés de leurs droits, comme par exemple dans le secteur des services à la personne.

Dans une perspective plus large, le grand nombre de priorités va à l'encontre de la stratégie affichée : si leur nombre n'excédait pas quatre en 2014, elles s'élèvent à dix aujourd'hui, dans la mesure où les quatre objectifs officiels s'agrègent avec plusieurs autres « actions soutenues » ainsi que d'autres consignes professionnelles tels que les deux jours de

⁵¹ Bien qu'elle soit difficile à objectiver, l'exposition à des risques psycho-sociaux est plus élevée chez les responsables d'unité de contrôle lorsque l'une de ses sections refuse de participer aux objectifs collectifs.

⁵² Cf. *supra*, encadré présenté au chapitre I, §. III. A.

⁵³ Accidents de travail graves ou mortels, demandes de licenciements de salariés protégés, demandes de dérogation à la durée du travail, désaccords sur un danger grave et imminent, etc.

⁵⁴ Des réflexions sur ce thème sont en cours au sein de la région Grand-Est sous l'égide du Pôle Travail.

visites en entreprise par semaine⁵⁵. L'effort de la direction générale du travail pour rationaliser le nombre d'axes prioritaires est toutefois notable : dans le récent plan national d'action 2020-2022, les objectifs relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont désormais fusionnés à ceux objectifs relatifs de la santé et sécurité au travail.

Il n'en demeure pas moins que de nombreux sous-objectifs – parfois très éloignés des orientations nationales – s'ajoutent au niveau régional⁵⁶, du département ou de l'unité de contrôle, sans compter les éventuelles commandes ponctuelles de contrôles décidées en cours d'année au niveau central. C'est ainsi qu'en septembre 2018, la direction générale du travail a demandé à l'inspection du travail de diligenter en urgence une campagne de contrôles au sein de toutes les succursales d'une grande enseigne de distribution après la diffusion d'un reportage télévisé dénonçant les mauvaises conditions de travail des salariés.

Du point de vue de la performance collective, cet enchevêtrement de secteurs à couvrir et de résultats à atteindre nuit fortement à la clarté des orientations retenues par la hiérarchie, contribue à disperser l'activité du service et amoindrit l'impact recherché. À titre d'illustration, un agent de contrôle affecté en région Île-de-France devait *in fine* satisfaire 19 objectifs thématiques différents en 2019.

Outre l'incertitude qui pèse quant à la fiabilité des données saisies dans l'application informatique⁵⁷, les résultats en termes de constats d'infractions et de sanctions demeurent décevants par rapport au nombre important d'interventions effectuées. Deux raisons peuvent expliquer ce décalage : d'une part, la notion d'« intervention » est bien plus large que celle de contrôles, susceptibles de déboucher sur le constat d'infractions et sur des sanctions ; d'autre part, comme relevé au chapitre I, alors que des objectifs chiffrés sont fixés annuellement à chaque unité de contrôle, le responsable d'unité ne peut pas fixer d'objectifs individuels aux agents de contrôle de son unité.

De plus, l'absence de prise en compte des situations locales dans la répartition territoriale des interventions à réaliser présente plusieurs inconvénients : sans compter le problème du sous-effectif réel qui affecte le bon fonctionnement de plusieurs dizaines d'unités de contrôle, la probabilité d'infractions dans un secteur donné demeure plus importante d'une région à l'autre du simple fait de la nature du tissu socio-économique local, voire des particularismes urbanistiques⁵⁸. Il en résulte que certaines régions peuvent aisément dépasser de 300 % l'un de leurs objectifs d'intervention et connaître simultanément une difficulté réelle pour en atteindre un autre⁵⁹.

⁵⁵ La direction générale du travail reconnaît d'ailleurs l'impossibilité technique de vérifier la réalisation de cet objectif destiné à inciter certains agents à dépasser leur crainte de se déplacer sur le terrain, notamment en raison des risques pour leur sécurité. Depuis le meurtre de deux agents en 2004 lors d'un contrôle à Saussignac en Dordogne, les mesures de protection fonctionnelle ont été systématisées malgré la lenteur de la procédure, partagée entre les services de la direction générale du travail et ceux de la DRH du SGMAS.

⁵⁶ La région Occitanie a par exemple décidé de retenir en 2019 comme objectif prioritaire supplémentaire de contrôler les entreprises dans le domaine phytosanitaire.

⁵⁷ Demander oralement à un employeur s'il emploie un étranger suffit à cocher la case d'intervention « PSI » dans la charte de saisie de WIKI'T.

⁵⁸ Au cœur de certaines villes, la priorité nationale relative à l'amiante est peu opérante compte tenu de l'utilisation de plomb – matière également très dangereuse à manipuler – dans la plupart des constructions existantes.

⁵⁹ Les infractions aux prestations de services internationales sont par exemples statistiquement plus nombreuses dans les régions limitrophes de pays étrangers.

Dans une perspective plus large, l'approche strictement chiffrée retenue par la direction générale du travail polarise involontairement l'inspection du travail sur les infractions simples. En effet la remontée quantitative ne valorise absolument pas l'investissement de l'inspection du travail sur les contrôles plus longs et complexes, souvent indispensable pour sanctionner des infractions dissimulées ou de plus grande ampleur. Les entretiens avec des agents de contrôle en région ont révélé l'existence de certaines pratiques consistant à effectuer des contrôles élémentaires et à faible valeur ajoutée pour combler en urgence le retard sur les objectifs.

C - Des objectifs de contrôle à mieux définir

Le pilotage par objectifs nationaux doit adopter une forme plus participative et reflétant davantage la diversité des contrôles. Dans une perspective de plus long terme, l'inspection du travail doit dès maintenant développer un système de cotation des risques adaptés aux situations rencontrées sur le terrain.

1 - Recentrer les objectifs sur des thèmes partagés et plus qualitatifs

À la présentation unilatérale des objectifs nationaux déjà arbitrés par le cabinet du ministre pourrait utilement se substituer une démarche collaborative programmée en année N-1 permettant aux agents de proposer à l'échelon central des sujets et des thématiques issus de leurs constatations du terrain. Au-delà de l'effet motivant au sein des équipes, offrant d'ailleurs un rôle ascendant plus positif au responsable d'unité de contrôle, l'inspection du travail gagnerait ainsi à tirer profit de son réseau territorial pour détecter et décoder les signaux faibles émis par de nouveaux foyers de risques d'infractions au code du travail⁶⁰.

Il importe également de limiter le nombre d'objectifs nationaux au strict nécessaire, en écartant les thèmes d'interventions redondants avec les contrôles les plus courants, par exemple en matière de risques de santé et sécurité au travail. De même, la répartition du nombre d'interventions par région doit davantage tenir compte des spécificités locales. Aussi, la déclinaison d'objectifs régionaux ou départementaux devrait se limiter à un ou deux grands thèmes spécifiques construits en collaboration étroite avec les responsables d'unité et sur la base d'un diagnostic de terrain. La définition des objectifs nationaux gagnerait enfin à s'enrichir d'indicateurs chiffrés incitant à conduire des enquêtes collectives à plusieurs sections ou unités de contrôle, notamment pour couvrir les infractions dissimulées ou les risques les plus complexes.

Dans une optique plus large, la définition et le bilan des priorités d'intervention peuvent utilement faire l'objet d'une communication en direction du grand public et des employeurs en particulier, en complément des campagnes de valorisation de l'impact des contrôles du système d'inspection du travail. Les efforts menés par la direction générale du travail dans ce domaine sont donc à encourager.

⁶⁰ À titre d'illustration, le secteur des employés à domicile, la plupart du temps des femmes isolées et faiblement organisées pour défendre leurs droits, a retenu l'attention d'un agent de contrôle qui souhaite y développer des enquêtes collectives.

2 - Développer un système de cotation des risques professionnels

À brève échéance, la définition d'objectifs annuels de contrôle devra nécessairement se fonder sur la probabilité et la gravité des risques auxquels les travailleurs sont les plus exposés selon différents critères : le secteur d'activité, le statut juridique, la situation géographique, etc. Il s'agit également de tenir compte des évolutions des relations au travail, dont la nature a été progressivement modifiée par différents facteurs tels la réduction du temps de travail, l'automatisation croissante, la baisse continue du taux moyen de syndicalisation, la quête de flexibilité, le souci de préserver la qualité de vie du travail qui ont altéré le quotidien professionnel des agents de contrôles eux-mêmes.

Il est donc nécessaire que la direction générale du travail mobilise dès à présent les ressources nécessaires au niveau central comme en régions pour définir la méthode statistique à retenir, les outils de mesure à développer et l'échelle de cotation la plus pertinente pour porter un jugement aussi objectif que possible sur le niveau de protection des travailleurs.

Un appui en matière d'évaluation et de traitement statistique devra être recherché par la direction générale du travail auprès de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), qui appuie déjà le réseau des services « études, évaluations et statistiques » des Direccte pour la collecte des données et la réalisation d'analyses ponctuelles, mais également auprès d'autres services plus avancés sur le sujet, telles que celui des finances publiques.

La direction générale du travail a fait part de son intention de travailler en 2020 avec la direction interministérielle du numérique (Dinum) pour professionnaliser la méthode de recueil et de traitement automatisé de données.

II - De nouvelles prérogatives de contrôle dont l'impact demeure insuffisant

L'inspection du travail a pour mission de contrôler l'application du droit du travail en examinant la manière dont les normes sont appliquées sur le lieu de travail. Jusqu'en 2016, la portée de ce contrôle était amoindrie par l'absence de réel pouvoir coercitif. Le plan « ministère fort » a prévu l'instauration de nouveaux types de sanctions destinés à améliorer l'effectivité du droit du travail.

A - Des moyens de contrôle et de sanction renforcés

L'inspection dispose de longue date d'un ensemble de mesures permettant de conclure ses contrôles : lettres d'observations, mises en demeure, demandes de vérifications techniques, procès-verbaux, saisines du juge des référés, arrêts temporaire d'activité ou de travaux, comme retracé dans la première partie du tableau n° 6 ci-après.

Après la création en 2014 des premières sanctions administratives dans le cadre du détachement international, l'ordonnance du 7 avril 2016⁶¹ a étendu les moyens d'action traditionnels de l'inspection du travail en y ajoutant des prérogatives inédites (seconde partie du tableau).

Tableau n° 6 : les mesures possibles à l'issue d'un contrôle

Mesure	Modalités et portée coercitive	
Mesures traditionnelles		
Lettre d'observation	Demande de régularisation	Très faible (recommandation simple)
Mises en demeure	Demande de régularisation dans un délai restreint (de 8 jours à 3 mois).	Faible (voire très faible selon le délai accordé)
Demandes de vérification technique	Demande de recours à un expert pour vérifier la conformité d'installations ou d'équipements	Faible (le recours à l'expertise repose sur le bon vouloir de l'employeur)
Procès-verbal	Demande adressée au procureur de la République pour sanctionner pénalement les infractions constatées par l'agent de contrôle	Moyenne (aléa et délai de traitement)
Saisine du juge des référés	Demande adressée au Tribunal de grande instance (TGI) pour mettre fin d'urgence à une ou plusieurs infractions en l'absence de réaction d'un employeur pourtant dûment informé	Moyenne (présence d'un aléa quant au sens retenu par le juge des référés)
Arrêt temporaire de travaux / de l'activité	Demande de cessation d'activité partielle ou totale en cas de danger grave et imminent résultant d'un défaut de protection contre les chutes de hauteur, l'enfouissement, le risque électrique, l'exposition à une matière cancérogène, la manipulation d'équipements dangereux	Forte (bien que limitée à des situations très particulières)
Nouvelles mesures mises en place dans le cadre du plan « Ministère fort »		
Transaction pénale	Proposition adressée par la DIRECCTE à l'employeur fautif de payer une amende en l'échange de l'abandon des poursuites pénales an, après accord préalable du procureur de la République et dans un champ défini à l'article L.8114-4 du code du travail	Moyenne (champ limité et nécessite l'accord de toutes les parties)
Amende administrative	Proposition de sanction adressée par l'agent de contrôle au DIRECCTE afin de sanctionner des manquements aux dispositions du code du travail dans certains domaines. Montant maximal : 4 000 euros par travailleur (8.000 en cas de récidive). La DIRECCTE peut moduler le montant de	Forte (relais du Trésor public)

Source : Cour des comptes à partir des informations communiquées par la DGT

⁶¹ Ordonnance prise en vertu de l'article 261 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances habilitant le gouvernement à prendre les mesures législatives nécessaires et dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 118 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

1 - L'absence de réel pouvoir de sanction jusqu'en 2016

Au regard de la gravité et des circonstances de l'infraction concrètement constatées⁶², l'inspection du travail dispose d'une liberté de choisir les suites à donner au contrôle⁶³ : d'un simple rappel à la loi adressé à l'oral jusqu'à l'arrêt temporaire d'activité, l'agent de contrôle peut également dresser un procès-verbal à l'encontre de l'employeur responsable de l'infraction dans la perspective de poursuites pénales.

Toutefois, et jusqu'à l'ordonnance du 7 avril 2016, les agents de contrôle n'avaient jamais été réellement investis d'un pouvoir de sanction propre, même si l'exercice de leurs prérogatives pouvait laisser penser qu'il en était autrement. En effet, le procès-verbal dressé après le constat d'une infraction ne comporte intrinsèquement aucun effet coercitif : il s'agit *de facto* d'une simple « invitation » à engager des poursuites pénales faite au procureur de la République, sans aucune garantie d'une sanction effective. Or seuls 37 % des auteurs d'infractions font l'objet d'une poursuite par le ministère de la justice, sur la base d'un échantillon de 66 698 dossiers contentieux entre 2014 et 2017. Le taux de relaxe est également plus élevé (16 %) que pour l'ensemble des infractions (4 %)⁶⁴. En outre, les arrêts de travaux et d'activité ne constituent qu'une mesure de sauvegarde provisoire destinée à faire cesser une situation de danger grave et imminent. Enfin, le refus d'autorisation du licenciement d'un salarié protégé ne constitue que l'exercice d'un pouvoir de décision administrative, et non la sanction d'une infraction proprement dite.

2 - L'extension de pouvoirs existants

a) L'élargissement des pouvoirs d'investigation

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016, l'ordonnance instituant de nouvelles prérogatives en faveur de l'inspection du travail prévoit que l'accès aux documents et informations détenus par les entreprises est aujourd'hui élargi aux domaines du harcèlement moral et sexuel, de la santé et de la sécurité au travail. Les agents de contrôle deviennent également compétents pour constater les infractions relatives à la traite des êtres humains, au travail forcé et à la réduction en servitude, prévues et réprimées par le code pénal. En outre, la possibilité de demander des analyses est étendue à toutes matières susceptibles de constituer un risque physique, chimique ou biologique pour les travailleurs. L'amende sanctionnant le délit d'obstacle à l'accomplissement des fonctions des agents de contrôle est multipliée par dix, pour atteindre 37 500 € au lieu de 3 750 € précédemment, sans préjudice de la peine d'emprisonnement d'un an qui demeure encourue.

b) L'extension des mesures conservatoires

Le dispositif d'arrêt temporaire de travaux en cas de danger grave et imminent pour la vie ou la santé d'un travailleur n'est plus limité aux seuls chantiers du bâtiment et des travaux publics. Désormais, cette procédure est élargie à tous les secteurs d'activité, au personnel

⁶² Contrairement à d'autres corps de contrôle, par exemple ceux de l'administration fiscale, les agents de l'inspection du travail ne réalisent pas un contrôle sur une période passée mais sur ce qu'ils constatent lors de leur intervention.

⁶³ Article 17 alinéa 2 de la convention de l'OIT n° 81.

⁶⁴ Source : Ministère de la justice, fichier statistique Cassiopée.

stagiaire et à de nouveaux risques : outre les traditionnels risques de chute de hauteur, d'ensevelissement et d'exposition à l'amiante, les risques liés à l'utilisation d'équipements de travail dangereux et les risques électriques majeurs peuvent donner lieu à une décision d'arrêt immédiat des travaux. S'agissant des risques liés à l'amiante, sont visées dorénavant toutes les activités susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante. La mise en demeure de remédier à une situation exposant un travailleur à un risque cancérigène ou toxique, préalable à une décision d'arrêt d'activité, n'est plus soumise à un mesurage préalable obligatoire. Enfin, l'inspection du travail peut demander le retrait d'urgence d'un jeune de moins de 18 ans (y compris un stagiaire) employé à des travaux interdits ou en cas de danger grave et imminent⁶⁵.

3 - L'ajout de prérogatives inédites

a) De nouvelles sanctions financières, notamment sous la forme d'amendes administratives

Sur proposition des agents de contrôle de l'inspection, le directeur régional peut désormais prononcer une amende administrative afin de sanctionner des manquements à certaines règles du code du travail. Dans le respect du principe de séparation de l'autorité effectuant les constats et l'autorité prononçant la sanction, la procédure est partagée entre l'agent de contrôle (constat et instruction de la demande de sanction) et un service dédié du pôle Travail des Direccte, la décision relevant du directeur régional.

Plusieurs domaines sont concernés : les règles relatives à la durée du temps de travail, aux installations sanitaires, de restauration et d'hébergement, aux prescriptions techniques de protection durant l'exécution des travaux du bâtiment et des travaux publics, à l'interdiction d'emploi d'un jeune mineur à certains travaux ou à des travaux réglementés en méconnaissance des conditions applicables, au non-respect d'une décision administrative, à la décision d'arrêt temporaire de travaux ou d'activité, à la demande de vérification, de mesures ou d'analyses et à la décision de retrait d'affectation de jeunes âgés de moins de 18 ans à certains travaux.

La direction générale du travail étudie la possibilité d'élargir l'amende administrative aux infractions relatives au détachement de salariés ou au risque de chute de hauteur. Il pourrait être aussi question d'ouvrir la possibilité de fixer le montant de l'amende en pourcentage du chiffre d'affaires ou de prévoir l'indemnisation financière du salarié en cas de transaction.

Les sanctions financières sont également alourdies en matière pénale. Le non-respect d'une mise en demeure constitue maintenant un délit, puni d'une amende de 3 750 €, et non plus une contravention de 5^e classe (amende de 1 500 €). Le non-respect d'une décision d'arrêt temporaire de travaux ou d'activité est désormais sanctionné pénalement (amende de 3 750 €), comme l'inobservation d'une décision de retrait d'affectation d'un jeune mineur à des travaux interdits ou, en cas de danger grave et imminent, à des travaux réglementés. De plus, l'inspection peut mobiliser des peines d'amende correctionnelle dont le montant est parfois

⁶⁵ Mesure pouvant s'accompagner d'une interdiction temporaire d'emploi ou d'accueil de jeunes âgés de moins de 18 ans dans l'entreprise.

alourdi jusqu'à trois fois son montant initial⁶⁶. Depuis 2018, le directeur régional peut néanmoins prononcer un avertissement⁶⁷ en lieu et place de l'amende.

b) Le recours à la transaction pénale et à l'ordonnance pénale

Dans certains cas énumérés à l'article L. 8114-4 du code du travail, le directeur régional peut proposer à l'auteur d'une infraction le paiement d'une amende plutôt que d'instruire des poursuites pénales. La transaction pénale permet ainsi de contourner les difficultés relatives au délai de traitement du dossier par la justice.

De même, la possibilité est maintenant ouverte au procureur de la République de recourir à l'ordonnance pénale pour la poursuite de ces mêmes infractions. Le juge peut alors statuer, sans débat préalable, sur cette ordonnance par laquelle est proposée une amende, et prononcer, soit la condamnation, soit la relaxe de la personne mise en cause.

B - Une avancée insuffisamment exploitée

Le plan « ministère fort » instaure un arsenal de sanctions allant bien au-delà de ce qui pouvait exister depuis quelques années en matière de travail illégal ou de fraude ou prestations de services internationales. Toutefois, l'appropriation de ces nouveaux mécanismes par l'inspection du travail ne semble pas totalement aboutie.

1 - Un apport juridique et administratif incontestable

Dorénavant dotée d'un éventail d'actions plus complet, l'inspection du travail est en mesure d'assurer efficacement son rôle préventif et coercitif selon la gravité des infractions constatées sur le terrain, en actionnant successivement les leviers mis à sa disposition, tels le rappel à l'ordre, l'infliction d'une amende ou le recours aux juridictions pénales.

⁶⁶ Amende portée à 10 000 € au lieu de 3 750 € pour l'employeur qui commet, par sa faute personnelle, un manquement à une règle de santé et de sécurité ; en récidive, l'amende passe de 9 000 € à 30 000 €. Cette amende est appliquée autant de fois qu'il y a de travailleurs de l'entreprise concernés par l'infraction.

⁶⁷ En vertu de l'article 18 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, texte qui consacre le droit à l'erreur.

Tableau n° 7 : suites données aux interventions sur la période 2012-2019

Activité Années 2012>2018 (maj 11/2019) Année 2019 (maj 01/2020)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Interventions	267 254	294 577	224 280	202 964	254 079	262 550	280 348	295 890	
>> Evolution base 100 sur 2013	91%	100%	76%	69%	86%	89%	95%	100%	
Contrôles en % des interventions	59%	57%	54%	51%	48%	47%	46%	47%	
Lettre d'observations	163 542	183 629	133 113	119 470	154 994	161 333	170 591	181 368	
Mise en demeure	5 539	5 398	3 223	2 463	3 915	3 980	4 839	5 837	
PV	5 400	5 460	3 899	3 973	4 571	4 389	5 000	5 363	
Référés	31	63	13	9	25	48	33	82	
Arrêts et reprises de travaux	6 368	6 567	4 568	3 973	5 149	6 068	5 813	7 199	
Enquêtes	59 086	64 239	55 175	48 934	53 815	53 639	54 846	56 276	
Sanctions administratives	/	/	/	20	945	1 555	1 772	2 246	
Nombre moyen d'interventions par agent de contrôle	117	127	100	91	114	123	133	143	

Source : DGT (Delphes/WIKI'T)

Comme le montre le tableau n° 7 ci-avant, et contrairement aux craintes formulées par certains agents de contrôle, l'introduction des mesures administratives n'a pas conduit à « dépenaliser » les infractions au code du travail. En effet, l'agent de contrôle conserve le choix de retenir la voie pénale, en dressant un procès-verbal, plutôt qu'en proposant une sanction administrative s'il estime cela plus opportun. Le nombre de procès-verbaux dressés par les agents de contrôle a même progressé de 3 059 en 2015 à 5 363 en 2019.

À ce titre, et en réponse à la recommandation de la Cour des comptes, formulée en 2018⁶⁸, de clarifier l'articulation entre amende administrative et action pénale en matière de travail illégal, la direction générale du travail a organisé un atelier en juin 2018 à l'Intefp. Il a conclu à la possibilité de proposer à la fois le prononcé d'une amende administrative pour non-respect des formalités déclaratives liées au détachement et, dans le même temps ou ultérieurement, de relever par procès-verbal ce qui, pour les services de contrôle, constitue une fraude à l'établissement⁶⁹. Un travail conjoint avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) est également envisagé par la direction générale du travail en vue de permettre une meilleure orientation des dossiers.

L'intérêt du nouveau dispositif de sanctions administratives repose principalement sur la réduction des délais de sanction qui peut diviser par deux la période d'instruction : cinq à six mois pour une amende administrative contre plus de douze mois en moyenne d'instruction d'un procès-verbal adressé au parquet. De plus, l'effet cumulatif des montant des amendes administratives, qui peut théoriquement atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros⁷⁰,

⁶⁸ À la suite d'une enquête sur la lutte contre la fraude en matière de travailleurs détachés et la mise en œuvre par la France de la directive européenne sur le détachement des travailleurs.

⁶⁹ Cette expression désigne la création de sociétés (« coquilles vides ») installées artificiellement dans un pays tiers pour éviter le paiement des impôts et des cotisations sociales sur le territoire national.

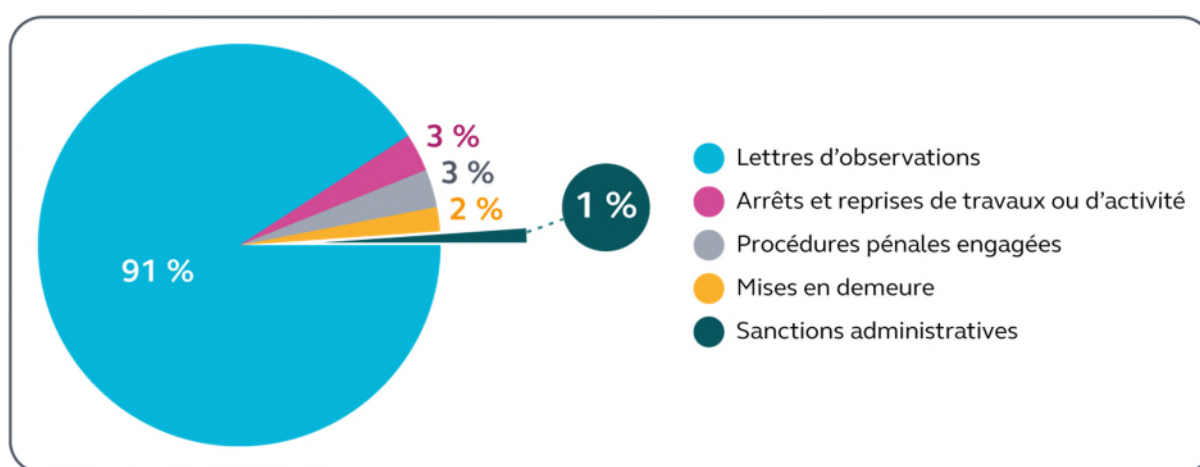
⁷⁰ À comparer aux amendes pénales dont la majorité ne dépasse pas 2 000 € (source : Infostat Justice n° 173).

adresse un signal dissuasif aux entreprises en infraction, d'autant que leur montant moyen est en constante augmentation⁷¹.

2 - Un taux d'appropriation bas et inégal sur le territoire

Malgré les efforts conjoints des ministères du travail et de la justice pour sensibiliser les services sur l'utilité des nouvelles prérogatives en termes d'effectivité du droit et d'allègement des procédures⁷², le recours aux sanctions administratives et aux transactions demeure anormalement marginal, comme le montre le graphique ci-après portant sur les suites données aux interventions pratiquées en 2018.

Graphique n° 2 : taux de recours aux sanctions administratives en 2018



Source : Cour de comptes à partir des informations communiquées par la DGT.

En effet, le niveau de recours à la sanction administrative demeure cent fois inférieur au recours à la mesure dont la portée coercitive est la plus faible : sur l'année 2018, seules 1 753 décisions de sanctions ont été prononcées par les Direccte en matière de durée du travail, de salaires et de santé et sécurité au travail. Ce résultat demeure bien inférieur au nombre des autres suites prises au cours de la même période : 170 412 lettres d'observations, 4 836 mises en demeure notifiées, 4 994 procès-verbaux transmis aux parquets. Par ailleurs, avec 4 M€ en 2017 et 8,7 M€ en 2018, le montant total des amendes notifiées demeure très inférieur au regard de ce qui se pratique au sein des pôles C des Direccte⁷³.

⁷¹ Augmentation de plus de 35 % en matière de durée du travail, passant en moyenne de 500 € en 2017 à 683 € en 2018 ainsi que sur les sujets « hygiène/restauration/hébergement » passant de 480 € à 656 €.

⁷² Dès le 12 juillet 2016, la direction générale du travail a diffusé une instruction expliquant l'intérêt stratégique des sanctions renforcées. De son côté, le ministère de la justice a publié une circulaire le 18 juillet 2016 portant sur l'importance de coordonner les sanctions administratives et pénales entre les parquets et l'inspection du travail. L'instruction a été accompagnée de la réalisation d'un nombre important d'outils méthodologiques (lettres types, questions réponses, logigramme, tableau récapitulatif des procédures) à l'intention des Direccte ainsi que des déplacements en région afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouveaux moyens d'action.

⁷³ Sur l'exercice 2018, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a notifié 2 950 amendes administratives pour un total de 19,4 M€.

En appui à ce constat décevant, la direction générale du travail estime à seulement 40 % la proportion des agents de contrôle qui ont adressé au moins un rapport en vue d'une sanction administrative. De fait, le nombre de décisions d'infliger une amende administrative est inférieur à 1 pour chaque agent en moyenne, avec un écart du simple au double selon les régions concernées. S'ils peuvent traduire la volonté – parfaitement légitime – des agents de recourir au dialogue plutôt qu'à la réponse immédiatement punitive, ces chiffres témoignent du niveau d'appropriation très disparate d'un outil qui, matériellement, peut être actionné sans difficulté majeure, comparé aux autres mesures en place avant 2016⁷⁴.

Certaines unités de contrôle font figure d'exceptions avec un taux d'utilisation des sanctions administratives bien supérieur à la moyenne nationale, contribuant ainsi à de fortes inégalités de traitement sur l'ensemble du territoire. Cette disparité ne concerne pas seulement l'amende administrative : au sein d'une même région, un département a pu initier jusqu'à 77 transactions pénales dans l'année tandis que deux départements limitrophes n'en ont proposé aucune. Le nombre d'unités de contrôle n'explique pas cet écart. Ainsi, en 2018, avec trois unités de contrôle (sur les 18 que comprend la région), l'unité départementale du Var réalise à elle seule plus de 76 % des transactions de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Si le caractère récent de ces nouvelles prérogatives implique sans doute une période minimale d'appropriation, il existe un risque d'atteinte au respect du principe d'égalité de traitement d'une entreprise à l'autre. Or, la direction générale du travail ne s'est pas donné les moyens d'y faire face, demeurant encore, techniquement, dans l'incapacité d'identifier précisément les procès-verbaux éligibles à la transaction et ceux qui ne le sont pas. De plus, elle ne dispose pas aujourd'hui d'outil pour calculer le délai de traitement moyen par les Direccte du dispositif de sanction administrative. Or, dans l'éventualité où ce dispositif est appelé à monter en puissance pour améliorer l'effectivité du droit du travail, les délais actuels vont nécessairement s'allonger, au risque de perdre en efficacité à moyen terme.

En prévision de ce risque, la direction générale du travail a indiqué réfléchir à des solutions visant à allonger la durée normale de prescription de deux ans de l'action administrative pour certaines infractions. En parallèle, certaines Direccte ont fait le choix de renforcer les effectifs consacrés au traitement des amendes, au détriment toutefois des effectifs en contrôle.

⁷⁴À l'exception du fait que ces mesures introduisent une forme de codécision entre l'agent de contrôle, le Direccte, et le cas échéant, le parquet et l'employeur en infraction, comme rappelé précédemment.

C - Des contrôles à harmoniser, un impact à évaluer

Sans remettre en question le libre choix des agents quant aux suites à donner à un contrôle, il convient de lisser sans délai les disparités trop fortes qui existent sur le territoire dans l'utilisation qui est faite des sanctions, notamment administratives. Dans une perspective plus large, il importe également de lancer une réflexion approfondie sur l'évaluation de l'impact des mesures prises par l'inspection du travail, et d'unifier la communication préventive.

1 - Faciliter l'échange et le suivi des meilleures pratiques

Pour mener à bien ses missions, l'inspection du travail doit exploiter la plénitude de ses prérogatives en matière d'effectivité du droit du travail. Si les remarques verbales et les observations écrites contribuent généralement à rectifier une situation, le recours à une mesure plus forte s'impose théoriquement en cas d'infraction grave ou de récidive. Dans le respect du principe de libre décision, l'inspection du travail doit développer une doctrine nationale quant à l'utilisation des différents leviers disponibles.

L'argument avancé par la direction générale du travail selon lequel la logique répressive ne doit pas devenir une fin en soi est tout à fait recevable. Il semble néanmoins indispensable de mieux accompagner les agents de contrôle, notamment les primo-arrivants, dans l'utilisation de ces nouveaux outils, en précisant par exemple les situations dans lesquelles l'envoi d'une simple lettre d'observation peut être jugé insuffisant.

Au-delà des efforts actuels pour mieux organiser les contrôles collectifs de l'inspection, l'amélioration de l'effectivité du droit du travail implique de sanctionner plus directement et plus uniformément les infractions les plus graves, ainsi que les employeurs récidivistes, dans l'intérêt des travailleurs comme des entreprises. D'une manière générale, l'actuel déficit d'évaluation et d'anticipation risque de fragiliser un dispositif pourtant prometteur, voire de rendre caduque toute volonté d'étendre son champ d'application.

En effet, si un agent de contrôles demeure, par principe, en mesure de décider seul d'une mesure plus sévère, il endosse sur le terrain une responsabilité personnelle plus forte dans la mesure où la décision engendrera nécessairement des conséquences pour les responsables comme pour les victimes de l'infraction. Par exemple, un arrêt de travaux décidé par la constatation d'un risque de chute de hauteur sur un chantier peut potentiellement sauver une vie autant qu'il peut menacer la survie économique de l'entreprise. L'arbitrage final repose autant sur la constatation d'éléments objectifs que sur la perception de l'agent, son niveau d'expérience et sa connaissance des outils à sa disposition.

Dès lors, l'éventail des suites à donner à un contrôle doit donner lieu à un accompagnement entre pairs plus régulier, par exemple par l'organisation, sous l'égide de la direction générale du travail et des Direccte, de plusieurs temps d'échanges professionnels autour de retours d'expériences et de bonnes pratiques au niveau départemental, régional ou interrégional. Le recours aux nouveaux leviers administratifs doit notamment y être expliqué et encouragé tant du point de vue de l'opportunité que de la mise en œuvre administrative, en illustrant, par des cas concrets, les apports et les risques de chaque mesure selon les cas de figure. Les responsables d'unité de contrôle doivent y jouer un rôle prépondérant, par leur rôle d'appui et de coordination des sections de contrôle. À ce titre, leur niveau de connaissance sur le sujet doit faire l'objet au préalable d'une attention particulière.

Parallèlement, il importe de mesurer l'évolution du niveau d'appropriation dans le temps et selon les régions, en croisant la situation et le secteur d'activité dans lesquels la sanction est demandée. Ce suivi doit permettre de détecter et de progressivement lisser les disparités d'une unité de contrôle à l'autre, de manière à garantir un traitement équitable des administrés. Enfin, les données alimenteront la démarche d'évaluation de l'impact de l'inspection du travail sur les comportements des acteurs et sur l'effectivité du droit du travail.

Dans le contexte de l'organisation territoriale de l'État qui se mettra en place au 1^{er} janvier 2021 (cf. chapitre I, §. III.), il est en outre nécessaire de vérifier l'adéquation du circuit hiérarchique dédié à l'instruction des amendes administratives et aux recours, ainsi que des moyens matériels alloués aux contrôles sur le terrain, tels que les véhicules de service ou les frais de mission. Ceux-ci seront en effet gérés par les secrétaires généraux communs aux préfetures et aux directions départementales.

2 - Évaluer et mieux valoriser l'impact de l'inspection du travail

La pertinence des prérogatives déployées depuis 2016 et leur éventuel élargissement à d'autres champs d'infraction doivent pouvoir s'apprécier au regard de l'impact réel que les contrôles génèrent sur le niveau de protection des travailleurs, la récurrence d'infractions dans les différents secteurs d'activité, l'évolution des comportements à risques, le niveau de récidive ou la dissimulation volontaire de pratiques illicites.

L'efficacité réelle des contrôles conduits par l'inspection se heurte toutefois à la complexité croissante des normes en vigueur, comme l'illustre l'encadré ci-après. Le droit du travail s'applique à une grande variété de situations professionnelles dont la connaissance demeure souvent incomplète en entreprise, et dont il résulte un grand nombre d'infractions potentielles dont le caractère involontaire, ou au contraire prémédité, est difficile à qualifier lors d'un contrôle.

La complexité du droit du travail

Situé au croisement de plusieurs sources normatives, le droit du travail rassemble des règles de natures diverses et en mutation constante, par l'action conjuguée du législateur, des tribunaux et des partenaires sociaux, voire de l'employeur ou encore des parties au contrat de travail.

À titre d'exemple récent, l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 modifie la hiérarchie des normes et pose le principe de la primauté de l'accord d'entreprise sur les accords de niveau supérieur dans de nombreux domaines, complexifiant davantage la compréhension de l'état du droit. De plus, le droit du travail emprunte à beaucoup d'autres champs juridiques tels que le code de la santé publique, le code de l'entrée et du séjour des étrangers, le code de l'environnement, le code de l'éducation et le droit civil.

Le droit pénal occupe également une place importante, et ceci tant par les infractions que peut commettre aussi bien le salarié (injure, diffamation, dénonciation calomnieuse, violence, vol, abus de confiance, infraction routière) que l'employeur (discrimination, harcèlement moral ou sexuel, traite des êtres humains, hébergement indigne, harcèlement moral ou sexuel, discrimination, travail dissimulé, entrave aux institutions représentatives de personnel, emploi irrégulier de travailleur étranger). En outre, il est utile de connaître les bases de la procédure administrative, dans la mesure où le contentieux du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ou celui des sanctions administratives est exclusivement confié au juge administratif.

Le droit du travail emprunte également beaucoup au domaine des chiffres, car le contrôle d'une règle repose souvent sur la vérification d'un calcul : mesure de la rémunération brute moyenne mensuelle, calcul de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement, niveau d'indemnités pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, comptage des heures supplémentaires, calcul des primes, calcul des rappels de salaire, calcul du préavis, calcul des congés payés, calcul des congés payés sur préavis. Ces chiffres doivent également être croisés avec le *prorata temporis*, les pourcentages variables en fonction du temps de présence, la considération de la taille de l'entreprise, de l'ancienneté, de la convention collective applicable. Autant de sources potentielles d'erreurs de comptage, de tentatives de dissimulation ou de conflits d'interprétation sur la manière de calculer.

Le lancement, depuis le 1er janvier 2020, du code du travail consultable gratuitement sur Internet à l'adresse <https://code.travail.gouv.fr/> vise à apporter une réponse de la direction générale du travail au problème de méconnaissance des travailleurs et d'une grande part des entreprises en France.

Consciente de l'importance d'une démarche d'évaluation, la direction générale du travail a suscité dès 2016 des initiatives locales d'évaluation d'actions collectives (cf. tableau ci-après) et élaboré en décembre 2018 un guide pour l'intégration de l'évaluation dans la conduite des actions collectives.

Tableau n° 8 : exemples d'évaluations d'actions collectives conduites par des unités départementales

Expérimentation	Modalités	Enseignement
DIRECCTE Bretagne / UD Finistère (29) Date : 2016-2017	- Cible : <u>les couvreurs-démousseurs</u>. - Méthodologie : un comité de pilotage	<u>Résultats de l'évaluation :</u> - Constat d'évolutions positive de comportements (mise en place de formations et la reconsidération des conditions de travail).
DIRECCTE Bretagne / UD Ile-et-Vilaine (35) Date : 2017	- Cible : <u>les ambulances</u>. - Méthodologie : trois grilles de contrôles, information régulière RUC et RUD, appui d'une société de conseil.	<u>Retour d'expérience :</u> - Dégager du temps ; - Se faire accompagner du point de vue méthodologique ;
DIRECCTE Ile de France / UD Seine et Marne (77) / UC1 et 2 Date : 2017	- Cible : <u>les centres commerciaux</u>. - Méthodologie : cinq questions évaluatives, agrégation des données sur un tableur, réunions régulières des agents.	- Agents peu nombreux et impliqués dans la conception de l'action.

Source : Cour de comptes à partir des informations communiquées par la DGT

Toutefois, ces initiatives restent d'ampleur restreinte. Il serait légitime que la direction générale du travail consacre le caractère stratégique de cette démarche d'évaluation (tel qu'elle le présente dans le schéma présenté en annexe n° 6) et amplifie la montée en compétence méthodologique en la matière, indépendamment de l'activité de contrôle proprement dite.

En effet, la démarche d'évaluation doit permettre d'objectiver la capacité de l'inspection du travail à intervenir sur les systèmes socio-productifs (branches d'activité et réseaux d'entreprises) et non plus sur des lieux de travail pris isolément les uns des autres. Il serait intéressant de mesurer également sa capacité d'agir de concert avec d'autres systèmes d'inspection, y compris européens⁷⁵, ou bien la capacité de l'inspection du travail à améliorer les situations de travail où la vulnérabilité des personnes est la plus grande (par exemple les salariés isolés, les indépendants, les travailleurs précaires ou irréguliers).

Les efforts consentis dans cette démarche d'évaluation peuvent donner lieu à un retour sur investissement significatif. Ils permettront en effet d'enrichir les rapports d'activité remis au Bureau international du travail, mais aussi d'affiner les objectifs de contrôles annuels et d'enrichir les indicateurs de performance budgétaire⁷⁶. Dans une perspective plus large, l'évaluation facilitera la détection des éventuelles défaillances des textes de lois, en relevant plus systématiquement les mesures *contra legem*, les phénomènes d'éviction ou les stratégies d'évitement du droit du travail⁷⁷.

Enfin, dans la mesure où les contrôles et les sanctions, aussi intenses soient-ils, ne peuvent pas se substituer aux actions de prévention et de sensibilisation, ce travail d'évaluation devra par la suite faire l'objet de campagnes d'information externes ciblées auprès des partenaires publics et privés⁷⁸, tout comme auprès des homologues européens *via* le bureau de liaison de la direction générale du travail⁷⁹. D'une manière générale, il importe d'entretenir une information régulière avec les services territoriaux de l'État, notamment en préfecture, ainsi qu'avec les collectivités locales, de manière à mieux valoriser le rôle et l'utilité sociale de l'inspection du travail en termes de défense des droits individuels et collectifs.

La direction générale du travail semble néanmoins partager l'importance de renforcer son expertise en matière d'évaluation, comme en témoigne la place accordée à la question de l'effectivité du droit du travail dans le récent plan national d'action 2020-2022 diffusé à l'ensemble des agents de contrôle. Le document fait notamment mention d'« *une meilleure prise en compte de l'impact des interventions* » comme axe directeur de la démarche de la direction générale du travail ; il s'agit d'un point jugé crucial à court terme.

⁷⁵ À ce titre, la récente agence européenne du travail (AET) inaugurée le 16 octobre 2019 représente pour la France l'opportunité de renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail non déclaré, les fraudes et les contournements sur le marché du travail transfrontalier, notamment dans le cadre du détachement des travailleurs.

⁷⁶ Dans son rapport public de 2016, la Cour avait recommandé à la direction générale du travail de réviser les indicateurs de performance du programme 111 pour affiner l'analyse de l'activité de l'inspection du travail. Cette modification est intervenue en 2018 pour une mise en œuvre dans le projet annuel de performance pour 2019.

⁷⁷ Attirer l'attention des autorités nationales sur les lacunes et les défauts de la législation fait partie des missions de l'inspection du travail consacrées au niveau international.

⁷⁸ Par exemple, les Urssaf et les forces de sécurité pour les questions de travail illégal, les chambres professionnelles pour les infractions sectorielles et les communes pour les sujets liés au bâtiment et aux travaux publics.

⁷⁹ La question de la publicité des sanctions avait déjà fait l'objet d'une recommandation de la Cour dans son enquête sur la lutte contre la fraude en matière de travailleurs détachés et la mise en œuvre par la France de la directive européenne sur le détachement des travailleurs (2018).

III - Un système d'information encore insuffisant malgré les efforts de modernisation

En appui au plan « ministère fort », la direction générale du travail a remplacé le système d'information CAP SITERE⁸⁰, datant de 2006, par l'application WIKI'T dotée d'une ergonomie et de fonctionnalités améliorées, mais pour laquelle il manque une réflexion plus stratégique au regard des enjeux et des objectifs attendus par l'inspection du travail.

A - Les progrès réalisés grâce à WIKI'T

Le gain relatif en matière d'ergonomie s'accompagne d'une exigence renforcée en matière de saisie des données afin de retranscrire une image sincère de l'activité.

1 - Un effort de simplification et d'ergonomie pour les agents

Après cinq mois de test, l'application du système d'inspection du travail WIKI'T est accessible depuis le mois de janvier 2016 à l'ensemble des agents de l'inspection, soit plus de 4 000 agents⁸¹. Mobilisant 1 à 2 M€ par an (soit 10,7 M€ cumulés entre 2012 et 2018), cette application, conçue avec l'aide de la direction des services informatiques (DSI) du SGMAS et d'une société de maintenance, fusionne les fonctionnalités de trois applications auparavant utilisées par les agents de contrôles : Rédac, RHRC et CAP SITERE.

Reposant sur la suite bureautique Microsoft Office 2010, ce nouvel outil plus ergonomique remplit trois missions : fournir une base documentaire nationale sur l'ensemble des infractions constatées et des suites instruites par l'inspection du travail en tous points du territoire ; apporter une aide à la rédaction par la mise à disposition de modèles de courriers, de mises en demeure, de décisions ; et enfin suivre les recours hiérarchiques et contentieux, allégeant ainsi les échanges par messagerie électronique.

Le partage de l'information dans WIKI'T est organisé de façon à garantir la protection des données vis-à-vis des services extérieurs au système d'inspection du travail⁸².

L'accompagnement technique autour de WIKI'T, assuré par des administrateurs locaux et centraux, a permis de réduire significativement le nombre d'anomalies et de demandes d'évolutions techniques entre 2016 et 2020.

⁸⁰ Abréviation de « contrôle, action, pilotage, système d'information travail en réseau ».

⁸¹ Alors que CAP SITERE était presque exclusivement réservé aux agents de contrôle ainsi qu'aux secrétariats, WIKI'T inclut les médecins inspecteurs, l'encadrement national, régional et départemental, les responsables d'unité de contrôle, les agents d'appui, les agents en charge des recours, les agents des Uracti et du GNVAC, ainsi que les services de contrôle à l'Autorité de Sûreté Nucléaire et au ministère de l'agriculture (bureau de la santé et de la sécurité au travail – BSST).

⁸² La Cnil a émis un favorable à l'utilisation de WIKI'T le 19 avril 2018.

2 - Une attention portée à la performance collective

En plus de satisfaire aux exigences de rendre compte, résultant tant des règles de gestion nationales que de celles de la convention n° 81 de l'OIT⁸³, les fonctionnalités de WIKI'T visent à une meilleure harmonisation des pratiques de contrôle et de sanction, pour favoriser la cohérence des décisions prises sur l'ensemble du territoire ainsi que le travail collectif.

Aussi, la direction générale du travail a diffusé le 24 mai 2016 une charte de saisie détaillant la manière d'enregistrer les différentes données d'activité de manière à éviter « la simple opération mécanique ». À la différence du guide d'utilisation « pas-à-pas » publié en parallèle, la charte de saisie insiste sur l'importance de saisir correctement et régulièrement pour bâtir une base documentaire reflétant une image sincère de l'activité. Les données récoltées dans WIKI'T alimentent en effet directement les données nationales utilisées, entre autres, pour dresser un bilan d'activité.

B - La persistance de défauts majeurs

La lenteur d'une interface techniquement obsolète, combinée à certaines défaillances dans la saisie et le traitement des données, amenuisent considérablement l'apport de WIKI'T sur le long terme.

1 - Un coût d'utilisation supérieur au bénéfice retiré

Malgré les progrès réalisés par rapport à CAP SITEIRE, l'ergonomie de WIKI'T demeure très en deçà de que l'on peut attendre aujourd'hui d'une application métier, tant du point de vue de l'apprentissage initial que de l'utilisation quotidienne.

En effet, l'impression de complexité est ressentie dès la prise de contact avec l'outil, avec la grande diversité d'instructions de saisie⁸⁴ engendrant un coût d'entrée important pour les agents novices ou peu habitués aux outils informatiques. Le mode d'affichage retenu ralentit fortement la navigation et oblige l'utilisateur à s'adapter à l'outil plutôt que l'inverse. De plus, la mise à disposition de modèles de documents dans WIKI'T, une fonctionnalité qui ne présente que peu de valeur ajoutée pour les agents les plus expérimentés, peut facilement être contournée avec l'application Word dont l'utilisation est souvent préférée de par sa souplesse d'utilisation, avec comme conséquence une importante déperdition de données⁸⁵ ;

Ce manque d'appropriation naturelle présente deux risques opérationnels en matière de pilotage et de performance : d'une part, celui d'inciter les utilisateurs à saisir les données différemment les uns des autres, parfois avec une rigueur moindre, conduisant ainsi à fragiliser la fiabilité des données d'activités de l'inspection ; et d'autre part, celui d'allonger inutilement le temps de saisie au détriment du temps passé à contrôler les entreprises sur le terrain. Dans

⁸³ L'article 5 de la convention n° 81 de l'OIT précise que « l'autorité compétente doit prendre les mesures appropriées pour favoriser une coopération effective entre les services de l'inspection du travail ».

⁸⁴ En plus de la charte de saisie et des différentes notices de formation « pas-à-pas », il existe 103 fiches méthodologiques, 53 guides, 35 pages de questions-réponses et 18 pages de lexique indispensables à connaître pour utiliser correctement WIKI'T.

⁸⁵ Ce faisant, l'application WIKI'T ne permet pas d'archiver la totalité des suites données aux interventions ni d'en faire bénéficier les autres utilisateurs (une partie ne figurant que dans les chronos des agents).

une perspective plus générale, il alimente également le climat de défiance entre l'autorité centrale et certains agents opposés à la réforme de l'inspection.

2 - Des défaillances dans le suivi de l'activité individuelle et collective

La configuration du système d'information WIKI'T est insuffisamment adaptée à l'objectif de pilotage de l'activité individuelle et collective de l'inspection du travail.

Alors que l'obligation de saisir dans l'application est désormais dans le code du travail depuis le 12 avril 2017 et fait l'objet de différents rappels à l'ordre de la part de la direction générale du travail, il demeure impossible au plan technique d'identifier précisément les agents qui saisissent peu ou mal dans l'application. La direction générale du travail n'a identifié que très récemment le nombre d'agents qui ne saisissent jamais dans WIKI'T - moins d'une vingtaine fin 2019 – à partir de données demandées aux directions régionales. Cette lacune interdit à l'administration de prendre les mesures correctives les plus adaptées⁸⁶.

L'application a été conçue sans tenir compte des profils des utilisateurs, ce qui ne permet pas d'identifier les données attendues pour chacun d'eux. De plus, l'interface est paramétrée de telle manière que les interventions saisies sont, par défaut, comptabilisées comme étant effectuées sur site, alors que certaines d'entre elles sont réalisées sur dossier et sans déplacement dans les entreprises ou sur les chantiers. Par ailleurs, l'utilisateur n'est pas naturellement incité par l'application à se prononcer sur le rattachement ou non des interventions à des priorités nationales. Pour ce faire, il doit ouvrir une page dédiée nécessitant de dérouler plusieurs écrans qui déclinent les objectifs nationaux, régionaux, locaux dans un foisonnement confus. Enfin, l'accès aux outils de jurisprudence et d'aide à la rédaction est facultatif.

Autre limite technique : l'outil WIKI'T ne permet pas de quantifier le temps de travail individuel mobilisé pour un contrôle, voire simplement de pondérer un contrôle au regard de la complexité de l'enquête⁸⁷. Cette faiblesse contribue à une représentation erronée de la réalité des enquêtes menées par l'inspection du travail, dont certaines mobilisent davantage en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Par ailleurs, le décompte des interventions dans WIKI'T ne reflète qu'imparfaitement la réalité du travail accompli par l'inspection du travail au regard des priorités annuelles définies au niveau national⁸⁸, sans compter l'absence de comptabilisation des interventions de conseil et de prévention.

En outre, la rigidité de l'application empêche l'ajout de nouvelles fonctionnalités et l'amélioration de l'ergonomie générale : la remontée et la synthèse d'information nécessitent ainsi d'utiliser une seconde application, DELPHES, pour rendre compte de l'activité de l'inspection du travail sur tout ou partie de ses missions, localement ou au niveau national.

⁸⁶ Exemples : un tutorat personnalisé pour les agents qui connaissent de véritables difficultés de saisie, voire une sanction individuelle dans l'éventualité d'un manquement aux obligations professionnelles.

⁸⁷ Au-delà de la limite technique, la direction générale du travail affiche sa réticence à l'idée de quantifier le temps de travail individuel effectif dans le système d'information de crainte d'un rejet de l'outil par les agents.

⁸⁸ Un agent peut cocher plusieurs cases d'interventions pour un seul contrôle en entreprise. Cette pratique, courante dans certaines sections, tend à polariser localement l'activité de l'inspection sur des contrôles superficiels ou de faible envergure. Par ailleurs, WIKI'T ne valorise pas les contrôles réalisés à plusieurs, ni les suites qui y sont rattachées, alors que ce type d'organisation est particulièrement nécessaire pour les enquêtes complexes.

C - Une stratégie numérique à construire

La direction générale du travail doit saisir l'opportunité du prochain remplacement de WIKI'T pour établir une stratégie plus ambitieuse sur le système informatique adapté aux enjeux de demain, sans se limiter à la seule amélioration de l'ergonomie de l'outil actuel.

1 - Tirer profit de la bascule informatique

Reposant sur une technologie datant de plus de quinze ans, le système d'information WIKI'T atteindra sa limite d'obsolescence en 2021, date à laquelle la maintenance technique ne sera plus assurée. Si cela n'empêchera pas WIKI'T de fonctionner, il est urgent de préparer dès maintenant son remplacement, ce à quoi s'emploie actuellement la direction générale du travail par l'intermédiaire de son projet nommé « SUIT » à titre provisoire, dont la livraison est prévue en 2021. Il importe également que l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) soit en mesure de proposer un module de formation suffisant pour les nouveaux agents de contrôle prenant leur poste l'année de la bascule.

Pour gagner en souplesse de conception, la solution d'un progiciel standard a été écartée au bénéfice d'un développement spécifique permettant d'améliorer au fur et à mesure les fonctionnalités. Un gain est notamment attendu en matière d'ergonomie, de sécurité et de partage des données, mais aussi sur le plan de la fiabilité des données par la mise en place d'un système de déduction des interventions prioritaires couvertes par les agents par la simple lecture des articles du code du travail utilisés dans la préparation des courriers.

L'évolution la plus marquante introduite par le projet « SUIT » sera certainement le déploiement du logiciel directement sur tablettes nomades ou de smartphones, permettant aux agents de contrôle de relever en temps réel les infractions constatées sur le terrain. Au-delà de l'aspect strictement matériel, il convient dès maintenant d'anticiper l'accueil qui sera réservé à cette novation et l'impact sur les pratiques professionnelles des agents de contrôle, qui seront théoriquement en mesure d'instruire des décisions plus rapidement, mais peut-être aussi avec moins de recul qu'aujourd'hui.

2 - Placer le numérique au cœur des enjeux de l'inspection

La seule évolution technologique du système d'information sera très insuffisante si elle ne s'accompagne pas dès maintenant d'un plan sur la stratégie numérique de l'inspection du travail pour les dix années à venir. Ce plan doit formaliser les enjeux actuels et à venir de l'inspection afin d'anticiper les besoins informatiques du service dans son ensemble, à savoir les grandes orientations à retenir pour l'évolution du métier d'agent de contrôle, les champs et les méthodes que l'inspection veut davantage investir et développer⁸⁹, les exemples étrangers qu'il convient d'écarter ou de transposer en France ou les évolutions techniques nécessaires pour faire face à des situations exceptionnelles comme celle déclenchée par la crise sanitaire du Covid-19.

⁸⁹ À terme, le futur système d'information de l'inspection du travail devra notamment intégrer des modules sur l'évaluation de l'impact des contrôles et sur la cotation des risques professionnels évoquées précédemment dans le rapport. L'amélioration numérique devra également apporter une alternative simple et complète à la consultation des « chronos » au format papier.

Pilotée par la direction générale du travail en concertation avec les agents de contrôle et les organisations syndicales, l'élaboration de ce plan stratégique doit s'appuyer sur des points de vue très différents mobilisant non seulement les agents de l'inspection du travail (qu'ils soient affectés au contrôle ou non) mais également ceux des autres services conduits à travailler de plus en plus étroitement avec elle compte tenu des réorganisations administratives en cours ou à venir. Cela implique de joindre à la réflexion les agents en fonction au sein des périmètres voisins : emploi, compétitivité, concurrence, insertion, justice, et sécurité publique⁹⁰.

Une telle démarche pourra ainsi contribuer à améliorer l'appropriation de l'outil par les principaux utilisateurs, en prenant en compte leurs besoins techniques autant que leurs attentes et leurs propositions pour améliorer le service rendu.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les différents dispositifs juridiques, informatiques et managériaux introduits par la direction générale du travail dans le cadre du plan « ministère fort » témoignent de la détermination de l'administration à améliorer la performance collective du service afin de mieux veiller à l'application effective des règles du droit du travail.

Toutefois, si les nouveaux instruments de contrôle et de pilotage sont correctement calibrés à l'environnement professionnel des agents, leur appropriation demeure faible et inégale sur le territoire, et cela sans qu'une réponse soit apportée pour y remédier. L'impact des contrôles de l'inspection du travail s'avère donc insuffisant, comme l'indiquent les résultats chiffrés ainsi que les entretiens conduits sur le terrain.

Dès lors, le système d'inspection du travail doit persévérer dans la trajectoire du plan « ministère fort » : d'une part, en prenant soin de corriger le manque d'effectivité et de fiabilité des nouveaux outils mis en place et, d'autre part, en veillant à faire émerger un consensus d'intervention en lien étroit avec l'ensemble des acteurs concernés.

Par conséquent, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. resserrer les priorités de contrôle autour d'objectifs mieux ciblés et plus qualitatifs, déterminés en concertation plus étroite avec les agents de terrain et reposant sur une démarche de cotation des risques à construire dans les meilleurs délais (DGT) ;*
- 5. généraliser à l'ensemble du territoire national l'utilisation de la méthode et des outils d'évaluation de l'impact des contrôles, ainsi que le suivi des suites qui leur sont données (DGT) ;*
- 6. élaborer avant 2022 un plan stratégique numérique formalisant les évolutions « métiers » prévues pour les années à venir et transformant le système d'information actuel en un véritable outil d'aide à la décision (DGT).*

⁹⁰ La DGCCRF a lancé en 2019 une réflexion stratégique similaire sur les objectifs et les modalités de lutte contre les fraudes. La porosité des sujets pourra être utilement exploitée, notamment en Directe de par la proximité physique et fonctionnelle des équipes affectés dans les pôles T et C.

Chapitre III

Une politique des ressources humaines à rebâtir

Le plan « ministère fort » comportait un volet consacré à la gestion des ressources humaines, qui a essentiellement porté sur la transformation de quelque 1 540 contrôleurs en inspecteurs du travail. Si l'effectif du système d'inspection du travail a été préservé par la direction générale du travail au cours des premières années de la réforme, il n'a pas fait l'objet d'une allocation optimale des moyens. Il diminue depuis 2017, à l'instar de l'évolution observée dans l'ensemble des services de l'État. Des mesures doivent être prises pour renforcer l'affectation d'agents au contrôle des entreprises.

Les autres axes de la politique des ressources humaines ont été défaillants, qu'il s'agisse de l'accompagnement de la montée en compétence des agents sur des postes à responsabilité ou de la formation des inspecteurs-stagiaires, les discordances entre administrations centrales ajoutant aux difficultés. Ces lacunes expliquent pour partie les difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation et les retards dans l'obtention des résultats. Il convient désormais de remobiliser les acteurs de l'inspection en élaborant une véritable politique des ressources humaines susceptible de rendre l'inspection du travail plus attractive.

I - Un renforcement massif du nombre d'inspecteurs mais une diminution regrettable des effectifs affectés au contrôle

Alors que la réforme s'attachait au renforcement qualitatif de l'inspection en offrant une promotion à un nombre élevé de contrôleurs du travail, une mauvaise allocation des moyens a conduit à une réduction du nombre d'agents affectés au contrôle des entreprises.

A - Une baisse des effectifs très récente au regard de la forte augmentation depuis 20 ans

La réforme est intervenue dans un contexte de hausse, depuis 1999, des effectifs des corps de contrôle affectés au système de l'inspection du travail. En 1999, les inspecteurs et contrôleurs du travail, auxquels il faut ajouter les inspecteurs spécialisés de l'agriculture, des transports et du secteur maritime (avec lesquels ils ont fusionné en 2009) représentaient 1 754 ETP pour 16,5 millions de salariés, soit un agent de contrôle pour 9 407 salariés. Au moment de la réforme (en 2014), l'effectif du même périmètre avait atteint 2 462 ETP au total, soit une augmentation de 40 % en quinze ans.

Depuis lors, les effectifs ont connu une baisse légère et récente pour atteindre 2 347 ETP en 2018 pour 18,6 millions de salariés, soit un agent de contrôle pour 8 552 salariés. Cette baisse n'est pas la conséquence de la réforme mais le résultat de la politique de réduction des effectifs applicable à l'ensemble des ministères. Jusqu'en 2017, les agents chargés du contrôle de la législation du travail avaient été préservés de la baisse prévue par les lettres de cadrage

ministériel : l'effort avait été reporté sur les autres services des directions régionales et des directions support.

1 - Des effectifs difficiles à mesurer

La mesure des effectifs concernant l'inspection du travail relève de différents périmètres. Il faut bien distinguer :

- d'une part, l'effectif des corps d'inspecteurs et de contrôleurs du travail, sachant que près de la moitié d'entre eux sont affectés hors du système d'inspection du travail⁹¹ ;
- d'autre part, l'ensemble des personnels affectés au système d'inspection du travail composé non seulement d'inspecteurs et de contrôleurs du travail, mais aussi de personnels administratifs, d'ingénieurs de prévention, de médecins, etc.

Tableau n° 9 : évolution des effectifs du système d'inspection du travail en ETP entre 2014 et 2018

	2014	2018	Évolution
Effectif des corps inspectants (toutes affectations confondues)	4 635	4 045	- 13 %
Inspecteurs chargés du contrôle (a)	855	1 484	+ 74 %
Contrôleurs chargés du contrôle (b)	1 176	414	- 65 %
Total des agents chargés du contrôle (c) = (a) + (b)	2 031	1 898	- 6,5 %
Inspecteurs du travail stagiaires (d)	205	239	+ 17 %
Responsables d'unité ⁹² (e)	226	210	- 7 %
Effectifs des corps inspectant en unités de contrôle (f) = (c) + (d) + (e)	2 462	2 347	- 4,7 %
Assistants de contrôle (g)	829	735	- 11 %
Effectifs affectés en unités de contrôle (h) = (f) + (g)	3 291	3 082	- 6,4 %
Effectifs chargés de renseignement (i)	512	453	- 11,5 %
Effectifs chargés de l'appui aux équipes de contrôle ⁹³ (j)	189	140	-25,9 %
Total du système d'inspection du travail (k) = (h) + (i) + (j)	3 992	3 675	- 7,9 %

Source : Cour des comptes sur la base des données DGT/SGMAS

Ainsi, en 2018, le corps des contrôleurs (1 236 ETP) et celui des inspecteurs (2 809 ETP) représentaient un total de 4 045 ETP. Une partie d'entre eux, 2 347 ETP (soit 58 %), était affectée au système d'inspection du travail, les autres exerçant notamment dans les filières emploi et formation professionnelle du ministère du travail.

⁹¹ Il s'agit de l'ensemble des services, et leurs agents, qui concourent à la mission d'inspection du travail telle que définie, dans son acception large, par les conventions de l'OIT.

⁹² Même si la réorganisation territoriale de l'inspection a pris effet au 1^{er} janvier 2015, les responsables d'unité étaient déjà nommés en 2014.

⁹³ Agents appui-ressources-méthodes, médecins inspecteurs du travail et ingénieurs de prévention.

Parmi ceux affectés au système d'inspection du travail, 1 898 ETP (soit 47 % des corps) étaient réellement affectés au contrôle des entreprises, 239 ETP étant des stagiaires en formation et 210 ETP des responsables d'unité assumant des fonctions managériales. À cet ensemble, s'ajoutait 735 assistants de contrôle et 453 agents chargés du renseignement, ainsi que les 41 ETP affectés aux services d'appui-ressources-méthodes, les 29 ETP de médecins inspecteurs du travail et les 70 ETP d'ingénieurs de préventions, soit un total de 3 675 ETP. Pourraient aussi être pris en compte d'autres effectifs des Pôles T des services régionaux chargés par exemple de l'instruction des sanctions administratives.

Il en résulte des décomptes multiples d'effectifs (ainsi le décompte pour l'année 2018 conduit à des résultats différents dans les tableaux n° 9 et 10), qui compliquent l'observation des évolutions réelles.

2 - Une baisse des effectifs de contrôle devenue préoccupante pour de nombreux territoires et une détermination peu cohérente des besoins

Globalement, les effectifs des corps de contrôleurs et d'inspecteurs ont baissé de 13 % entre 2014 (4 635 ETP) et 2018 (4 045 ETP). Comparativement, du fait du répit temporaire accordé dans l'effort de réduction des effectifs, la baisse observée pour les effectifs du système d'inspection du travail a été d'environ 6 à 7 %. En 2014, les inspecteurs et contrôleurs chargés du contrôle des entreprises au sein du système d'inspection du travail représentaient un effectif de 2 031 ETP, et ils n'étaient plus que 1 898 ETP en 2018, soit - 6,5 %.

En ajoutant les inspecteurs stagiaires en formation et les responsables d'unité de contrôle, les effectifs des corps contribuant à la mission de contrôle en unités, établis à 2 462 ETP en 2014 puis à 2 347 ETP en 2018, ont diminué de 4,7 %. Néanmoins, les unités de contrôle organisant leur travail avec le renfort des assistants de contrôle, les effectifs totaux en unités étaient de 3 291 ETP en 2014 et de 3 082 ETP en 2018, soit une baisse de 6,4 %. Enfin, en incluant les services chargés du renseignement sur la législation du travail et les services chargés de l'appui aux équipes de contrôle au sein des Direccte, les effectifs totaux du système de l'inspection sont passés de 3 992 ETP en 2014 à 3 675 ETP en 2018, soit - 7,9 %.

La pause dans la réduction des effectifs évoquée précédemment n'a cependant concerné ni les assistants de contrôle (- 11,3 % entre 2014 et 2018), ni les personnels chargés du renseignement (- 11,5 %), ni les agents chargés de l'appui aux équipes de contrôle (- 25,9 % pendant la même période). Il en a résulté une surcharge de travail pour les intéressés ainsi qu'un report de charge sur les personnels inspectant.

En l'occurrence, l'enquête dans les régions a montré que les effectifs des services de renseignements étaient dans une situation préoccupante. Cela est lié aux départs des contrôleurs du travail reçus au concours réservé d'inspecteur du travail (CRIT) et qui sont ensuite affectés en section (sauf exceptions, comme deux agents qui restaient affectés aux services du renseignement), ainsi qu'aux départs en retraite massifs et aux baisses effectuées comme variable d'ajustement au niveau de la Direccte.

La direction régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes indique ainsi que « l'arrêt des recrutements de contrôleurs du travail a soulevé de fortes difficultés de fonctionnement des services de renseignement en droit du travail confrontés à des départs en retraite massifs, par l'effet de la faible attractivité de ces services pour les agents du corps interministériels des services administratifs, des besoins de formation importants de ces agents en droit du travail, et des modalités d'accompagnement de leurs prises de fonction qui ont pu être mises en œuvre ».

L'ensemble des Direccte souligne des tensions extrêmes en termes d'effectif.

L'Organisation internationale du travail (OIT) préconise que soit pris en compte pour la détermination du nombre d'agents de contrôle nécessaire à l'accomplissement des missions, le nombre et la taille des établissements, ainsi que le nombre de salariés. Sur ce dernier point, le ratio de 1 agent de contrôle pour 10 000 salariés est préconisé. Or, il est difficile de mettre en œuvre ce ratio de référence car il est appliqué aux sections, qui représentent un effectif théorique ne tenant pas compte des vacances de postes, et non pas à un effectif réel. De plus, ce ratio s'applique en 2019 sur la base de statistiques du nombre de salariés par région établies en 2015 (dernières données disponibles).

En outre, le schéma prévisionnel des effectifs des directions régionales souffre d'une absence de lisibilité par manque de stabilité. Les régions, jusque-là encouragées à préserver les emplois dans la filière inspection, se voient aujourd'hui pénalisées de leur effort dans la constitution d'un effectif cible qui prend en compte depuis peu le ratio d'un inspecteur pour 10 000 salariés.

Ainsi, à titre d'exemple, la Normandie s'est vue notifier en mai 2019, une baisse des effectifs de 9 % (soit l'équivalent de l'unité départementale de l'Orne). Cette baisse dont la proportion n'avait pas été évoquée dans le dialogue de gestion au préalable, remet en cause l'organisation d'une direction régionale en sous-effectif et souffrant d'un manque d'attractivité, comme l'observe le directeur régional dans un courrier au SGMAS en date du 17 juin 2019⁹⁴.

La réponse de la direction générale du travail aux observations provisoires précise que « pour éviter une application mécanique des repères qui sont d'une part, pluriannuels, et qui d'autre part, doivent se conjuguer avec la situation des effectifs réels (et donc ne pas pénaliser plus durement des régions où le taux d'intérim est déjà important), un cadrage préalable est en cours avec la DRH en prévision de la notification des effectifs 2020. Cette démarche vise à éviter de pénaliser les régions déjà en fort déficit tout en tenant compte de l'objectif qui consiste à les rapprocher d'un ratio national dans un schéma pluriannuel. »

Le tableau n° 10 ci-après rend compte de l'évolution de l'effectif de contrôle et du ratio du nombre de salariés par agent de contrôle par région, ainsi que d'importantes disparités.

⁹⁴ Il y souligne que « la notification d'effectifs tire (...) les conséquences du constat d'un effectif salarié par section qui est inférieur en Normandie à la cible de 1 pour 10 000. La Direccte de Normandie s'était fixé, en accord avec l'administration centrale, un schéma d'organisation et d'effectifs à fin 2019. Ce schéma avait pris en compte une répartition homogène de l'effort de réduction des effectifs entre les différentes fonctions portées par le programme 155 (emploi, travail, secrétariat général). Un scénario alternatif qui aurait d'avantage mis à contribution le pôle T, préservant ainsi le pôle 3E et le secrétariat général conduirait aujourd'hui à ce que l'effort demandé à la Direccte soit moins important. Il m'apparaît ainsi paradoxal, qu'une règle nouvellement explicitée (1 pour 10 000 en matière d'inspection du travail) ait pour effet de pénaliser l'ensemble de la Direccte qui a antérieurement fait le choix de maintenir une capacité d'action plus importante justement en matière d'inspection du travail. »

Tableau n° 10 : évolution de la répartition entre les régions des effectifs des inspecteurs (y compris stagiaires) et contrôleurs du système d'inspection du travail en ETP entre 2015 et 2018

	Effectif réel au 31/12/2015	Nombre de salariés de la région en 2015	Nombre de salariés par agent de contrôle (effectif réel) en 2015	Effectif réel au 31/12/2018	Evolution des effectifs entre 2015 et 2018	Nombre de salariés par agent de contrôle (effectif réel) en 2018	Evolution du nombre de salariés par agent de contrôle entre 2015 et 2018	Nombre de salariés par section (effectif théorique) en 2019	Ecart du nombre de salariés par agent entre le ratio réel et théorique
France métropolitaine									
Auvergne-Rhône-Alpes	260,1	2 278 208	8 759	250,9	-4%	9 080	4%	9 224	-144
Bourgogne-Franche-Comté	96,3	720 032	7 477	90,1	-6%	7 991	7%	8 675	-684
Bretagne	102,1	865 525	8 477	91	-11%	9 511	12%	9 016	495
Centre-Val de Loire	84,8	664 301	7 834	81,4	-4%	8 161	4%	7 549	612
Corse	20,4	76 836	3 766	19,2	-6%	4 002	6%	4 520	-518
Grand-Est	187	1 430 366	7 649	176,1	-6%	8 122	6%	8 414	-292
Hauts-de-France	193,8	1 501 011	7 745	175,8	-9%	8 538	10%	8 247	291
Île-de-France	461,4	4 589 245	9 946	398,2	-14%	11 525	16%	10 648	877
Normandie	115	861 824	7 494	107,6	-6%	8 010	7%	7 627	383
Nouvelle-Aquitaine	208,1	1 498 178	7 199	192,5	-7%	7 783	8%	8 232	-449
Occitanie	184,6	1 406 843	7 621	172,5	-7%	8 156	7%	8 325	-169
Pays de la Loire	115,3	1 076 011	9 332	99,9	-13%	10 771	15%	10 056	715
Provence-Alpes-Côte d'Azur	155,5	1 316 795	8 468	152	-2%	8 663	2%	8 441	222
Total / Moyenne : France métropolitaine	2 184,30	18 285 175	8 371	2 007,2	-8%	9 110	9%	8 959	151
France d'outre-mer									
Guadeloupe (y compris St-Martin)	12,6	91 409	7 255	13,8	10%	6 624	-9%	7 031	-407
Martinique	14	83 737	5 981	13,7	-2%	6 112	2%	9 304	-3 192
Guyane	6,8	32 947	4 845	8	18%	4 118	-15%	6 589	-2 471
La Réunion	18,3	156 879	8 573	20	9%	7 844	-9%	9 805	-1 961
Total / Moyenne : France d'outre-mer	57	364 972	6 403	61,1	7%	5 973	-7%	7 934	-1 961
Total / Moyenne : France	2 241,20	18 650 147	8 322	2 068,3	-8%	9 017	8%	8 936	81
<i>Les informations concernant Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon sont indisponibles</i>									

Source : Cour des comptes sur la base des données DGT/RH Enquêtes d'Affectation Opérationnelle

Nota : Les différences constatées entre ce tableau et le précédent s'expliquent par la différence de sources. En réponse à la Cour, il a été précisé que « la DGT, exploitant deux sources de données depuis quelques années déjà est bien évidemment consciente des écarts au niveau des effectifs remontés et l'explique par des méthodologies de collecte et de traitement différentes. La base Sésame va chercher les informations dans le système d'information des ressources humaines ministériel RenoirRH alors que l'EAO s'appuie sur les fichiers de suivi des effectifs MSK qui sont alimentés par les actes de gestion. » Les comparaisons s'établissent à compter de 2015 et non 2014, afin de disposer de données homogènes, nonobstant toutes les réserves quant à la fiabilité de ces données. Elles s'arrêtent en 2018, dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

Entre 2015 et 2018, les effectifs ont diminué dans toutes les régions mais de manière très inégale : - 2 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, -14 % pour la région Île-de-France. Ces différences importantes pourraient s'expliquer par le fait, d'une part, que les baisses d'effectifs s'appliquent à une cible théorique et non aux effectifs réels et, d'autre part, que certaines régions souffrent d'un déficit d'attractivité. Pour autant, ce ne sont certainement pas les seuls facteurs.

L'évolution du nombre de salariés par agent de contrôle qui en résulte est inversement proportionnelle puisque la base de référence est celle de 2015, sans données plus récentes. Il est toutefois intéressant de comparer le dernier ratio du nombre de salariés par effectif réel en 2018 à l'effectif théorique 2019 (c'est-à-dire le nombre de sections). Les écarts sont très variables d'une région à l'autre : ils peuvent être faibles en plus (la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : + 222 salariés) ou en moins (dans la région Auvergne-Rhône-Alpes : - 166 salariés), mais, dans d'autres régions, ils s'avèrent plus importants, en plus (en Île-de-France : + 877 salariés) ou en moins (en Bourgogne-Franche-Comté : - 684 salariés).

En réponse aux observations provisoires, le ministère du travail a indiqué que « l'absence de repères et de lignes directrices pluriannuelles fixées aux Direccte quant aux organisations cibles jusqu'en 2018 ne permettait pas à celles-ci de planifier les affectations en moyens humains. Des repères affichés par la direction générale du travail et l'association de cette dernière aux décisions d'affectations faites par la DRH permettent peu à peu de retrouver les bons équilibres. »

En tout état de cause, la diminution plus ou moins accentuée selon les territoires paraît déconnectée d'une véritable définition des besoins, la référence à la norme d'un agent de contrôle pour 10 000 salariés connaissant de réelles limites dans son application.

B - Une ambition de restructuration des corps d'agents de contrôle dont le coût n'est pas connu par le ministère du travail

Le plan de transformation de contrôleurs en inspecteurs du travail, engagé en 2014 et dont l'échéance a été plusieurs fois reportée, peine à s'achever, le nombre annuel de candidats reçus déclinant fortement au concours réservé d'inspecteur du travail. Mesure majeure de la réforme « ministère fort », ce plan n'a fait l'objet d'aucune estimation de son coût par le ministère.

1 - Un plan de transformation de contrôleurs en inspecteurs du travail non encore achevé

La principale mesure prise en matière de ressources humaines dans le cadre du plan de réforme a porté sur la transformation de contrôleurs en inspecteurs du travail, selon des modalités simplifiées par rapport à la voie habituelle, le concours interne. Ce plan, initialement prévu pour une durée de trois ans, devait concerner 1 540 emplois de contrôleurs, ce corps des contrôleurs étant, dans le même temps, mis en extinction.

Ce plan n'est toujours pas achevé. À ce jour, 1 442 contrôleurs sont devenus inspecteurs à l'issue d'un examen professionnel en 2013, 2014, et 2015, puis d'un concours réservé (CRIT) les années suivantes. Il reste donc un potentiel de transformation d'emplois pour encore 98 contrôleurs, dont 96 au titre du concours et 2 au titre de la liste d'aptitude.

La réforme avait été calibrée de sorte que les contrôleurs affectés dans les unités de contrôle puissent devenir inspecteurs. Toutefois, pour des raisons statutaires, les opportunités de promotion ont été ouverte à tout le corps, y compris aux agents affectés dans d'autres filières, et ont donc concerné 2 630 personnes environ. Sur cette base, le plan concernait donc environ 1 090 emplois de moins qu'il n'y avait de contrôleurs du travail.

Au fil du temps, les promotions ont entraîné le tarissement du vivier et, par suite, les jurys ont estimé que le niveau des candidats était insuffisant pour accorder l'intégration dans le corps d'inspecteurs au niveau envisagé, notamment dans les années 2018 et surtout 2019, d'où un solde d'emplois encore non transformés (cf. tableau n° 11).

Tableau n° 11 : évolution des candidats inscrits, présents et reçus au concours réservé entre 2014 et 2019

	Nombre de candidats inscrits	Nombre de candidats présents	Nombre de candidats reçus
2014	1186	432	205
2015	1046	857	205
2016	728	667	204
2017	608	474	200
2018	451	364	193
2019	274	204	115

Source : Cour des comptes sur la base des données DGT/SGMAS

Ainsi, en 2018, sur 1 236 contrôleurs concernés, 451 se sont inscrits, 364 se sont présentés et 193 ont été reçus. En 2019, seuls 274 contrôleurs se sont inscrits, 204 se sont présentés et seuls 115 ont été reçus. Tous les contrôleurs n'ont donc pas souhaité intégrer le corps des inspecteurs. Le vivier diminue avec le temps car dans la même période, les départs en retraite ne sont plus compensés du fait de la mise en extinction du corps.

Il en ressort que l'effectif du corps des contrôleurs a diminué de 53 % entre 2014 et 2018 et que celui des inspecteurs a progressé de 40 % sur la même période ; l'effectif de ce dernier était de 2 006 ETP en 2014 et de 2 808 ETP en 2018.

En 2018, ces 2 808 ETP, sont répartis en quatre grades d'inspecteur du travail, de directeur adjoint du travail, de directeur du travail et de directeur du travail hors classe. Ils exercent leur activité à 97 % au sein des services déconcentrés du ministère du travail, sachant que 1 933 ETP sont affecté au système d'inspection du travail (soit 69 %) : 1 484 ETP sont chargés de contrôle, 239 ETP sont stagiaires et 210 ETP sont responsables d'unité.

2 - Une réforme dont le coût, estimé par la Cour entre 25 et 27 M€, n'est pas connu par le ministère

Malgré la demande de la Cour, le ministère du travail n'a pas été en mesure de communiquer les coûts prévisionnels de cette réforme, ni ses coûts réels. Il ne semble disposer d'aucune information mesurant l'impact financier de ce volet majeur du plan « ministère fort ».

Sur la base de l'analyse des fichiers de paie, la Cour a pu évaluer les masses salariales comparées entre 2014 et 2018 des corps des contrôleurs et des inspecteurs, toutes affectations confondues, dès lors qu'elles étaient rattachées au programme budgétaire 155 qui reçoit les crédits destinés aux rémunérations de tous les agents affectés au ministère du travail. Mais cette évolution des masses salariales (une baisse de 9% sur la période) ne peut mesurer l'impact du coût de cette réforme dans la mesure où les effectifs ont baissé, que les départs en retraite ne sont pas remplacés, ce qui change la pyramide salariale des corps, et que, de plus, pendant cette période la masse salariale a été affectée par d'autres facteurs (mesures indemnitaires, évolution des taux de contributions, etc.).

Toutefois, sur la base des coûts moyens constatés par corps en 2014, et en modulant les effectifs de 1540 emplois retranchés au corps des contrôleurs et ajoutés à celui des inspecteurs, le coût prévisionnel de cette réforme *ex ante* à effectif constant peut être estimé à 25,4 M€. En appliquant à la même projection d'effectifs les coûts moyens constatés en 2018 au lieu de ceux de 2014, le coût réel de la réforme *ex post* peut être estimé à 27,3 M€ (cf. tableau n° 12).

Tableau n° 12 : estimation des coûts de la réforme pour les corps sur la base des coûts moyens en 2014 et 2018

	2014			Coût ex ante : projection sur la base des coûts moyens 2014				Coût ex post : projection sur la base des coûts moyens 2018			
	ETPT	Coût moyen	Masse salariale	ETPT	Coût moyen 2014	Masse salariale sur la base des coûts moyens 2014	Coût de la réforme sur la base des coûts moyens 2014	ETPT	Coût moyen 2018	Masse salariale sur la base des coûts moyens 2018	Coût de la réforme sur la base des coûts moyens 2018
Contrôleurs	2 944,61	61 305	180 519 316,05	1 404,61	61 305	86 109 616,05		1 404,61	65 538	92 055 330,18	
Inspecteurs	1 847,59	77 823	143 784 996,57	3 387,59	77 823	263 632 416,57		3 387,59	76 605	259 506 331,95	
Total	4 792,20		324 304 312,62	4 792,20		349 742 032,62	25 437 720,00	4 792,20		351 561 662,13	27 257 349,51
<i>ETPT équivalent temps plein travaillé</i>											

Source : Cour des comptes sur la base des extractions des fichiers de paie

C - La baisse des affectations aux fonctions de contrôle

L'évolution de l'effectif du système d'inspection du travail depuis la mise en œuvre du plan « ministère fort » montre, de manière paradoxale, une baisse du nombre d'agents dédiés au contrôle des entreprises.

1 - La question cruciale des vacances de postes et du défaut d'attractivité

La baisse des effectifs est désormais aggravée par les vacances de postes. Malgré la demande de la Cour, le ministère du travail n'a pas été en mesure de communiquer les vacances de postes par grades et par région et département. À défaut d'estimation des vacances de postes sur l'ensemble des acteurs de l'inspection du travail, il est possible d'estimer les vacances d'inspecteurs sur la base des données de la direction générale du travail relatives aux sections non pourvues, sachant qu'une section correspond à un agent.

Le tableau n° 13 ci-après montre qu'en décembre 2017, les 2 194 sections n'étaient pourvues qu'à hauteur de 85,2 % (soit 1 870 sections pourvues). Le 31 août 2019, les 2 087 sections n'étaient pourvues qu'à hauteur de 89,8 % (1 874 sections pourvues), soit une vacance de postes de 10,2 %. En réalité, sur cette période, les effectifs n'ont augmenté que de 4 ETP. La diminution du nombre de postes vacants n'est que le résultat de la diminution de nombre de sections.

Tableau n° 13 : pourcentage de sections pourvues en 2017, 2018 et 2019

Région	Pourcentage de sections pourvues					
	2017	2018			2019	
	31/12	15/04	31/08	31/12	31/03	31/08
AuRA	83,9%	82,4%	91,2%	88,4%	83,1%	96,4%
BFC	88,2%	86,0%	83,9%	84,7%	83,1%	94,0%
Bretagne	91,9%	86,9%	90,9%	83,7%	92,7%	90,6%
Corse	94,1%	94,1%	94,1%	94,1%	64,7%	64,7%
CVL	94,3%	94,3%	86,4%	90,9%	85,2%	88,6%
Grand Est	79,4%	81,9%	98,2%	88,2%	88,2%	91,2%
HdF	81,3%	84,6%	94,0%	89,0%	77,5%	85,7%
IDF	77,1%	86,3%	87,0%	77,8%	79,2%	87,7%
Normandie	92,0%	88,5%	93,8%	90,3%	75,2%	81,4%
Nouvelle Aquitaine	89,0%	93,5%	93,7%	88,5%	89,0%	89,0%
Occitanie	86,5%	87,6%	97,0%	98,2%	92,3%	94,1%
PACA	91,1%	90,4%	88,5%	85,4%	82,2%	92,9%
PDL	96,3%	95,3%	90,7%	90,7%	81,3%	88,8%
Dieccte - Guadeloupe	100,0%	100,0%	84,6%	92,3%	92,3%	92,3%
Dieccte - Guyane	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	20,0%
Dieccte - Martinique	88,9%	88,9%	100,0%	100,0%	77,8%	100,0%
Dieccte - Mayotte	66,7%	66,7%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Dieccte - Réunion	93,8%	93,8%	100,0%	100,0%	100,0%	93,8%
Totaux	85,2%	87,5%	91,3%	87,0%	83,5%	89,8%

Source : enquêtes flash de la DGT

La politique de réduction des effectifs par la suppression des postes non pourvus pénalise d'autant plus les territoires souffrant d'un manque d'attractivité et pour lesquels n'existe aucun outil. De plus, le choix de communiquer sur le nombre de sections permet d'afficher un effectif cible supérieur de plus de 11 % à l'effectif réel et de présenter une apparente amélioration des vacances de poste, par la réduction du nombre de sections à effectif constant. Le tableau ci-avant ne préjuge pas non plus de l'attractivité relative des régions car les ratios présentés traduisent avant tout la rapidité et le décalage dans le temps du redécoupage des sections.

Les vacances de poste en section donnent lieu à des intérim, solution insatisfaisante au regard de l'égalité de traitement sur tout le territoire car les intérim assurent prioritairement les missions obligatoires et les statistiques d'activité en sont nécessairement influencées. La réduction du nombre de sections consécutive à un redécoupage a donc pour principal effet de mieux répartir la charge de travail sur les effectifs disponibles.

Les vacances de poste s'expliquent notamment par le nombre insuffisant d'inspecteurs en sortie d'école⁹⁵ pour compenser les départs en retraite, l'absence de mobilité et les difficultés d'attractivité de certaines régions.

⁹⁵ Selon un rapport de 2016 de l'Inspection générale des affaires sociales concernant le « recrutement, la formation et le parcours professionnels des membres des corps de l'Inspection du travail », le nombre de candidats au concours d'inspecteur du travail a baissé de plus de 60 % entre 2001 et 2016.

La DRH, en lien avec la direction générale du travail notamment, arrête les postes qui seront proposés aux inspecteurs en sortie d'école, parmi ceux proposés par les Directe. Ces postes sont majoritairement des postes en section dans des départements à faible attractivité. Cela ne manque pas de susciter chaque année des difficultés avec les inspecteurs élèves qui souhaitent être affectés dans les grandes métropoles plutôt que dans des départements ruraux (Creuse, Corrèze, Jura, Doubs, Aisne, etc.) ou dans ceux d'Île-de-France (77, 93, 94 notamment). Les inspecteurs-élèves sont invités à se positionner sur les postes, selon la règle définie par un arrêté d'août 2016. À défaut d'accord entre eux, la règle du classement de sortie est mise en œuvre si plusieurs élèves postulent sur un même poste.

Le calibrage des postes offerts au concours se fait sur la base d'une projection des départs prévus, avec des niveaux de priorité. Ainsi pour les concours 2020, 80 postes seront offerts. Pour autant, le jury n'est pas tenu de pourvoir l'ensemble des postes. C'est ce qui s'est produit en 2019, seuls 50 postes sur 80 ayant été pourvus.

Le ministère a souligné en réponse à la Cour que « pour favoriser une meilleure transparence et adéquation entre les postes à pourvoir et l'origine géographique des candidats, le décret n° 2020-121 du 13 février 2020 pris pour application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permettra, après publication d'un arrêté mentionnant le concours de l'inspection du travail, l'organisation de concours nationaux à affectation locale, garantissant des affectations dans des régions déterminées ».

Pour ce qui concerne la mobilité, jusqu'à fin 2019, le dispositif s'appuie sur une campagne annuelle de recueil des demandes des services déconcentrés et des souhaits de mobilité des agents. Cette campagne lancée par une circulaire permet d'alimenter la commission paritaire à deux occasions dans l'année : au printemps et à l'automne et de valider les souhaits de mobilité des agents qui se sont positionnés sur les postes mis à la vacance. À la dernière commission administrative paritaire de novembre 2019, aucun des postes offerts à la mobilité au niveau national n'a été pourvu.

La baisse des affectations d'inspecteurs issus du concours externe et l'absence de mobilité ont notamment abouti à ce que les anciens contrôleurs promus inspecteurs restent affectés dans leur section d'origine ou dans leur service d'origine (lorsque par exemple ils provenaient des services de renseignement). Ainsi, au regard de la politique des ressources humaines, le système d'inspection du travail est en déficit de compétences pour l'activité de contrôle et figé.

2 - Des effectifs affectés au contrôle en diminution malgré la réorganisation

La direction générale du travail a transmis les effectifs du système d'inspection du travail sur une période de 2009 à 2018 (cf. tableau ci-après⁹⁶). Celui-ci se maintient globalement sur la période mais la répartition entre les différents corps et grade connaît des évolutions différenciées.

⁹⁶ Dans ce tableau, la direction générale du travail ne prend pas en compte les effectifs chargés de l'appui aux équipes de contrôle (agents appui-ressources-méthodes, médecins inspecteurs du travail et ingénieurs de prévention), alors qu'elle les comptabilise le plus souvent dans l'effectif du système d'inspection du travail.

En 2009, les inspecteurs et contrôleurs affectés aux contrôles étaient de 2 176 ETP tandis qu'en 2018, ils n'étaient plus que 1 898 ETP, soit une baisse de 13,5 %. En réalité, 239 inspecteurs stagiaires et 210 responsables d'unité portent l'effectif des corps à 2 347 ETP soit un effectif supérieur à celui de 2009. Ce total ne représente, comme précédemment indiqué, que 58 % de leurs corps, ce qui est un meilleur ratio que celui de 2013, et seulement 47 % si l'on retient les seuls 1 898 ETP agents chargés du contrôle des entreprises, ce qui reste insuffisant pour un corps dont la mission ne peut être exercée que par ses membres.

Tableau n° 14 : évolution des effectifs du système de l'inspection du travail depuis 2009

Services déconcentrés DIRECCTE (source SESAME/SYNERGIE RH - données en ETP)											
Années (données au 31/12 de l'année concernée)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)
Inspecteur chargé du contrôle des entreprises (y compris lutte contre le travail illégal)	754	781	796	783	781	855	991	1 258	1 333	1 484	1 638
Contrôleur chargé du contrôle des entreprises (y compris lutte contre le travail illégal)	1 422	1 468	1 450	1 428	1 320	1 176	992	745	549	414	320
Total inspecteur + contrôleur chargés du contrôle des entreprises (1)	2 176	2 249	2 246	2 211	2 101	2 031	1 983	2 003	1 882	1 898	1 958
Assistant au contrôle des entreprises	940	925	897	871	864	829	813	800	736	735	692
Inspecteur du travail stagiaire					130	205	205	248	247	239	165
Responsable d'unité de contrôle (y compris LTI)						226	209	208	211	210	217
Total assistant, inspecteurs stagiaires et RUC (2)	940	925	897	871	994	1 260	1 227	1 256	1 194	1 184	1 074
Total en unité de contrôle (1) et (2)	3 116	3 174	3 143	3 082	3 095	3 291	3 210	3 259	3 076	3 082	3 032
Chargé du renseignement en droit du travail et de la formation professionnelle	580	550	544	534	522	512	480	480	475	453	439
Total	3 695	3 724	3 687	3 616	3 617	3 803	3 690	3 739	3 551	3 535	3 471

Source : DGT/DRH

On mesure ainsi, et c'est un paradoxe, que la réforme n'a pas conduit à un renforcement des effectifs affectés au contrôle, en soustrayant les responsables d'unité à cette mission, de même que les stagiaires envoyés en formation. Or, lors de son dernier contrôle, la Cour recommandait de renforcer les effectifs de contrôle, relevant qu'en 2013 les deux tiers du corps de l'inspection étaient affectés en dehors des unités de contrôle, principalement dans les pôles travail et emploi des Direccte.

Dans le contexte de baisse des effectifs, de vacances de postes et parfois de défaut d'attractivité, le temps de formation de six mois des inspecteurs stagiaires a eu un impact fort, mais la fin de la période des transformations d'emploi devrait rendre 200 à 250 inspecteurs à l'activité de contrôle. Par ailleurs, dans certaines régions, l'existence de responsables d'unité inspectant a permis d'asseoir leur légitimité tout en renforçant le potentiel de contrôle de l'unité. La direction générale du travail, longtemps hostile à ce principe, est aujourd'hui ouverte à quelques assouplissements qui permettrait de renforcer le potentiel en agents inspectants (cf. chapitre I. § I. C.).

La Cour réitère sa recommandation de renforcer par tous les moyens les effectifs affectés au contrôle, y compris par l'examen statutaire d'une ouverture du corps pour accueillir en détachement des « contrôleurs extérieurs » au corps inspectant, même si cela nécessiterait une modification du code du travail.

3 - Une activité de renseignement sur la législation à centraliser

L'activité de renseignement au sein du système d'inspection du travail

L'article 3 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur l'inspection du travail consacre l'activité de renseignement en tant que mission des systèmes d'inspection du travail. Elle consiste, selon cette convention, à fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales. L'inspection du travail remplit pour les usagers, qu'ils soient employeurs, salariés ou autres, une mission d'information, d'explication, de conseil individuel ou collectif, en faveur d'une connaissance de la législation et du droit positif. L'activité de renseignement est partie prenante au système d'inspection du travail qui ne se limite pas à une activité de contrôle.

En France, la majeure partie des agents chargés du renseignement est affectée dans des services de renseignement des unités départementales.

En 2018, ces services ont traité 841 795 demandes correspondant à 1 599 515 objets de demandes (plusieurs questions pouvant être posées dans une même demande). Ce niveau est assez proche de celui observé les années précédentes. Les demandes ont été formulées principalement par téléphone (67 % des demandes) et lors de permanences physiques (25 %). Elles émanent majoritairement de salariés (74,7 %) et portent essentiellement sur le contrat de travail (74,1 %).

Les services de renseignement se vident irrémédiablement de leurs effectifs, du fait des réussites au concours des contrôleurs, ce qui entraîne aussi une perte de compétence du service.

Les efforts de la direction générale du travail pour renforcer ces structures en personnels administratifs se heurtent à un défaut d'attractivité des services de renseignement, à une accélération des départs du fait de la pyramide des âges (d'ici 2024, 225 agents sont susceptibles de partir en retraite) et à la nécessité pour les Direccte de réduire leurs effectifs.

Au regard des situations locales, notamment en termes d'effectif, les projets de mutualisation régionale des appels téléphoniques sont encouragés par la direction générale du travail, pour mieux répartir la charge et garantir la qualité du service. Les expérimentations menées dans les régions se sont déroulées avec plus ou moins de succès.

Selon la direction générale du travail, cette mutualisation ne pourrait aboutir à la création d'une plateforme nationale car l'accueil téléphonique doit se conjuguer avec la capacité à orienter les usagers vers d'autres acteurs locaux, obligation peu compatible avec une plateforme nationale. La direction générale considère « que les moyens actuels des services de renseignement, en diminution forte et constante depuis 2016, doivent être préservés pour assurer le fonctionnement efficace du service public sur l'ensemble du territoire. » Mais surtout, dans sa réponse aux observations provisoires, elle n'indique pas de quelle autre manière elle compte parvenir à renforcer les effectifs affectés au contrôle des entreprises.

Une plateforme nationale est la seule solution à même d'apporter une réponse de qualité avec des personnes compétentes en droit du travail capables de renseigner salariés et entreprises. Du fait de l'existence des unités de contrôle, la mise en relation avec d'autres acteurs en vue, le cas échéant, d'un rendez-vous plus approfondi ne devrait pas être une difficulté insurmontable. Cette innovation permettrait de dégager un nombre substantiel d'ETP à affecter progressivement au contrôle sur les 425 ETP restant au sein des services de renseignement en 2019.

II - Un accompagnement insuffisant de la réforme lié aux lacunes de la gestion des ressources humaines

Alors que la réorganisation de l'inspection et les évolutions de sa stratégie et de ses moyens de contrôle supposaient un fort accompagnement au plan des ressources humaines, cet appui a été insuffisant tant dans l'utilisation de l'outil indemnitaire pour faciliter l'adhésion à la réforme que dans le soutien à la montée en compétence des agents promus à des postes à responsabilité, et plus largement, à la formation des agents.

A - Un outil indemnitaire insuffisamment utilisé à l'appui de la réforme

1 - Une réforme favorable pour les contrôleurs promus inspecteurs sur le plan salarial et indemnitaire

L'évolution de carrière des contrôleurs du travail promus inspecteurs a contribué à faire accepter la réforme. Ainsi, les contrôleurs accédant au corps des inspecteurs sont reclassés dans leur nouveau grade, en tenant compte de leur ancienneté, et se voient offrir une rémunération et des perspectives d'évolutions plus avantageuses que dans leur corps d'origine.

Selon les informations transmises par le SGMAS, les contrôleurs du travail ont une rémunération mensuelle statutaire brute comprise entre 1 668 € en début de carrière et 2 751 € en fin de carrière, à laquelle il faut rajouter un montant mensuel brut indemnitaire d'au moins 500 € et qui est plafonné à 1 220 €. En accédant au grade d'inspecteur, leur rémunération mensuelle statutaire brute passe de 1 926 € en début de carrière à 3 313 € en fin de carrière, à laquelle il faut rajouter un montant mensuel brut indemnitaire d'au moins 595 € et plafonné à 2 231 €. Ils peuvent de plus accéder, sous certaines conditions, aux grades supérieurs de directeur adjoint du travail, puis directeur du travail et directeur du travail hors classe.

Sur la base de l'analyse des fichiers de paie, la Cour a pu évaluer les salaires bruts moyens comparés entre 2014 et 2018 pour les effectifs des corps des contrôleurs et des inspecteurs, toutes affectations confondues au ministère du travail (programme 155). Selon ces analyses, le salaire brut moyen des contrôleurs, de 3 027 € en 2014, a progressé de 6 % pour atteindre 3 210 € en 2018 (cf. tableau n° 15).

Tableau n° 15 : évolution des salaires bruts moyens des contrôleurs et inspecteurs entre 2014 et 2018

	2014			2018				
	ETPT	Salaire brut annuel moyen	Salaire brut mensuel moyen	ETPT	Salaire brut annuel moyen	Salaire brut mensuel moyen	Evolution ETPT	Evolution salaire brut moyen
Contrôleurs	2 944,61	36 322	3 027	1 549,27	38 520	3 210	-47%	6%
Inspecteurs	1 847,59	46 603	3 884	2 535,68	45 619	3 802	37%	-2%

Source : Cour des comptes/centre appui métier/ sur la base des extractions des fichiers de paie

Cette hausse ne résulte pas de mesures salariales particulières mais d'une recomposition de la pyramide des âges du fait de la mise en extinction du corps de contrôleur, davantage de contrôleurs âgés bénéficiant d'une rémunération plus élevée. Pour les inspecteurs, les départs en retraite et l'arrivée en masse de nouveaux intégrés ont abouti à l'effet inverse, le salaire mensuel moyen brut de 2014 (3 884 €) baissant de 2 % pour atteindre 3 802 € en 2018.

Chaque situation de contrôleur intégrant le corps des inspecteurs est particulière et tient compte de son ancienneté, de son affectation, de sa fonction. Pour autant, on constate qu'un contrôleur en 2014 recevait une rémunération moyenne mensuelle de 3 027 € et que, devenu inspecteur en 2018, il recevait une rémunération moyenne mensuelle de 3 802 €, soit + 26 %.

2 - Un levier encore limité pour encourager l'implication professionnelle des agents

L'ensemble des personnels participant au système d'inspection du travail est assujéti à un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, régi par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Il est composé de deux primes, à savoir d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), indemnité pérenne versée mensuellement et attribuée en fonction du classement de l'emploi occupé au sein de la cartographie de chacun des corps et qui évolue en fonction des événements de la carrière, mais aussi d'un complément indemnitaire annuel (CIA), en fonction de l'engagement professionnel de l'agent, tel qu'il ressort notamment de l'entretien d'évaluation et dont la fixation du montant individuel relève de la responsabilité du chef de service en lien avec le supérieur hiérarchique.

En 2018, selon les extractions de paie effectuées par la Cour, le montant moyen d'IFSE versé aux inspecteurs du travail était de 9 246 € bruts par an, auquel s'ajoutait un complément indemnitaire annuel moyen de 566 €, soit des primes annuelles moyennes de 9 812 € (soit une moyenne de 818 € par mois).

D'une manière générale, les marges de manœuvre pour l'attribution du complément annuel sont faibles. De plus, il est compliqué de lier les primes à l'implication professionnelle sachant que les objectifs nationaux ne sont pas individualisés mais que leur atteinte doit être assurée, selon les termes de la direction générale du travail, « par une solidarité collective déclinée à tous les niveaux de l'organisation ». Dès lors, restent à définir les paramètres de la contribution de chacun au jeu collectif dans l'entretien d'évaluation.

Dans un contexte où les responsables d'unité rencontrent des difficultés managériales, la corrélation entre les primes et l'implication professionnelle est difficile à mettre en œuvre, au point que les comportements hostiles à la réforme (refus de saisie dans le logiciel, refus de participer à l'entretien d'évaluation) ne se sont pas forcément traduits dans la détermination individuelle des primes.

Il est pourtant nécessaire d'utiliser, de façon plus active, le système indemnitaire comme levier pour encourager l'implication professionnelle des agents dans les actions collectives. Dans sa réponse aux observations provisoires, le ministère du travail indique que « cette perspective doit être encouragée et se traduit par une revalorisation du CIA, mais de manière plus générale par la mise en place d'une véritable reconnaissance en permettant aux responsables d'unité de contrôle de devenir plus systématiquement formateurs à l'Intefp et aussi par une perspective d'évolution de carrière. »

Ce dernier point fait partie des préoccupations du SGMAS. La DRH, qui participe aux travaux conduits sous l'égide de M. Calvez⁹⁷, a créé dans le cadre de sa récente réorganisation un département chargé de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et des parcours qui est désormais associé aux travaux en cours.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi pour la transformation de la fonction publique, un intéressement collectif devrait être mis en place dans la Fonction publique d'État. Le SGMAS se dit particulièrement intéressé par ce dispositif et pourra le mettre en œuvre en lien et selon des modalités fixées avec la direction générale du travail.

B - Un accompagnement défaillant de la montée en compétence des agents sur des postes à responsabilité

1 - Les difficultés de recrutement et de formation des responsables d'unité

Les responsables d'unité de contrôle ont été parfois mis et laissés dans des positions fragiles au regard des questions managériales qui représentaient sans doute le plus grand changement culturel professionnel de la réforme. Les difficultés se sont manifestées à tous les niveaux : l'étroitesse du vivier de sélection et le défaut de volontaires, une formation au management défaillante, le manque de leviers d'action pour exercer l'autorité hiérarchique qui leur est reconnue.

a) L'étroitesse du vivier de sélection et le défaut de volontaires

Lors de la mise en œuvre de la réforme, la direction générale du travail a demandé aux services déconcentrés que les responsables d'unité de contrôle proviennent d'un vivier composé des directeurs-adjoints et des inspecteurs du travail confirmés, ayant au moins cinq ans d'expérience. En juillet 2014⁹⁸, sur 247 postes examinés, soit la quasi-totalité des responsables d'unité, 111 postes ont été attribués à des directeurs adjoints et 114 à des inspecteurs du travail, dont 67 déjà inscrits au tableau d'avancement ; 16 postes n'ont pas été pourvus à cette occasion

⁹⁷ Une mission visant à « formuler des propositions opérationnelles d'évolution des modalités de recrutement, de formation initiale et d'accompagnement de la prise de poste des inspecteurs du travail » confiée à Yves CALVEZ.

⁹⁸ Cf. procès-verbal de la commission administrative paritaire du 14 juillet 2014 et arrêté de nomination du 17 juillet 2014.

(dont 7 en Île-de-France et 3 en Nord-Pas-de-Calais) ; pour 6 unités de contrôle, aucun candidat ne s'était fait connaître.

La direction générale du travail estime que son instruction a été globalement respectée, mais comme elle n'a effectué jusqu'à ce jour aucun bilan d'ensemble de la réforme, rien ne permet de l'affirmer. Il a pu y avoir des exceptions liées à la carence de candidatures et à la nécessité de pourvoir les postes pour garantir la mise en place satisfaisante de la nouvelle organisation, sans que quiconque en administration centrale ait pu en mesurer la proportion.

Dans sa réponses aux observations provisoires, le ministère indique que « tant la direction générale du travail que la DRH ont clairement rappelé la priorité des inspecteurs acceptant de devenir responsable d'unité de contrôle pour l'inscription aux tableaux d'avancement, puisque le grade de directeur adjoint du travail est une condition pour tenir ce poste ».

Les volontaires n'étaient pas très nombreux car ils s'exposaient directement à la résistance contre la réforme et la nomination au grade de directeur adjoint n'était pas toujours une compensation suffisante pour convaincre les inspecteurs du vivier.

Ainsi, la direction régionale d'Île-de-France rappelle que « la principale difficulté rencontrée au lancement de la réforme a été de trouver des agents volontaires pour exercer ce nouveau métier. Cela a conduit à retenir des agents qui ont souhaité poursuivre, au moins en partie, des fonctions de contrôle et parfois limiter la nécessaire mobilité géographique. La Direccte Île-de-France a pris deux initiatives de co-développement avec un groupe de responsables d'unité volontaires, accompagné par un prestataire extérieur, une au niveau régional et l'autre au sein de l'unité départementale de Paris. La fonction s'installant, les difficultés se résorbent au moment du choix. Il n'en reste pas moins que les exigences du poste mettent certains agents en échecs notamment dans des contextes d'acceptabilité faible de la fonction par les agents de contrôle. »

La direction régionale de Nouvelle-Aquitaine indique de son côté que « dans un climat de forte opposition à la réforme, certains inspecteurs du travail talentueux ont refusé de postuler sur un poste de responsable d'unité de contrôle par conviction syndicale et/ou professionnelle. Ce phénomène existe toujours mais s'estompe. Les responsables en poste actuellement ont le profil adéquat pour les trois quarts d'entre eux. Dans les départements les plus « oppositionnels » à la réforme, il reste difficile de pourvoir les postes de responsables. »

De surcroît, des responsables d'unité de contrôle ont été nommés sans contrainte de mobilité, si bien que certains d'entre eux se sont retrouvés à encadrer d'anciens collègues, ce qui n'a pas facilité l'exercice de leurs nouvelles missions.

L'étroitesse du vivier d'inspecteurs expérimentés disposant de compétences managériales et intéressés par des fonctions de responsable reste toujours d'actualité, tout particulièrement dans les régions où la résistance à la réforme persiste, comme en Isère, dans la Marne, ou dans différents lieux en Île-de-France. Malgré tout, aujourd'hui, la contestation de la légitimité des responsables d'unité de contrôle s'est globalement apaisée, d'autant plus que les inspecteurs stagiaires nouvellement nommés ont besoin de leur responsable, à tout le moins au regard de son rôle d'appui métier, ce qui lui permet d'asseoir corrélativement son rôle managérial.

b) Une formation au management défailante

Au-delà de la difficulté de sélectionner et nommer les responsables d'unité de contrôle, la formation qui leur a été (ou non) dispensée a été défailante, l'administration les ayant en

définitive laissés seuls face à leurs difficultés. Cette lacune est particulièrement dommageable pour les inspecteurs nommés responsables d'unité avec seulement cinq ans d'ancienneté, soit une expérience professionnelle très courte au regard des défis à relever ou ceux qui exerçaient auparavant hors de l'inspection du travail.

Des formations au management ont parfois été dispensées par les supérieurs hiérarchiques, comme en région Grand Est, mais cette solution présentait des limites car elle exposait les faiblesses du responsable d'unité aux yeux de son supérieur.

Selon la direction générale du travail, le programme de la formation à la prise de poste est en cours de refonte suite aux retours d'expérience sur les premières années d'exercice des responsables d'unité. Il en ressort un besoin crucial d'accompagnement à la prise de poste, en matière de management (et notamment d'une équipe composée d'agents géographiquement distants) ainsi qu'en compétences techniques et organisationnelles.

Un travail est engagé avec l'Intefp pour mettre en place une formation d'adaptation plus substantielle à la prise de fonction dès 2020. Une formation spécifique à la conduite des entretiens professionnels des agents encadrés a par ailleurs été mise en place en 2019. Le ministère a confirmé dans sa réponse aux observations provisoires que « la formation renforcée des responsables d'unité de contrôle est un chantier mené conjointement entre la direction des ressources humaines de l'Intefp et la DGT qui doit trouver sa concrétisation dès 2020. » Enfin, chaque année, l'ensemble des responsables d'unité de contrôle sont réunis en séminaire national en présence de membres de l'encadrement supérieur des Direccte.

Lors de l'enquête, il est apparu partout qu'il y a autant de manière de diriger une unité de contrôle que de responsables et, selon les régions visitées, que les mots « management » et « chef » restaient parfois tabou. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, les inspecteurs rencontrés évoquaient le « collectif » sans jamais prononcer les mots « management » ou « équipe », alors que la notion d'équipe était partagée en Nouvelle-Aquitaine et que dans le Grand Est, il était question de management.

2 - Le problème plus général de l'exercice de l'autorité hiérarchique au sein de l'inspection

La mise en place des responsables d'unité de contrôle, qu'il s'agisse d'unités territoriales au sein des départements ou des responsables d'unités régionales telles que les unités régionales d'appui et de contrôle en matière de travail illégal, a mis en évidence l'absence plus générale au sein de l'inspection du travail des moyens nécessaires à l'exercice de l'autorité hiérarchique.

Les responsables hiérarchiques n'ont pas, à ce jour, la possibilité d'utiliser le compte-rendu d'activité (CREMA) d'un agent de contrôle placés sous leur responsabilité, c'est-à-dire le relevé de ses travaux annuels saisis sur l'application informatique WIKI'T. Ils ne disposent donc pas d'un outil essentiel, quoique non exclusif, pour évaluer la manière de servir de leurs collègues. Cette situation, qui paraîtrait incongrue dans la plupart des autres services de l'État chargés de missions d'inspection, résulte d'un accord passé en 2012 avec les organisations syndicales. La restriction dans l'utilisation de l'application informatique a été déclarée par la direction générale du travail à la Commission nationale informatique et liberté (CNIL).

La direction générale du travail est récemment revenue sur sa position afin que WIKI'T soit enrichie de deux nouvelles fonctionnalités : le compte rendu individuel d'activité établi mensuellement ou annuellement ; un historique individuel d'activité permettant l'accès à

la totalité des documents produits par un agent. Par une délibération n° 2019-117 du 12 septembre 2019, la CNIL a validé cette modification.

Il appartient maintenant aux administrations centrales concernées (direction générale du travail et SGMAS) de donner des directives explicites aux responsables d'unité leur permettant d'utiliser les comptes rendus individuels d'activité.

Par ailleurs, certains responsables d'unité sont prudents par nécessité et hésitent à adopter la posture de chef d'équipe inhérente à leurs fonctions, car ils doutent d'être appuyés par leur hiérarchie, elle-même peu habituée à une culture hiérarchique. C'est tout particulièrement vrai dans le domaine disciplinaire. En effet, malgré une contestation violente de la légitimité de certains responsables, parfois par des comportements inacceptables, aucune mesure disciplinaire n'est prise à l'encontre des agents aux comportements déplacés.

Des responsables d'unité face au refus de certains inspecteurs de renseigner les données dans le logiciel WIKI'T

Depuis sa mise en place, un point névralgique de l'opposition à la réforme s'est traduit par le refus de renseigner son activité dans le logiciel qui permet le pilotage et le suivi de l'activité du système de l'inspection du travail. Or l'utilisation obligatoire de WIKI'T est fondée sur l'article R. 8124-9 du code du travail, qui stipule que « tout agent rend compte de ses actions à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique suivant les modalités définies par l'administration, notamment celles concernant le partage, dans le système d'information prévu à cet effet, des informations relatives à ses actions et aux entreprises contrôlées ».

Un effort conséquent de formation a eu lieu pour permettre à tous les agents concernés de s'approprier l'outil mais aucune mesure disciplinaire n'a jamais été prise à l'égard de ceux qui ont refusé de l'utiliser complètement ou de ceux qui l'utilisent partiellement. Pour la première fois, la direction générale du travail a demandé aux Direccte en octobre 2019 de faire un état des lieux des agents refusant de saisir dans l'application, la question du respect de cette obligation de service étant au cœur de l'acte managérial de la hiérarchie de proximité. Une vingtaine de cas aurait été recensée pour un refus total de saisie (les saisies partielles ne faisant pas l'objet de l'enquête). La direction générale du travail a indiqué que, selon les situations, des mesures d'accompagnement ou de discipline seraient mises en œuvre en 2020.

L'impossibilité juridique jusqu'alors de déconcentrer au niveau régional des sanctions disciplinaires du premier groupe⁹⁹ s'est traduite par une lourdeur et des délais dans la procédure qui aboutissent systématiquement à porter le dossier à un niveau national sans lien avec les réalités locales. Ainsi, un inspecteur a pu être promu directeur adjoint du travail en fin de carrière malgré son opposition à renseigner le logiciel professionnel et à participer à l'évaluation professionnelle, en raison d'un accord syndical avec les services centraux. Ce type de situation est démotivant pour les agents de contrôle qui se sont investis dans la réforme et ses nouveaux outils.

En réponse aux observations provisoires, le ministère du travail a toutefois précisé qu'« un projet de décret portant modification du décret portant statut particulier du corps de l'inspection du travail prévoit d'autoriser le ministre du travail à déléguer par arrêté ministériel l'ensemble des actes de gestion de proximité (c'est-à-dire ne requérant pas l'avis préalable des

⁹⁹ Les sanctions disciplinaires du premier groupe (blâme, avertissement, exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours) peuvent être prononcées sans consultation du conseil de discipline.

commissions administratives paritaires, dont les trois sanctions du premier groupe) des membres des corps de l'inspection et des contrôleurs du travail aux chefs de service déconcentré sous l'autorité hiérarchique desquels ils ont vocation à exercer leurs missions ».

Au regard des difficultés sérieuses rencontrées par certains responsables d'unité, notamment par l'absence de droit de regard sur l'activité et de pouvoir de sanction, il est indispensable de renforcer la place et le rôle managérial des autorités hiérarchiques, en particulier des responsables d'unité, par tous les moyens.

C - La qualité de la formation des inspecteurs stagiaires en question

1 - Une durée de stage réduite à six mois au lieu de dix-huit mois de scolarité pour les élèves

D'emblée, la qualité de la formation des inspecteurs issus du concours réservé a été remise en question car la densité et la qualité de la formation ne pouvaient être en six mois les mêmes que celles des inspecteurs élèves issus du concours classique (interne ou externe) et dont la formation dure dix-huit mois. Au demeurant, les inspecteurs stagiaires n'ont pas disposé d'une formation homogène car ils étaient répartis entre les centres interrégionaux de formations (CIF), avec un tronc commun réduit (sur le campus de l'Intefp à Marcy-l'Étoile).

La durée réduite de la formation initiale (six mois) se fondait sur le présupposé de l'expérience déjà acquise par les contrôleurs du travail. Toutefois, ces derniers ne venaient pas tous de la filière travail, et même lorsque c'était le cas, cette durée est apparue insuffisante pour qu'ils acquièrent les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions, dans un contexte de plus en plus complexe (évolution permanente du droit du travail, technicité nécessaire au contrôle de la prévention des risques professionnels, par exemple pour tout ce qui concerne l'amiante). Cette phase initiale ne comportait même aucune formation à la maîtrise du logiciel WIKI'T.

Certes, un temps plus long aurait pesé encore davantage sur les effectifs des unités de contrôle déjà durement mis à contribution, mais il aurait évité une formation de moindre qualité, relevée par tous les interlocuteurs au cours de l'enquête.

Au sentiment de déclassement des inspecteurs de la filière classique, s'ajoute la déception d'une baisse généralisée des qualifications, accentuée par les derniers résultats aux concours réservés. En effet, la dégradation de la qualité des candidatures des dernières promotions (cf. *supra*) a abouti en 2018 à ce que le jury signale les fragilités d'une partie des lauréats qu'il avait retenus et, en 2019, à ce que le jury refuse de pourvoir tous les postes. Néanmoins, les pressions syndicales s'exercent pour organiser en 2020 un nouveau concours afin de pourvoir les 92 postes écartés par le jury de 2019.

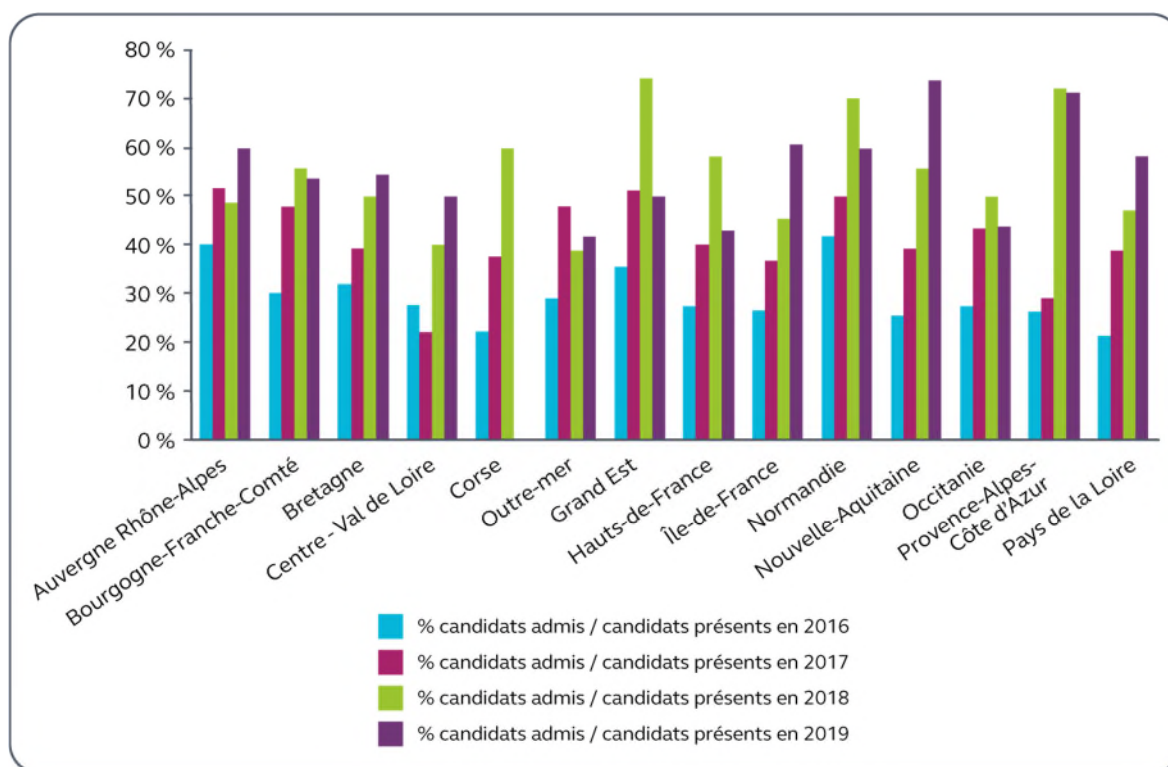
Il résulte de cette situation une difficulté pour une partie des nouveaux inspecteurs à exercer les responsabilités décisionnelles qui leur incombent et un manque d'assurance face à des entreprises¹⁰⁰ qui contestent de plus en plus la légitimité des contrôles.

¹⁰⁰ Toutefois, une enquête de grande ampleur publiée en février 2020 sur le site de l'Institut Montaigne et réalisée à l'initiative du Club des juristes, de l'Institut Montaigne et de Kantar, sur la perception du service public de la

Bien que la transformation des 1 540 emplois de catégorie B en catégorie A ait constitué une opportunité de promotion, à l'issue de ces dernières années, de nombreuses incompréhensions persistent, notamment parce que des contrôleurs aguerris et appréciés ont échoué au concours, tandis que d'autres réputés moins investis ont pu le réussir. Au fil des promotions, un sentiment d'injustice a pu alimenter une forme de frustration chez les contrôleurs en situation d'échec, partagée par solidarité par leurs collègues.

Par ailleurs, selon les régions, des dispositifs de préparation interne aux concours réservés ont été ou non mis en place, à l'initiative de la hiérarchie ou de collègues. Afin de rétablir ce déséquilibre territorial, la DRH a tenté à partir de 2016 d'harmoniser les initiatives par des instructions et les taux de réussite par région ont fait l'objet d'un suivi. Le tableau ci-après montre globalement une amélioration de ce taux année après année.

Graphique n° 3 : évolution des taux de réussite par région entre 2016 et 2019



Source : SGMAS

justice par les chefs d'entreprises souligne que 86 % des chefs d'entreprise interrogés ont tout à fait confiance (23 %) ou plutôt confiance (63 %) dans l'inspection du travail parmi les institutions qui ont une influence sur la vie des entreprises.

2 - L'Intefp : une école de formation à refonder complètement

À l'issue de son contrôle de l'Institut national de formation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp), la Cour a publié le 15 janvier 2020 le référé qu'elle avait adressé à la ministre du travail¹⁰¹. Après 14 années d'existence de l'Institut, les dysfonctionnements constatés de manière répétée, aussi bien du côté de l'établissement que de l'exercice de la tutelle, ont conduit la Cour à recommander de refonder la stratégie, la gouvernance, le fonctionnement et la gestion des moyens de l'établissement.

Les situations de blocage étaient telles qu'au second semestre 2018, aucune instance de gouvernance ou sociale ne fonctionnait. L'éclatement de la tutelle au sein du SGMAS et le manque de synergie entre le SGMAS et les directions métiers n'ont pas favorisé la mise en place de relations très formalisées, ni très structurées avec l'Institut.

S'agissant de ses différentes missions, l'Intefp a assumé un accroissement d'activité quantitatif mais il doit désormais faire un effort qualitatif pour les formations initiales. En effet, l'Institut a connu, durant la période 2011-2017, une augmentation de 34 % du volume des formations dispensées (10 143 stagiaires et 64 402 jours de formation en 2017), notamment en raison de la transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail.

L'établissement a bien su y répondre en termes quantitatifs. De ce fait, la formation initiale représente 70 % de son activité. Au-delà des promotions annuelles d'inspecteurs-élèves du travail (entre 30 et 79 selon les années) dont la formation s'étale sur quinze mois de tronc commun et trois mois de formation complémentaire après la prise de fonction, l'Intefp a accueilli au cours des dernières années entre 200 et 250 inspecteurs-stagiaires par an pour six mois de formation délivrée dans les centres interrégionaux de formation.

Les formations sont dispensées sous le contrôle des directions métiers du ministère, par des formateurs sélectionnés (la plupart du temps des pairs), selon une procédure restée longtemps très informelle. Les enjeux attachés à la qualité de la formation délivrée et à la loyauté des formateurs au regard de l'évolution des métiers et des politiques publiques sont cruciaux. Or, la « charte du formateur » ne donne toujours pas lieu à une adhésion formelle. Elle devrait pourtant constituer un acte d'engagement explicite et réciproque entre les parties prenantes (Intefp, directeur régional - lorsque le formateur est l'un de ses agents -, formateur).

Enfin, concernant la qualité des formations dispensées, si les évaluations « à chaud » reflètent la satisfaction des stagiaires, les évaluations « à froid » révèlent des niveaux d'insatisfaction des bénéficiaires de la formation initiale préoccupants, de manière réitérée depuis plusieurs années, sans que des études complémentaires aient été conduites pour confirmer ou infirmer ces résultats. Cette formation de base, qui intervient dans un contexte clos, contribue à la dégradation de l'image du corps.

La Cour rappelle les termes de son référé et recommande à l'établissement, notamment, de développer une approche plus qualitative de ses formations, afin d'initier une véritable ouverture du corps vers l'extérieur.

¹⁰¹ Le référé et la réponse de la ministre du travail sont disponibles sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Les recommandations relatives à l'Intefp

Dans son référé intitulé *L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) : une refondation nécessaire sur tous les plans*, la Cour formule les recommandations suivantes :

- Modifier la composition du conseil d'administration de l'Intefp pour que les débats portent sur les activités et le fonctionnement de l'Institut et réinstaller le conseil pédagogique et scientifique. (SGMAS)
- Formaliser une réflexion stratégique, en lien avec le conseil pédagogique et scientifique, sur la politique d'ouverture de l'Institut sur l'extérieur et le niveau de diversification optimal en termes d'origine professionnelle des personnels et des formateurs. (SGMAS, Intefp)
- Inscrire, dans le prochain document stratégique, une vision prospective partagée et documentée concernant les grands enjeux de la formation des personnels du ministère et l'avenir de l'établissement, y compris en sa qualité d'institut ; s'appuyer sur des indicateurs de résultats permettant une mesure plus exacte de l'efficacité de l'établissement pour l'ensemble de ses missions. (SGMAS, Intefp)
- Réaliser une évaluation de la formation initiale des inspecteurs du travail et des besoins en formation complémentaire des inspecteurs issus du concours réservé pour l'accès au corps des inspecteurs du travail. (SGMAS, Intefp)
- Circonscrire le budget de l'établissement aux missions du décret statutaire et renforcer sa cohérence en s'appuyant sur une comptabilité analytique en coûts complets. (SGMAS, Intefp)
- Améliorer le taux d'occupation des salles et des chambres, en optimisant la programmation des formations et en faisant évoluer la stratégie immobilière au regard de deux scénarii immobiliers (conserver ou céder le campus). (SGMAS, Intefp)

D - Des discordances récurrentes entre les services centraux (direction générale du travail et SGMAS) sur la gestion des ressources humaines

Dans ce contexte, la répartition des compétences entre la direction générale du travail, autorité centrale du système d'inspection du travail, et le SGMAS, gestionnaire chargé, en s'appuyant sur sa DRH, de la cohérence d'ensemble dans la gestion des personnels de tous les ministères sociaux, est perçue par les services déconcentrés comme un facteur de confusion, la position de l'un divergeant parfois de celle de l'autre. La complexité des relations entre la direction générale du travail et le SGMAS est ainsi au cœur de la question du management.

Si l'écueil à éviter serait de recréer une DRH au sein de la direction générale du travail ou d'alourdir les procédures par de la cogestion, il importe de donner à la DGT les moyens d'exercer son pouvoir d'autorité centrale reconnu par les conventions de l'OIT.

Celle-ci estime ne pas disposer de tous les leviers nécessaires pour exercer pleinement sa mission. À la différence de la plupart des directions de réseau exerçant des missions d'inspection (Douanes, DGFIP, DGCCRF), elle n'intervient pas directement dans la gestion du corps dont elle pilote l'activité. Ainsi, elle ne gère pas en droit les affectations, notamment des inspecteurs-élèves, les mouvements, les promotions ou les mesures disciplinaires mais est consultée, le plus souvent dans des délais contraints.

La direction générale du travail relève différentes sources de difficultés : délais de mise en œuvre des procédures disciplinaires ; absence de travail conjoint sur la liste des postes présentés aux inspecteurs-élèves alors que l'autorité centrale est tenue de respecter un ratio d'un agent de contrôle pour 10 000 salariés ; partage de la compétence pour attribuer la protection fonctionnelle ou la refuser entre la direction des affaires juridiques (DAJ), la DRH et la DGT ; absence de co-pilotage avec la direction de l'Intefp du contenu de la formation initiale et continue ; notification des effectifs de référence sans lien avec un cadre métier précis et absence de validation formelle préalable des suppressions ou créations de sections.

Elle souhaite une meilleure implication dans le pilotage des ressources humaines qui relèvent de son autorité, d'autant plus que le cadre de la nouvelle organisation territoriale de l'État engagée par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 va complexifier, dans une certaine mesure, la ligne hiérarchique¹⁰², et que certaines incertitudes demeurent sur le processus d'allocation des moyens nécessaires au fonctionnement de l'inspection du travail au plans départemental et infra-départemental (cf. chapitre I §. III. C).

De son côté, la DRH est garante de la bonne application des règles statutaires, notamment des agents des corps d'inspecteurs et de contrôleurs dont tous les membres ne relèvent pas du système de l'inspection du travail.

Des améliorations ont été engagées récemment, en liaison avec le secrétariat général et la DRH, comme la mise en place d'une procédure de gestion de situations particulières (incidents de contrôle, procédures disciplinaires) et l'association plus étroite de la direction générale du travail en amont des différents processus de décisions. La mission Calvez précitée étudie la question de l'implication de la direction générale du travail dans la gestion du corps. Par ailleurs, un protocole organisant la concertation entre la DRH et les directions métiers et notamment l'autorité centrale sur les différents processus des ressources humaines, mais également sur la gouvernance de l'Intefp, est en cours de finalisation. Sa signature tarde toutefois à intervenir, même si les difficultés semblent levées.

III - Une impérative nécessité de remobiliser les acteurs de l'inspection du travail

Face aux lacunes de la gestion des ressources humaines, des chantiers ont été engagés sur le recrutement, la formation initiale la gestion des compétences et des parcours professionnels, mais n'ont pas tous abouti à ce jour. L'évolution de la carrière des contrôleurs du travail n'ayant pas intégré le corps des inspecteurs reste également un sujet en suspens. Plus largement, il est urgent de rendre l'inspection du travail plus attractive et de remobiliser les acteurs de l'inspection.

¹⁰² L'échelon départemental ne sera plus une unité de la direction régionale comme actuellement entre les Direccte et leurs unités départementales, même si sont prévues des adaptations dans la nouvelle organisation pour tenir compte des spécificités de l'inspection du travail.

A - Une politique des ressources humaines à élaborer et à mettre en œuvre

1 - Un long chantier pour rénover la gestion des ressources humaines, qui n'a toujours pas abouti

Depuis le plan de transformation d'emplois, un premier bilan a été établi par un rapport précité de l'Igas¹⁰³ portant sur un diagnostic sur le recrutement, la formation et les parcours professionnels des membres du corps de l'inspection du travail et formulant des recommandations pour accompagner et moderniser la gestion des ressources humaines.

Pour faire suite à ce rapport, un directeur de projet placé auprès du DRH du ministère, M. Bouchet, a piloté groupes de travail et études en 2017 et 2018. Mais ses travaux n'ont pu aboutir en raison des désaccords entre la DRH et la direction générale du travail. C'est pourquoi, en 2019, une mission a été confiée par la ministre du travail à M. Yves Calvez, ancien directeur adjoint de la DGT, pour prolonger et faire aboutir les travaux précédents. Des premières mesures ont été prises à l'été 2019 afin de compenser la perte d'attractivité des concours. L'ensemble de ces chantiers et les débuts de mise en œuvre sont détaillés en annexe n° 8.

Il est pris acte des nombreux chantiers en cours, rappelés dans la réponse du ministère aux observations provisoires, qu'il devient urgent de faire aboutir car la transformation d'emplois s'est accompagnée d'un sentiment de déclassement des inspecteurs déjà en fonction, d'une perception de promesse non tenue pour les secrétaires devenus assistants de contrôle mais n'ayant pas la possibilité de mettre en œuvre leurs nouvelles fonctions faute de temps en raison du sous-effectif, et aussi du ressenti de la fin d'un possible ascenseur social qui avait, dans l'ancien système, permis à des agents de passer de la catégorie C, à la catégorie B, puis à la catégorie A.

2 - Un encadrement supérieur aux perspectives d'évolution désormais réduites

La mobilisation de l'encadrement supérieur est essentielle à la conduite comme à la réussite des politiques publiques. Or, à l'issue des transformations d'emplois des contrôleurs, le nombre d'inspecteurs susceptibles d'être promus au grade supérieur s'est fortement accru sans perspectives de concrétisation, seuls 6 % devant parvenir au dernier grade. Par ailleurs, six ans après l'installation des responsables d'unité de contrôle, les perspectives d'évolution qui leurs sont ouvertes ne sont pas encore dessinées.

La réforme de l'administration territoriale en cours (cf. chapitre I §. III. C.) pourrait encore réduire les perspectives d'emplois fonctionnels ouverts aux cadres supérieurs de l'inspection du travail, même s'il est envisagé à ce stade de créer des postes d'adjoints aux directeurs départementaux chargés des questions d'emploi et de travail, vraisemblablement confiés à des directeurs adjoints du travail. La nomination comme directeurs départementaux interministériels de cadres venant préférentiellement de la filière de la cohésion sociale, alors que les unités départementales des Direccte représentaient des effectifs majoritaires, a été ressentie comme un délaissement supplémentaire, les annonces, de surcroît, ayant été parfois faites sans précaution vis-à-vis des directeurs d'unité départementale non retenus par les préfets.

¹⁰³ Rapport n° 2016-032R, Juillet 2016 : « Recrutement, formation et parcours professionnels des membres du corps de l'inspection du travail ».

La direction régionale de Nouvelle-Aquitaine le résume ainsi : « le métier de responsable d'unité de contrôle étant particulièrement exigeant, voire usant, il convient de réfléchir aux débouchés de carrière au bout de 5 à 10 ans d'exercice. La réforme de l'organisation territoriale de l'État en cours a pour conséquence de raréfier les postes d'encadrement, soumis à une concurrence interministérielle. Il y a là un vrai sujet de ressources humaine à travailler (repyramidage du corps – développement de postes d'experts comme dans le réseau CCRF, etc.). » Le ministère a indiqué en réponse aux observations provisoires que des pistes étaient à l'étude.

Dans le cadre de la réforme territoriale, un protocole d'accompagnement des agents, concernant également l'encadrement, a été signé par cinq organisations représentatives avec les deux ministres en charge respectivement de la cohésion sociale et du travail et de l'emploi. Les responsables d'unité départementale qui n'ont pas été nommés seront accompagnés dans le cadre de ce protocole. En outre, un décret interministériel apportant des garanties de maintien de la rémunération des titulaires d'emplois fonctionnels qui ne retrouveraient pas de postes fonctionnels est en cours de publication.

En réponse aux observations provisoires, le ministère convient qu'« au moment où le ministère chargé du travail et de l'emploi ne disposera plus de services déconcentrés en propre et où les arbitrages sur les préfigurateurs des directions départementales interministérielles auront été globalement défavorables au réseau des Direccte, il est essentiel de donner un signe fort au système d'inspection du travail et à son encadrement ».

3 - Renforcer les formations pour bâtir des parcours professionnels plus attractifs

La formation continue des agents, notamment des agents de contrôles, s'appuie sur l'offre nationale de formation proposée par l'Intefp et les plans de formation régionaux. La direction générale du travail, en tant que direction métier, contribue à la définition des objectifs de cette offre nationale de formation et peut être amenée à demander aux Direccte d'inscrire obligatoirement certaines actions dans leurs plans régionaux. C'est notamment le cas pour porter les politiques publiques (formation à SIPSI, amiante, égalité professionnelle).

Pour répondre aux enjeux de qualification et de mobilisation sur les actions collectives, la politique de formation devrait être envisagée comme un outil fédérateur pour l'ensemble du réseau et, à ce titre, chacun de ses acteurs devrait bénéficier d'un plan de formation avec des passages obligatoires et d'autres optionnels. Le droit à la formation devrait être un outil dynamique de la politique en ressources humaines de l'inspection du travail.

Par ailleurs, la question territoriale est absente de la politique des ressources humaines du ministère alors que des outils pourraient être mis en place dans le déroulé des carrières pour renforcer l'attractivité des postes de certains territoires (incitations indemnitaires, prise en compte de l'occupation de postes non attractifs pour une progression de carrière accélérée, fixation d'une période minimale d'occupation des postes, etc.). Le fait que la DGAFP ouvre un chantier interministériel sur ce sujet n'empêche pas le ministère d'avoir sa propre réflexion.

Cette inertie, voire cet immobilisme, résultent de la répartition des responsabilités entre le SGMAS et la direction générale du travail, précédemment évoquée, mais aussi de la prégnance des accords syndicaux. Ils prévalent sur l'impératif d'une gestion des ressources humaines efficace qui valoriserait les personnels investis dans la réforme.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait identifié comme piste d'amélioration la nécessité de spécialiser davantage les personnels. Elle constatait alors que « la procédure nationale de gestion des affectations restent indifférente à la spécialisation des postes d'affectation et ne prend en compte que les facteurs extérieurs au contenu du poste, comme le grade et l'ancienneté ».

Cette recommandation est réitérée. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe français d'une inspection du travail généraliste mais de permettre d'identifier et de conserver certaines compétences, ainsi que de les valoriser dans le parcours professionnel des inspecteurs. Les expertises en matière d'agriculture et, plus encore, de transport doivent être impérativement conservées et valorisées, comme les spécialités (travail illégal, amiante, égalité professionnelle, etc.).

Il importe enfin de bâtir un plan de formation continue pour tous les agents, permettant de mettre à niveau le socle juridique nécessaire à l'exercice des fonctions généralistes mais aussi la formation dans les différentes spécialités et expertises existantes. La gestion de carrière des personnels de l'inspection du travail doit être dynamisée. Pour ce faire, il convient de construire des parcours professionnels en évaluant et valorisant les spécialités, les affectations dans des territoires peu attractifs, les responsabilités exercées, les réussites dans des opérations sensibles.

B - Proposer aux derniers contrôleurs du travail une intégration dans la filière administrative

Les contrôleurs du travail qui n'auront pas pu bénéficier du concours réservé seraient fin 2019 au nombre d'environ 1 000 ETP. Il s'agit de contrôleurs en difficulté avec l'exercice du concours ou qui n'ont pas souhaité passer cette épreuve pour des raisons personnelles comme l'impossibilité de suivre une formation éloignée de leur domicile ou la proximité de la retraite. Cette estimation est sujette à caution car l'effectif du corps en 2018 transmis par le SGMAS s'élève à 1 235 ETP, tandis que les extractions de paie effectuées par la Cour sur ce corps permettent d'identifier 1 550 ETPT cette même année¹⁰⁴.

En tout état de cause, en retranchant les 165 inspecteurs stagiaires de 2019, au décompte de la DRH, il resterait fin 2019 environ 1071 ETP, sans compter les départs en retraite nombreux du fait de la pyramide des âges. La DRH annonce 900 personnes encore actives dans le corps fin 2019. Selon le directeur général du travail, seuls 320 d'entre eux sont encore affectés au contrôle des entreprises mais d'autres peuvent participer au système d'inspection du travail sur d'autres missions (renseignements, services techniques d'appui aux agents de contrôle, instruction de recours hiérarchiques, instruction des dossiers de sanctions administratives, etc.).

D'autres agents du corps sont affectés sur des autres missions relatives à l'emploi ou au contrôle de la formation professionnelle. Ainsi, selon la dernière enquête d'affectation opérationnelle disponible qui date de 2017, 22 % des contrôleurs du travail étaient affectés au sein du Pôle 3E des Direccte¹⁰⁵, soit en unité régionale, soit en unité départementale, et près de 10 % étaient affectés sur des fonctions supports.

¹⁰⁴ Il ne s'agit certes pas du même décompte, mais celui de la Cour qui tient compte du temps de présence au *pro rata temporis* sur l'année devrait être inférieur à celui de la DRH, alors que l'inverse est constaté.

¹⁰⁵ L'un des trois pôles des Direccte, chargé des entreprises, de l'emploi et de l'économie.

Ces personnels appartiennent à un corps en extinction où plus aucun recrutement ne vient remplacer les départs en retraite. Du fait de la pyramide des âges, et sur la base des départs prévisibles à législation retraite constante, 400 contrôleurs seraient encore dans les effectifs en 2022.

Quel que soit le nombre d'agents concernés, l'enquête dans les territoires a montré la frustration des contrôleurs du travail. La direction d'Île-de-France a souligné qu'« après plusieurs années d'examen professionnel spécifique, les contrôleurs non reçus vivent une incompréhension au mieux, une injustice au pire, d'un dispositif que ne leur offre plus beaucoup de perspectives. Bien qu'en comité de direction et lors des instances de dialogue social, il ait été clairement indiqué que les postes en section resteraient ouverts aux inspecteurs et contrôleurs du travail, le malaise est réel. »

Par ailleurs, la révision en cours des modalités de recrutement devrait permettre, selon la DRH, d'augmenter la part des postes offerts au concours interne à l'issue du plan de transformation d'emploi, notamment pour permettre aux contrôleurs les plus récents (dernier concours organisé en 2013) d'accéder au corps de l'inspection du travail malgré la fin du plan de transformation des emplois.

Les organisations syndicales souhaitent que les derniers contrôleurs du travail soient intégrés dans le corps des inspecteurs, désormais sans concours. Une telle solution reviendrait à remettre en cause le sens de la transformation d'emplois par le concours réservé et à accentuer davantage le sentiment de baisse de niveau, sans compter le coût de cette promotion.

La Cour a souhaité connaître la part des 400 contrôleurs qui resteraient affectés au contrôle des entreprises fin 2022, mais sa demande est restée sans réponse, y compris à l'issue de la phase de contradiction avec le ministère du travail.

En appliquant le ratio actuel d'un tiers, cette part serait actuellement d'environ 130 contrôleurs, les autres étant affectés à des fonctions exercées indifféremment par des contrôleurs ou des secrétaires administratifs, voire des attachés. Il apparaît dès lors plus opportun de proposer aux contrôleurs qui souhaitent une évolution de carrière une intégration dans la filière administrative.

En réponse aux observations provisoires, le ministère a indiqué que celle-ci ne pouvait se faire surtout en raison du fait que les contrôleurs avaient une situation financière bien plus avantageuse que celle des secrétaires administratifs.

En tout état de cause, intégrer dans le corps des inspecteurs les contrôleurs qui n'ont pas voulu passer le concours ou qui ont échoué reviendrait à aggraver le sentiment de déclassement ressenti. Une telle solution rendrait inutile la démarche de transformation des emplois engagée dans le cadre du plan « ministère fort », sans compter le mauvais usage d'argent public mobilisé à ce titre. Cette perspective est à écarter fortement.

C - Rendre l'inspection du travail plus attractive

Les bilans sociaux publiés par le SGMAS proposent des informations globales sur les personnels des ministères sociaux, en distinguant parfois les ministères ou les corps mais le système d'inspection du travail n'est pas suivi en tant que tel. Pour apprécier les conditions de travail des agents, il faudrait par exemple disposer d'information sur l'absentéisme, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, les instances ministérielles (comité technique ministériel ou comité

d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériel) pourraient être des relais, mais dans la mesure où les organisations syndicales nationales qui y siègent se sont, pour quatre d'entre elles, déclarées hostiles à la réforme de l'inspection du travail, les informations qui en émanent peuvent manquer d'objectivité.

Le baromètre social est un indicateur complémentaire, comme peut l'être également le recours à d'autres outils (mobilisation de la cellule d'écoute, mobilisation de l'institut d'accompagnement psychologique et de ressources – IAPR - et des agents de prévention). Des documents uniques d'évaluation des risques professionnels doivent être établis par structure ; les risques psycho-sociaux doivent y être intégrés au même titre que les autres risques. Une veille sociale trimestrielle a été mise en place début 2018, pour faire remonter les informations via le réseau des Direccte autour de quatre thèmes : l'agenda social, l'activité syndicale, le climat social et les tracts.

Au cours de l'enquête menée par la Cour, l'annonce de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (cf. chapitre I) a suscité beaucoup d'inquiétudes au sein de l'inspection du travail et une certaine démobilitation, au moment même où la réforme trouvait un début d'équilibre, même imparfait. Les inspecteurs du travail ayant dû intégrer ces cinq dernières années une révolution profonde de leurs pratiques professionnelles, ces transformations doivent être consolidées dans la durée.

Le changement d'organisation autour des unités de contrôle visait à lutter contre le sentiment de solitude. Celui-ci perdure, de manière inégale selon les territoires et les unités de contrôle. Il serait intéressant que la direction générale du travail mène une enquête interne sur ce point, car à l'occasion de l'enquête de la Cour, il a été relevé que les inspecteurs étaient encore marqués par l'assassinat en 2004 d'une contrôleuse du travail et d'un agent du service de contrôle de la Mutualité sociale agricole lors d'une inspection de routine dans une exploitation agricole en Dordogne. Pour lutter contre le sentiment de solitude ou la peur, certains inspecteurs interrogés étaient désireux de travailler à deux. La place et le rôle du responsable d'unité sont à cet égard cruciaux et sa formation comme manager décisive, non seulement au regard de l'impératif de faire remonter les informations indispensables au pilotage, mais aussi pour assurer les meilleures conditions de travail aux membres de son équipe.

Il demeure un très grand écart entre l'utilité des contrôles menés par les agents et la reconnaissance que leur témoignent les salariés concernés par des atteintes au droit du travail, d'une part, et l'image assez dégradée du système de l'inspection du travail, d'autre part.

L'exemple d'un contrôle dans la prévention des risques mortels auxquels sont exposés certains salariés

Le contrôle du chantier « Cœur de Ginko » (rue Marceline Desbordes Valmore) à Bordeaux où se construit, avec un maître d'ouvrage unique, un écoquartier composé de 26 immeubles regroupant commerces (dont une grande surface) et logements avait pour objet une reprise de chantier.

Ce gros chantier, engagé courant 2015 et dont la fin prévisionnelle est en 2021, est entré fin 2018 en fin de phase « gros œuvre ». Début 2019, les opérations de ravalement des bâtiments construits ont débuté. Ce type de travaux implique la mise en œuvre d'échafaudages en façade des bâtiments afin de permettre aux entreprises de ravalement de réaliser enduits de façade, peinture, pose de parements ou pose d'éléments d'habillage architecturaux. Or, les opérations de montage d'échafaudage et l'utilisation de ces échafaudages par les ravaleurs génèrent des risques importants de chute de hauteur qui aboutissent régulièrement à des accidents graves ou mortels.

Les statistiques établies par la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) montrent une surreprésentation du secteur du bâtiment et des travaux publics en termes de sinistralité (14 % des accidents du travail et 23 % des décès) par rapport à la part de salariés travaillant dans la branche (8 % des salariés).

Statistiques de sinistralité établies par le CPAM pour 2017

Focus sur le secteur du BTP

	Nombre de salariés	Victimes de maladies professionnelles	Victimes d'accident du travail	Nouvelles incapacités permanentes (IP)	Décès	Journées perdues	Somme des taux d'IP
CTN B : bâtiment et travaux publics	1 530 429	6 779	86 886	5 753	120	6 192 743	70 863
TOTAL DES SALARIES*	19 250 334	42 774	633 496	33 239	530	41 760 116	350 038
Part du BTP	8 %	16 %	14 %	17 %	23 %	15 %	20 %

Depuis le début de l'année 2019, dans le cadre du plan régional d'action, une action de contrôle du risque de chute de hauteur est menée sur les monteurs d'échafaudages et les entreprises utilisatrices intervenant sur ce chantier. Six décisions d'arrêt de travaux ont été rédigées à ce titre en 2019. La dernière en date (9 octobre 2019) concernait une opération de montage d'échafaudage réalisée par les salariés d'une entreprise qui intervenaient sur les plateaux à 5 et 7 mètres de hauteur sans disposer d'équipement de protection collective ou individuelle contre les chutes de hauteur. La stabilité même de l'échafaudage était sujette à caution, les salariés monteurs (intérimaires pour la plupart) procédant sans suivre la notice de montage de l'échafaudage et sans avoir à leur disposition sur place de plan de calepinage.

Après avoir défini un mode opératoire garantissant l'intervention des salariés en sécurité et après avoir procédé à la mise en conformité de l'échafaudage, la société destinataire de la décision d'arrêt de travaux a adressé à la section de contrôle le 21 octobre 2019 une demande d'autorisation de reprise des travaux. Suite à quoi, un rendez-vous a été pris le lendemain sur le chantier avec le responsable de l'entreprise afin d'examiner la demande de reprise au regard de la mise en conformité effectuée. Celle-ci a été accordée sur place. Dans le même temps, il a été constaté un manquement à l'obligation de prévention des risques liés à la co-activité de deux entreprises puisqu'une opération de levage était en cours au droit de l'échafaudage.

Cet exemple éclaire sur l'importance des connaissances réglementaires mais aussi techniques à mobiliser par les inspecteurs dans leurs missions de contrôle. La dimension relationnelle du geste métier est essentielle face à des entreprises soumises à des pressions commerciales et concurrentielles mais pas toujours au fait des règles à respecter ou parfois dans le déni des risques avérés.

Des actions intensives de communication externe et interne doivent donc être conduites pour redorer l'image amoindrie de l'inspection du travail et remobiliser les personnels du système de l'inspection autour des actions collectives au service des citoyens. L'ouverture du corps par la formation initiale et continue ou par l'accueil en détachement est également nécessaire. En réponse aux observations provisoires, le ministère a indiqué être conscient « de la nécessité de porter une communication positive sur les missions et l'action du système d'inspection du travail, en contrepoint de quelques situations médiatisées et ternissant l'image de toute l'inspection. Plusieurs actions sont déployées dans cet objectif ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La transformation de 1 540 contrôleurs en inspecteurs a constitué une belle promotion de carrière pour les intéressés tout en renforçant les effectifs des inspecteurs. Pour autant, cette réforme des ressources humaines emblématique du plan « ministère fort » connaît des défaillances, qui expliquent pour partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme et les retards constatés dans l'obtention des résultats.

En premier lieu, une mauvaise allocation des effectifs entraîne des difficultés, tout particulièrement dans les territoires manquant d'attractivité et ne parvenant donc pas à combler les vacances de postes, qui s'en trouvent dès lors pénalisés, faute de processus cohérent de détermination des besoins.

En second lieu, malgré son coût estimé par la Cour entre 25 M€ et 27 M€, cette réforme s'est limitée à des mesures catégorielles avantageuses pour un corps, mais sans stratégie de ressources humaines globale pour accompagner les changements, tout particulièrement au regard des besoins en formation initiale et continue, du fait d'une mauvaise gestion de l'école et d'un manque d'ouverture du corps. Les chantiers concernant la dynamique des ressources humaines ont été entravés par les désaccords entre la direction générale du travail, autorité centrale, et la DRH, garante du statut. Des accords sont en cours d'élaboration.

La posture managériale des responsables d'unité constitue le plus grand changement culturel professionnel de la réforme. Or ceux-ci ont été souvent placés ou laissés dans des positions fragiles au regard de leurs équipes, du fait notamment d'un défaut de formation et de l'absence de leviers leur permettant d'exercer leur autorité hiérarchique.

Désormais, il convient de tracer des perspectives d'évolution professionnelle pour tous les grades y compris l'encadrement supérieur. La spécialisation, les affectations dans les territoires peu attractifs, la mobilisation dans les actions collectives et les résultats doivent être pris en compte dans l'attribution des primes et les promotions.

Alors qu'elle trouvait peu à peu un nouvel équilibre, l'ensemble de la filière est particulièrement éprouvé par la réforme territoriale en cours de mise en œuvre dans laquelle elle estime que certains arbitrages lui ont été défavorables. Des mesures doivent être prises sans délai pour ouvrir le corps, redorer l'image de l'inspection du travail et remobiliser ses acteurs, dans un contexte rendu plus complexe par la crise sanitaire.

Par conséquent, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. renforcer les effectifs affectés au contrôle des entreprises, y compris en dégageant des moyens par la création d'une plateforme nationale pour le renseignement sur le droit du travail (DGT, SGMAS) ;*
- 8. améliorer et formaliser la coordination entre la DGT et le SGMAS en matière de gestion des ressources humaines en veillant à conforter la ligne hiérarchique du système d'inspection du travail (DGT, SGMAS) ;*

-
9. *bâtir un véritable plan de formation continue pour tous, en lien avec des parcours professionnels balisés qui valorisent les spécialités, les affectations dans des territoires peu attractifs, les responsabilités exercées, les réussites dans des opérations sensibles (DGT, SGMAS) ;*
 10. *exclure, pour les contrôleurs du travail, toute intégration dans le corps des inspecteurs en dehors des conditions initialement prévues (DGT, SGMAS).*
-

Conclusion générale

L'évolution de l'inspection du travail depuis une quinzaine d'années met en exergue une opposition entre deux conceptions possibles.

L'une, traditionnelle et défendue par de nombreux agents, est fondée sur le rôle prépondérant de l'inspecteur ou du contrôleur du travail, investi d'un rôle particulier de protection des salariés dans le contexte d'un rapport de force présumé déséquilibré en faveur des employeurs. Il en résulte le choix d'une inspection généraliste dans laquelle chaque agent peut se saisir de toutes les questions relatives au droit du travail et constitue l'interlocuteur unique des entreprises et des salariés dans le secteur géographique qui lui est confié. Cette conception s'appuie de surcroît sur des prérogatives particulières accordées aux agents de contrôle, les protégeant des pressions extérieures indues, et sur l'indépendance qui est reconnue à l'inspection du travail en France.

Cette conception présente des avantages. La motivation et l'engagement particulier des agents dans la réalisation de leur mission ont longtemps concouru à l'attractivité du métier. La présence territoriale de proximité de l'inspection peut apparaître comme un atout dans un contexte où celle-ci est attendue des administrations. Elle présente cependant des faiblesses et des contradictions. Comment exercer pleinement une compétence générale lorsque la réglementation du travail et les pratiques frauduleuses sont toujours plus complexes ? Comment concilier l'ensemble des missions de conseil et de contrôle qui incombent à l'agent de contrôle : les priorités nationales de contrôle, ses interventions obligatoires dans certaines situations et les sollicitations individuelles des acteurs du monde du travail, aux contours mal définis ? Cette compétence exclusive sur un territoire ne tend-elle pas à isoler l'agent de contrôle et à maintenir une hétérogénéité dans le contrôle des entreprises ?

Ce fonctionnement traditionnel de l'inspection s'accommode aussi de pratiques ou habitudes qui seraient incongrues dans d'autres administrations, notamment une réticence de l'administration centrale à donner aux agents d'encadrement les moyens d'exercer leur autorité hiérarchique, et connaît des situations excessives ou inadmissibles comme le refus pour un agent de rendre compte de son activité.

Face à cette conception, les ministres successifs et l'administration centrale ont cherché à développer une approche nouvelle de l'activité de l'inspection, plus proche de celle d'autres services de contrôle, fondée sur des méthodes plus formalisées et plus collectives. Devant la complexité croissante des domaines à contrôler, ils ont aussi cherché à renforcer la compétence de l'inspection par la spécialisation de certains de leurs agents et de quelques équipes. Ce schéma repose autant sur la compétence individuelle des agents que sur une dynamique collective dans le cadre d'un « système d'inspection du travail ».

Après d'autres réformes, mais de manière plus globale et plus hardie, le plan « ministère fort » a constitué une nouvelle phase dans cette évolution. Il s'est heurté à des oppositions, parfois violentes, à un contexte défavorable, celui de la baisse des effectifs, et à des réformes de l'État déconcentré en 2016 et en 2019, qui ont compliqué sa mise en œuvre. Malgré ces obstacles, la réforme a été mise en place avec rapidité.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de ses principales mesures, la réforme se trouve au milieu du gué. Il reste autant de chemin à parcourir qu'il en a déjà été parcouru pour que ses objectifs soient pleinement atteints. Si le constat, dressé par la Cour en 2016, d'une organisation et d'un fonctionnement figés mérite d'être corrigé compte tenu des progrès décrits aux deux premiers chapitres du rapport, le risque d'essoufflement de la dynamique de réforme n'est pas nul, dans un contexte social difficile depuis l'annonce de la réorganisation des services de l'État dans les régions et les départements et eu égard aux circonstances imposées par la crise sanitaire du Covid-19.

Il importe donc de réaliser un bilan d'ensemble du plan « ministère fort » au sein du ministère du travail, de donner un nouvel élan à la réforme et de fixer le cap à tenir pour les cinq prochaines années.

La direction générale du travail doit rapidement lever certains obstacles et corriger certaines contradictions. Le rôle du responsable d'unité de contrôle doit ainsi être renforcé, l'organisation en sections de contrôle revue afin de donner toute sa place à l'unité de contrôle, le recours aux sanctions administratives harmonisé sur le territoire national, l'outil informatique WIKI'T modernisé afin d'être mieux utilisé par les agents de contrôle.

Mais il convient aussi d'aller plus avant dans la réforme en veillant à redonner un sens à la mission. Il faudra dans ce but mieux valoriser la spécialisation des agents et des équipes, veiller à concilier les priorités de contrôle et la qualité des interventions, et à développer les actions collectives ainsi que l'évaluation de leur impact sur l'effectivité du droit du travail.

Les défaillances en matière de ressources humaines appellent, elles aussi, une accélération des réformes. Certes, quelques bases ont été posées par les missions successives consacrées au recrutement, à la formation et aux parcours professionnels, par l'élaboration d'un protocole organisant la coopération entre la DRH et la direction générale du travail, et par la reprise en main de l'opérateur de formation du ministère, l'Intefp. Mais les mesures concrètes tardent à être mises en œuvre. Il convient dès à présent d'ouvrir davantage le corps de l'inspection du travail et d'axer la formation sur la professionnalisation des agents, de bâtir une véritable gestion des ressources humaines et de construire des parcours de carrière afin de remobiliser les acteurs face à la perte d'attractivité du métier.

L'enquête conduite par la Cour, en particulier les missions effectuées auprès des agents de contrôle de l'inspection, a montré la persistance d'atteintes lourdes à la législation du travail et de pratiques irrégulières d'une particulière complexité. Dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire liée au Covid-19, le rôle de l'inspection est essentiel afin d'assurer le respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité des travailleurs, mais aussi d'informer et de conseiller les entreprises. Ceci justifie plus que jamais l'intervention d'une inspection du travail performante qui s'appuie sur l'ensemble de ses modes d'intervention, de la prévention à la répression.

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire	114
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	117
Annexe n° 3 : les inspections du travail à l'étranger	120
Annexe n° 4 : effectif de salariés des entreprises par section de l'inspection du travail	124
Annexe n° 5 : l'appui régional pour les risques complexes.....	126
Annexe n° 6 : les objectifs de l'évaluation collective dans l'inspection du travail	127
Annexe n° 7 : pyramide des âges des métiers du système de l'inspection du travail	128
Annexe n° 8 : les chantiers de rénovation de la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail	131

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 11 juillet 2019

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les heures supplémentaires dans la fonction publique ;
- les médecins et personnels de santé scolaire ;
- la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale ;
- les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme ;
- les services d'inspection du travail.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D1902827 KZ
04/09/2019

Le 04 SEP. 2019

Le Premier président

Monsieur le Président,

Par lettre du 11 juillet 2019, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de confier à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur les services d'inspection du travail.

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 24 juillet 2019, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, qui a été confiée à la cinquième chambre.

À la suite de l'entretien qui s'est tenu le 2 juillet 2019 entre Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale des crédits de la mission Travail et emploi, chargée du suivi de cette enquête, et M. Gérard Terrien, Président de la cinquième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, je suis en mesure de vous apporter les précisions ci-après.

L'enquête portera sur les exercices 2014 à 2019 et s'attachera à dresser le bilan des réformes successives de l'inspection du travail, en particulier de celle engagée à l'automne 2013 dans le cadre du programme « ministère fort ». Les constats seront centrés sur l'activité de contrôle de ces services, les autres missions de l'inspection étant abordées en tant que de besoin.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Dans ce cadre, la Cour déterminera d'abord les effets de la réorganisation de l'inspection du travail, notamment de la création des unités de contrôle. Elle examinera l'articulation des rôles entre ces unités, les Direccte et la direction générale du travail, autorité centrale, ainsi que la répartition des responsabilités entre la direction générale du travail et le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. L'incidence de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019¹ sur l'organisation territoriale de l'inspection du travail sera également étudiée au titre du nouveau réseau des directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi.

La Cour examinera ensuite l'impact de la réforme sur le plan des ressources humaines, en termes d'évolution des effectifs et de répartition au regard des missions et des territoires. Elle dressera un état de lieux de la transformation des emplois de contrôleurs du travail en inspecteurs du travail et étudiera les effets de la réforme sur les conditions de travail des personnels et le niveau de leur rémunération.

La Cour s'attachera enfin à mesurer les progrès de la politique de contrôle, notamment au regard des résultats obtenus. Elle examinera l'évolution des méthodes (place de l'évaluation préalable des risques dans le ciblage des contrôles) et des objectifs du contrôle (part occupée par les thématiques prioritaires nationales). Elle analysera l'évolution du nombre de contrôles réalisés et des résultats obtenus (infractions constatées, suites données aux contrôles). Elle appréciera la pertinence, la fiabilité et la bonne utilisation des outils de pilotage et de suivi de l'activité (système d'information, indicateurs). La Cour examinera également la manière dont les recommandations émises à l'occasion des enquêtes antérieures² qu'elle a conduites, ont été prises en compte.

Les investigations relatives au recrutement, à la formation et aux parcours professionnels des membres du corps de l'inspection du travail seront en revanche limitées, compte tenu des travaux entrepris sur ces thèmes par l'inspection générale des affaires sociales à la demande de la ministre du travail.

Sous la supervision du Président de la cinquième chambre, l'enquête sera conduite par M. Philippe Duboscq, conseiller maître, et Mme Florence Legrand, conseillère référendaire. Mme Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section, assurera la fonction de contre-rapporteuse.

Il a été convenu avec Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas que l'équipe de contrôle la rencontrerait en janvier 2020 pour procéder à un point d'étape.

Au regard du calendrier parlementaire et de la contradiction qui sera menée avec les administrations concernées, la Cour devrait être en mesure de vous remettre son rapport en avril 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération. *et de
mes sentiments les meilleurs.*


Didier Migaud

¹ Circulaire relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

² Cf. les chapitres consacrés à la modernisation de l'inspection du travail dans le rapport public annuel de 2016 et à la lutte contre la fraude au travail détaché dans le rapport public annuel de 2019.

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Direction Générale du Travail

- Le directeur général du travail et son prédécesseur
- Le directeur adjoint
- Le sous-directeur du pilotage et de l'animation du système d'inspection du travail
- La sous-directrice de l'appui au système d'inspection du travail
- La cheffe de bureau du pilotage du système d'inspection du travail
- La responsable du Groupe national de veille et d'appui au contrôle (GNVAC)
- La cheffe du bureau des outils méthodologiques et de la légalité du cadre d'intervention du système d'inspection du travail
- Le chef du bureau du statut protecteur
- Le chef de projet SITERE.

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- La secrétaire générale
- Le secrétaire général adjoint
- La sous-directrice du pilotage du dialogue social et du droit des personnes
- L'adjoint à la sous-directrice du pilotage du dialogue social et du droit des personnes
- Le chargé de mission sur le dialogue social.

Inspection générale des affaires sociales

- Monsieur Yves Calvez, Inspecteur général honoraire des affaires sociales, chargé d'une mission pour la ministre du travail.

Conseil national de l'inspection du travail (Cnit)

- Le président.

Direction Auvergne-Rhône-Alpes

- Le directeur régional
- Le chef du pôle Travail et son adjointe
- L'adjointe au chef du pôle Travail
- Le responsable du département « santé et sécurité au travail », au sein du pôle Travail
- Le responsable de l'unité de contrôle Uracti contre le travail illégal

- Un responsable d'unité de contrôle
- Trois inspectrices du travail
- Une directrice adjointe du travail
- 18 responsables d'unité de contrôle en poste dans 9 départements.

Direccte Nouvelle Aquitaine

- Le directeur régional
- Le chef du pôle Travail
- La secrétaire générale de la Direccte
- Une directrice adjointe du travail
- Des agents des services d'appui métier régionaux :
 - Deux agents de la mission régionale « recours et contentieux »
 - Un médecin appartenant à l'inspection médicale du travail
 - Deux ingénieurs de prévention de la mission « santé et sécurité »
- Le responsable de l'unité de contrôle Uracti contre le travail illégal et quatre inspecteurs affectés à cette unité
- La responsable de l'unité de contrôle « amiante » et un inspecteur affecté à cette unité
- Deux inspecteurs du travail affectés à l'unité de contrôle « BTP »
- Deux responsables d'unités de contrôle territoriales
- Au sein de l'unité de contrôle de la Gironde : cinq inspectrices du travail, un contrôleur du travail et une assistante d'unité de contrôle
- Des agents de contrôle accompagnés en mission :
 - le responsable de l'unité régionale de contrôle « BTP »
 - un inspecteur du travail spécialisé dans les transports
 - un responsable d'unité de contrôle territoriale
 - une inspectrice du travail.

Direccte Île-de-France

- La directrice régionale
- La directrice régionale adjointe, responsable du pôle Travail
- Des agents de contrôle accompagnés en mission :
 - la responsable de l'unité de contrôle « transports, égalité entre femmes et hommes »
 - la responsable de l'unité de contrôle « risques chimiques »
 - un inspecteur du travail.

Direccte Grand Est

- La directrice régionale

- Le chef du pôle Travail
- La secrétaire générale
- Les membres de l'équipe de direction du pôle Travail :
 - La responsable de l'unité de contrôle Uracti contre le travail illégal
 - La responsable de l'unité de contrôle « UA dialogue social »
 - La responsable de l'unité de contrôle « appui au contrôle »
 - Le responsable de l'unité de contrôle « animation santé au travail »
 - La responsable de l'unité de contrôle « appui juridique et contentieux »
- Trois responsables d'unités départementales et une adjointe
- Cinq responsables d'unités de contrôle
- Cinq assistantes de contrôle
- Unité de contrôle n° 2 du Bas-Rhin :
 - le responsable d'unité
 - sept inspectrices du travail
 - une contrôlease du travail, affectée à la section « transports »
 - une assistante.

Directe Occitanie

- Le directeur régional
- Le secrétaire général
- Le chef du pôle Travail
- L'adjoint au chef du pôle Travail, responsable de la mission d'appui au pilotage
- Deux agents du service « réglementation, sanctions administratives »
- La cheffe du service « santé et sécurité au travail »
- Le responsable de l'unité de contrôle Uracti contre le travail illégal et deux agents affectés à cette unité
- Trois responsables d'unité départementale
- Deux responsables d'unité de contrôle
- Quatre inspecteurs du travail de deux unités départementales et un contrôleur du travail et affecté à une section « BTP ».

Représentants d'organisations syndicales, sphère « travail-emploi-formation professionnelle »

- FO TEF
- CGT TEF
- SNUTEFE FSU
- UNSA ITEFA
- SYNTEF CFDT
- SUD TAS.

Annexe n° 3 : les inspections du travail à l'étranger

(Document fourni par la DGT¹⁰⁶)

1) Les compétences des inspections du travail européennes :

Les compétences des inspections du travail européennes se répartissent en deux grandes catégories : les « généralistes » avec des compétences sur l'ensemble des obligations du droit du travail y compris la sécurité sociale et les « spécialisées » centrées essentiellement sur le champ de la santé et de la sécurité au travail (SST) avec des compétences partielles dans certains cas en matières des relations sociales.

La répartition des compétences entre les 28 États Membres, plus l'Islande et la Norvège est la suivante :

États Membres	Compétences IT EU	
	Généralistes	Spécialisées en SST
Belgique, Bulgarie, Espagne (+ SS) Finlande, France (conflits sociaux, salariés protégés), Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie	avec compétences en PSI+TI	
Grèce, Rép. Slovénie	sans compétences en PSI+TI	
Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Hongrie, Irlande, Lituanie, Malte, Rép. Slovaque, Rép. Tchèque, Pays Bas, Royaume Uni		sans compétences en PSI+TI
Estonie, Lettonie*, Italie, Suède, Islande, Norvège		avec compétences en PSI+TI

Un tiers des inspections du travail est généralistes. Une partie d'entre elles peut également être compétente en matière des obligations relatives aux prestations de services internationales (PSI) et du contrôle du travail illégal (TI) ainsi qu'en matière de sécurité sociale (Espagne, Italie, Slovénie).

La SST est le socle commun de l'ensemble des inspections du travail.

Ces systèmes d'inspection du travail peuvent couvrir totalement ou partiellement les salariés des secteurs publics et privés plus les travailleurs indépendants.

Enfin, l'inspection du travail française est la seule à avoir des compétences en matière de conflits sociaux et de protection des salariés protégés.

¹⁰⁶ Source : rapports annuels du Comité des Haut Responsables de l'Inspection du Travail (CHRIT)

2) Organisation administrative des systèmes d'inspection du travail

A - Au **plan national**, les trois types d'organisation administrative sont les suivantes :

- *Structure du type centrale à l'intérieur d'un ministère* (direction ou département) qui peut avoir en charge l'emploi, le travail, la santé et/ou les affaires sociales ou encore l'économie. Deux exceptions, l'inspection du travail polonaise est rattachée directement au Parlement et celle de l'Allemagne aux Länder. En effet, la majorité des IT est une structure administrative ministérielle.

- *Structure du type « autorité nationale »* qui est sous tutelle d'un ministère avec un budget dédié (Danemark, Espagne, Irlande, Malte, Portugal et Suède).

- *Structure du type « agence nationale de contrôle »* qui regroupe les différents corps de contrôle de l'État et aussi sous tutelle d'un ministère avec également un budget propre (Italie, Croatie et Royaume-Uni).

B - Au **plan régional**, en fonction de l'organisation administrative des États, les inspections du travail sont structurées de la façon suivante :

- uniquement au niveau régional (Belgique et Allemagne).

- au niveau régional et local, comme la majorité des inspections du travail (Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, etc.).

L'inspection du travail néerlandaise est la seule qui a une organisation nationale.

3) Effectif d'agents de contrôle

En 2016, le nombre d'agent de contrôle sont les suivants :

État Membre	Effectif d'agents de contrôle
Autriche (2017)	322
Bulgarie (2015)	347
Chypre	38
Croatie	328
Espagne	960 inspecteurs du travail et sécurité sociale 156 IT spécialisés en SST
Estonie	57
Finlande	304
Grèce	651 dont 251 IT SST et 400 IT RT
Lettonie	130
Lituanie	174
Hongrie	256 dont 102 IT SST et 154 IT RT
Pays Bas	263
Pologne	1703
Romanie	712 dont 518 IT SST
Royaume-Uni	1 106 en centrale HSE et 2 154 en région HSE
Slovaquie	320
Slovénie	109 dont 31 IT SST et 78 IT RT
Suède	249

4) Résultats des suites de contrôle

En 2016, les données disponibles correspondent essentiellement à l'action des inspections du travail dans le champ de la santé et sécurité au travail.

État membre	Nb de contrôles	Lettres d'observation	Arrêt d'activité	Sanction administrative	Procès-verbal
Autriche	196 846	28 572	9	1 282	204
Bulgarie (2015)	50 229	110 114	615	2 506	-
Chypre	3 824	130	102	-	13
Croatie	22 696	1 725	1 979	1 028	85
Espagne	639 234	100 243	144	16 128	1 103
Estonie	5 929	2 158	173 arrêts d'équipement de travail	187	-
Finlande	28 655	8 120	33	-	411
Grèce	24 433	24 433	185	893	605
Lettonie	10 516	2 776	10	161	13 seulement en cas d'AT
Lituanie	9 668	881	26	354	172 seulement en cas d'AT
Hongrie	33 328 (17 869 en SST) et 15 459 en RT)	11 877	10 506	499	50
Pays Bas	20 086	3 586	1 264	2090	87
Pologne	105 045	293 421	17 393	11 536	74
Romanie	76 690 dont 58 100 SST	83 453	291 arrêts d'équipement de travail et 95 arrêts d'activité	4 553	-
Royaume-Uni	18 000 en centrale HSE et 65 300 en région HSE	7 482	3 878	605 Total des amendes : £38,798,163	696
Slovaquie	79 615	163	163	604	-
Slovénie	21 506	2 603	335 arrêts d'équipement de travail	688	5
Suède	21 248	7 301	417	463	146

Annexe n° 4 : effectif de salariés des entreprises par section de l'inspection du travail

**Tableau n° 16 : effectif de salariés par section, calculé à partir du nombre de sections
existant au 31 août 2019**

Régions	Nombre de sections	Effectif salariés	Nombre d'établissements	Ratio salariés / section	Ratio établissements / section
	31/08/2019	31/12/2015	31/12/2015		
Auvergne-Rhône-Alpes	247	2 278 208	218 168	9 224	883
Bourgogne-Franche Comté	83	720 032	69 559	8 675	838
Bretagne	96	865 525	84 179	9 016	877
Centre-Val-de-Loire	88	664 301	61 733	7 549	702
Corse	17	76 836	12 046	4 520	709
Grand-Est	170	1 430 366	132 463	8 414	779
Hauts-de-France	182	1 501 011	120 158	8 247	660
Ile-de-France	431	4 589 245	369 934	10 648	858
Normandie	113	861 824	78 952	7 627	699
Nouvelle-Aquitaine	182	1 498 178	161 136	8 232	885
Occitanie	169	1 406 843	156 071	8 325	923
Pays de la Loire	107	1 076 011	91 912	10 056	859
Provence-alpes-Côte d'Azur	156	1 316 795	154 214	8 441	989
Métropole	2 041	18 285 175	1 710 525	8 959	838
Guadeloupe	13	91 409	14 303	7 031	1 100
Guyane	5	32 947	4 116	6 589	823
Martinique	9	83 737	9 861	9 304	1 096
Mayotte	3	nd	nd	nd	nd
Réunion	16	156 879	18 766	9 805	1 173
Outre-mer	46	364 972	47 046	7 934	1 023
France	2 087	18 650 147	1 757 571	8 936	842

Source : Cour des comptes (à partir de données DGT pour le nombre de sections ; de la « connaissance locale de l'appareil productif 2015 » + filtre « Inspection du Travail » (Base CLAP/Insee)

Tableau n° 17 : effectif de salariés par section, calculé à partir du nombre de sections pourvues au 31 août 2019

Régions	Nombre de sections	Effectif salariés	Nombre d'établissements	Ratio salariés / section	Ratio établissements / section
	31/08/2019	31/12/2015	31/12/2015		
Auvergne-Rhône-Alpes	238	2 278 208	218 168	9 572	917
Bourgogne-Franche Comté	78	720 032	69 559	9 231	892
Bretagne	87	865 525	84 179	9 949	968
Centre-Val-de-Loire	78	664 301	61 733	8 517	791
Corse	11	76 836	12 046	6 985	1 095
Grand-Est	155	1 430 366	132 463	9 228	855
Hauts-de-France	156	1 501 011	120 158	9 622	770
Ile-de-France	378	4 589 245	369 934	12 141	979
Normandie	92	861 824	78 952	9 368	858
Nouvelle-Aquitaine	162	1 498 178	161 136	9 248	995
Occitanie	159	1 406 843	156 071	8 848	982
Pays de la Loire	95	1 076 011	91 912	11 326	967
Provence-alpes-Côte d'Azur	145	1 316 795	154 214	9 081	1 064
Métropole	1 834	18 285 175	1 710 525	9 970	933
Guadeloupe	12	91 409	14 303	7 617	1 192
Guyane	1	32 947	4 116	32 947	4 116
Martinique	9	83 737	9 861	9 304	1 096
Mayotte	3	nd	nd	nd	nd
Réunion	15	156 879	18 766	10 459	1 251
Outre-mer	40	364 972	47 046	9 124	1 176
France	1 874	18 650 147	1 757 571	9 952	938

Source : Cour des comptes (à partir de données DGT pour le nombre de sections ; de la « connaissance locale de l'appareil productif 2015 » + filtre « Inspection du Travail » (Base CLAP/Insee)

Annexe n° 5 : l'appui régional pour les risques complexes

L'appui aux équipes et aux agents dans l'examen des risques complexes comprend les cellules pluridisciplinaires et l'appui-ressources-méthodes.

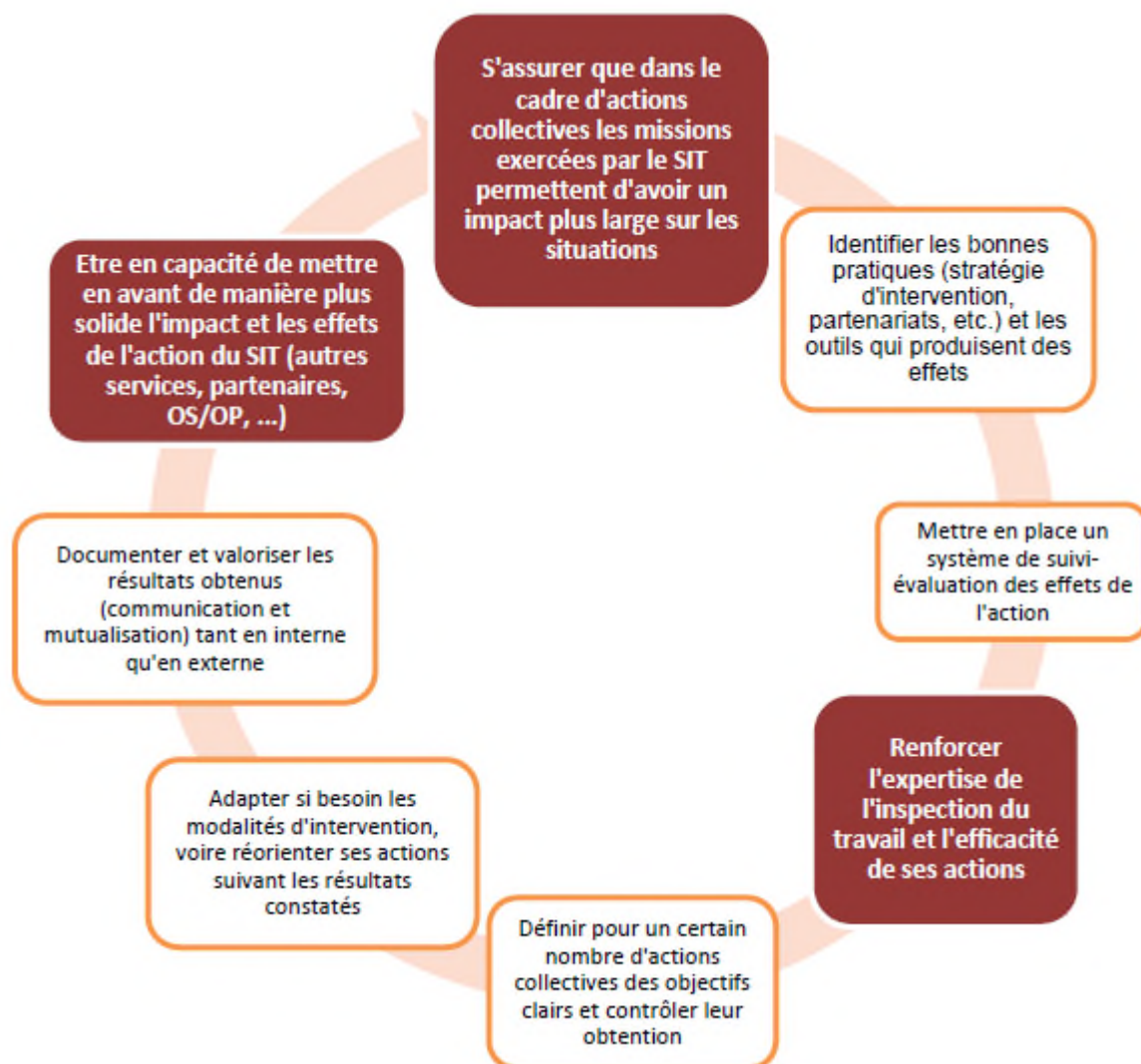
Les cellules pluridisciplinaires : l'article 9 de la Convention n° 81 de l'OIT incite les services nationaux d'inspection du travail à se doter des spécialistes permettant d'assurer la diversité des missions. Pour ce faire, l'inspection du travail dispose, en administration centrale mais surtout au sein des Pôles Travail des Direccte, d'agents disposant de compétences techniques particulières :

- 70 ingénieurs de prévention et 29 techniciens régionaux de prévention en agriculture, compétents dans le domaine des risques chimiques, physique ou liés aux équipements ; ils présentent également des compétences pour certains risques agricoles (produits phytosanitaires, engins mécaniques spécifiques) ; ils apportent plus particulièrement leur concours aux agents de contrôle dans le contrôle des risques liés à l'amiante ou ceux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), parmi lesquelles les installations classées SEVESO ;

- 29 médecins inspecteurs du travail chargés de la protection de la santé physique et mentale des salariés sur leur lieu de travail et de la veille sanitaire au bénéfice des travailleurs ; ils interviennent plus particulièrement dans le domaine de la prévention santé au travail, les risques psychosociaux (RPS), les troubles musculo-squelettiques (TMS), les risques biologiques, les rayonnements ionisants, etc. Ces compétences ont été regroupées au milieu des années 2000 dans le cadre de cellules pluridisciplinaires qui perdurent quelle que soit l'organisation interne des Pôles Travail des Direccte.

L'appui-ressources-méthodes : Le développement de cette fonction au sein de l'inspection du travail date du milieu des années 2000 avec la mise en œuvre du plan de développement de l'inspection du travail. Cette fonction qui, au plan déconcentré, avait été principalement positionnée au niveau départemental, est désormais partagée entre les responsables d'unité et le Pôle Travail des Direccte. Au 31 décembre 2018, cette dernière comptait 41 agents affectés à cette mission. La direction générale du travail (sous-direction de l'appui du système d'inspection du travail) joue également un rôle essentiel en produisant des outils d'aide tels que des guides de contrôle (par exemple dans le domaine de l'amiante, un kit de contrôle des couvreurs et un guide du risque amiante dans les déchetteries, deux axes de contrôle encouragés par la direction générale du travail).

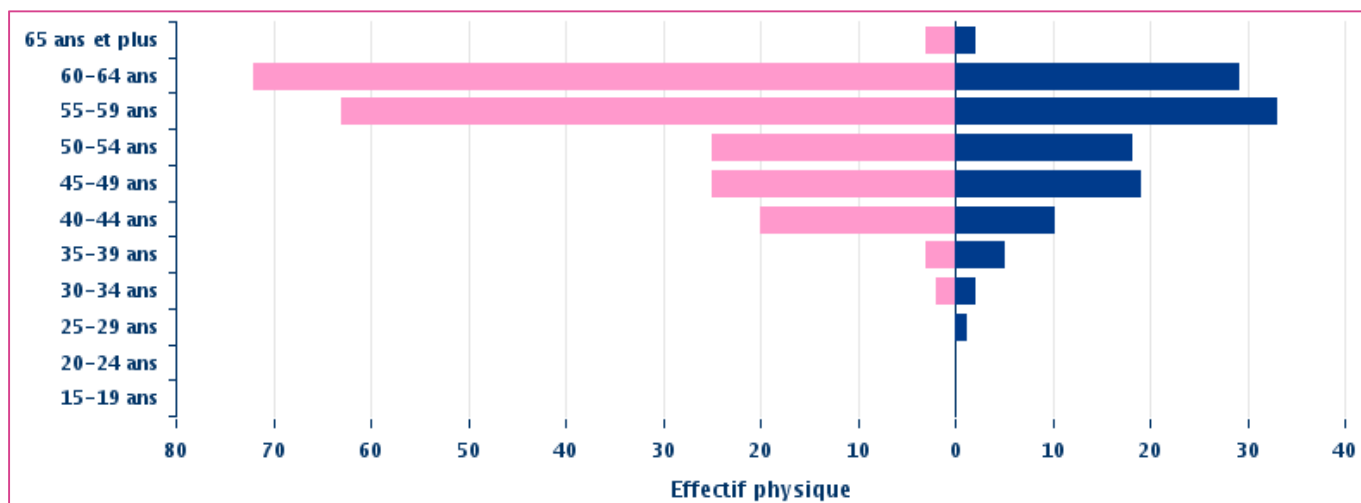
Annexe n° 6 : les objectifs de l'évaluation collective dans l'inspection du travail



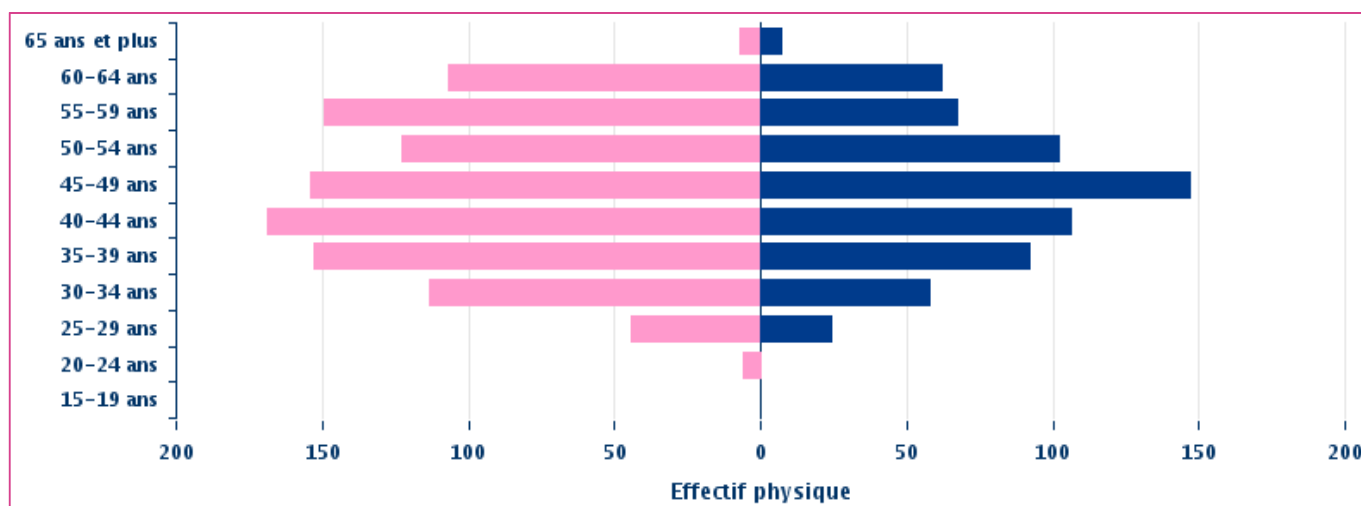
Source : DGT

Annexe n° 7 : pyramide des âges des métiers du système de l'inspection du travail

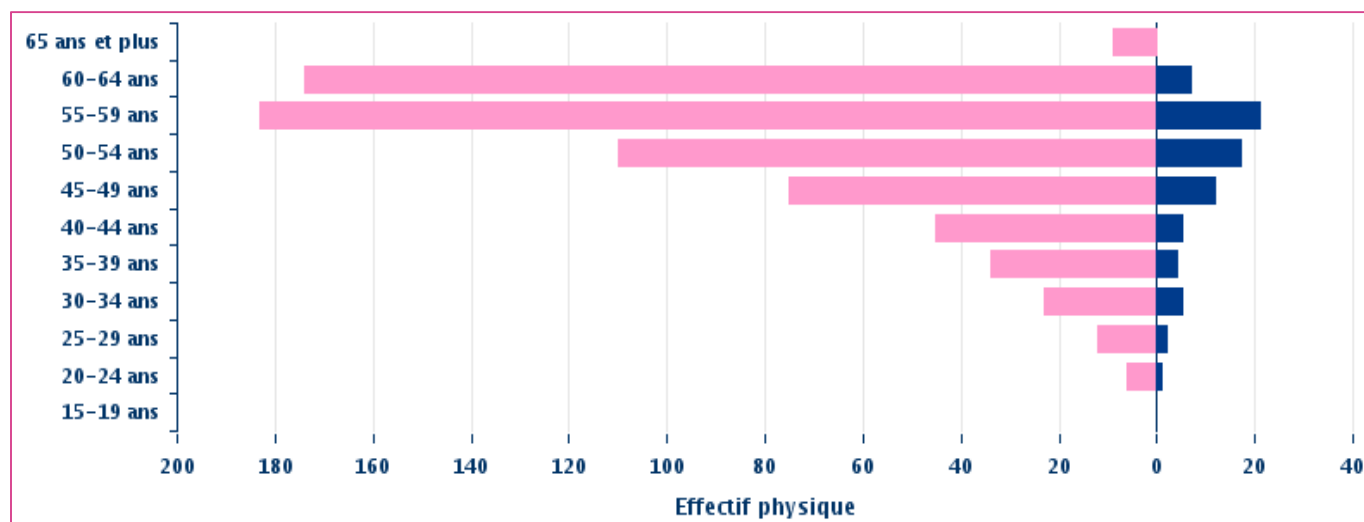
Graphique n° 4 : pyramide des âges des contrôleurs du travail chargé du contrôle des entreprises au 31 décembre 2019



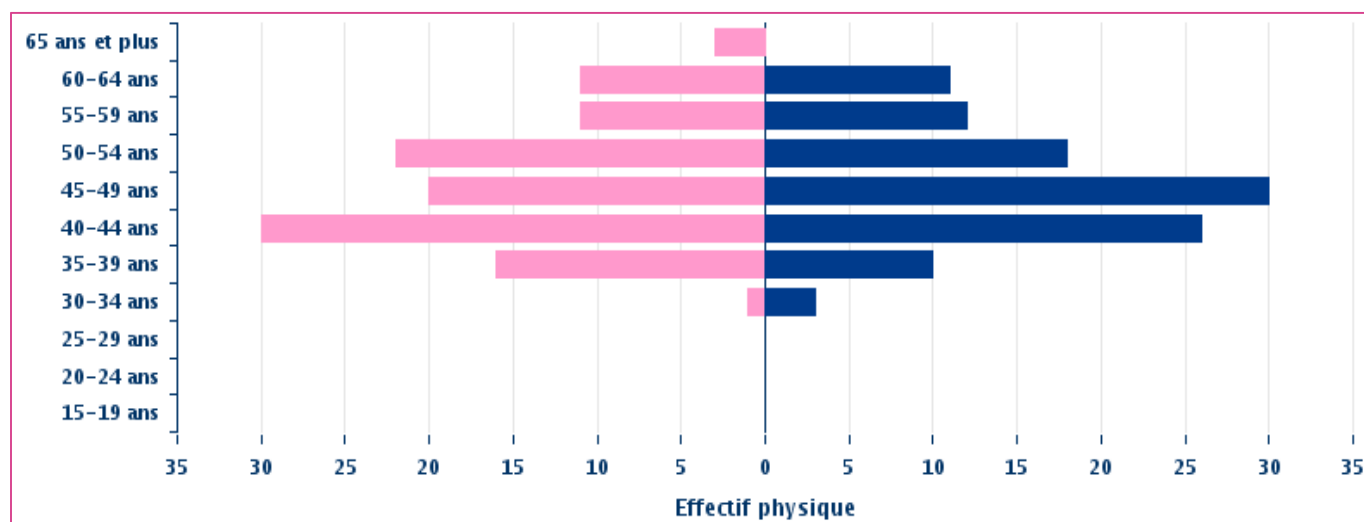
Graphique n° 5 : pyramide des âges des agents du corps de l'IT chargé du contrôle des entreprises au 31-12-2019



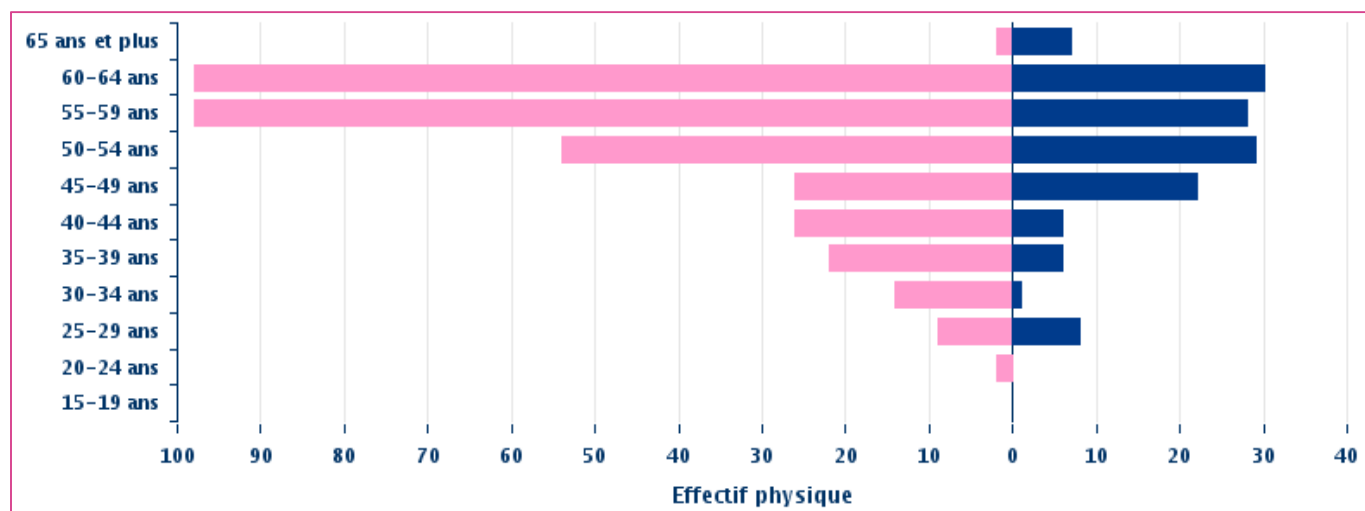
**Graphique n° 6 : pyramide des âges des assistants de contrôle des entreprises
au 31 décembre 2019**



**Graphique n° 7 : pyramide des âges des responsables d'unité de contrôle
au 31 décembre 2019**



Graphique n° 8 : pyramide des âges des agents chargés du renseignement en droit du travail et de la formation au 31-12-2019



Source : RenoiRH Sésame – Prévisions au 31 décembre 2019

Nota : ventilation de l'effectif entre femmes (représentées en rose) et hommes (représentés en bleu)

Annexe n° 8 : les chantiers de rénovation de la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail

Afin de mesurer l'impact de la réforme au plan des ressources humaines, un rapport de l'Igas de 2016¹⁰⁷ a établi un diagnostic sur le recrutement, la formation et les parcours professionnels des membres du corps de l'inspection du travail et formulé des recommandations pour accompagner et moderniser la gestion des ressources humaines. Ces dernières concernaient : des modalités de recrutement plus ouvertes et valorisant l'expérience professionnelle, la refonte de la formation initiale des agents, en relation avec des améliorations de la formation continue, et l'anticipation en matière de gestion des effectifs, des compétences et des parcours professionnels.

Pour faire suite à ce rapport, un directeur de projet placé auprès du DRH du ministère, M. Bouchet, a piloté groupes de travail et études en 2017 et 2018. Mais ses travaux n'ont pu aboutir en raison des désaccords entre la DRH et la direction générale du travail. C'est pourquoi en 2019, une mission a été confiée par la ministre du travail à M. Yves Calvez, ancien directeur adjoint de la DGT, pour prolonger et faire aboutir les travaux précédents.

La mise en œuvre des recommandations de l'Igas a attendu près de trois ans, pour les premières d'entre elles, avec la publication en août 2019 des arrêtés modifiant les épreuves des concours externe et interne, entamant ainsi leur rénovation avec notamment une épreuve de mise en situation individuelle de 30 minutes. C'est une première étape d'un premier volet du plan visant à mieux recruter par une recherche d'attractivité, une plus grande pertinence des épreuves et des jurys dans un objectif de diversification des profils. En effet, l'inspection du travail connaît depuis longtemps une désaffection de ses concours de recrutement des inspecteurs-élèves (cf. tableau n° 18 ci-après).

À ce stade, le ministère du travail a acté de modifier les ratios entre les trois voies du concours au profit de la troisième¹⁰⁸, afin de permettre l'ouverture et la diversification des profils. La part réservée à cette voie, actuellement entre 5 et 10 %, devrait progresser entre 25 % et 30 %. Cette mesure n'est pas encore mise en œuvre. Enfin, la mission conduite par M. Calvez propose de rendre le concours plus attractif par une communication active, le développement de l'apprentissage dans la perspective de préparer les concours et des embauches de contractuels pour trois ans en vue de les préparer au concours.

¹⁰⁷ Rapport n° 2016-032R, Juillet 2016 : « Recrutement, formation et parcours professionnels des membres du corps de l'inspection du travail ».

¹⁰⁸ Concours ouvert aux candidats qui justifient d'une expérience professionnelle en dehors de l'administration publique (c'est-à-dire en tant que salarié de droit privé, travailleur indépendant, membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de responsable, y compris bénévole, d'une association).

Tableau n° 18 : évolution des candidatures au concours externe entre 2006 et 2019

Année de prise en charge	année du concours	Concours externe							
		postes	inscrits	présents	admissibles	admis	présents/inscrits	postes/inscrits	postes/présents
2006	2005	69	1884	627	152	80	33,3%	3,7%	11,0%
2007	2006	73	2083	625	178	87	30,0%	3,5%	11,7%
2008	2007	75	1516	523	200	90	34,5%	4,9%	14,3%
2009	2008	40	2427	605	123	40	24,9%	1,6%	6,6%
2010	2009	53	2480	611	110	63	24,6%	2,1%	8,7%
2011	2010	28	2419	655	72	28	27,1%	1,2%	4,3%
2012	2012	24	1546	473	72	24	30,6%	1,6%	5,1%
2013	2013	39	2129	488	99	39	22,9%	1,8%	8,0%
2014	2014	52	2028	508	89	50	25,0%	2,6%	10,2%
2015	2015	32	1347	453	78	32	33,6%	2,4%	7,1%
2016	2016	32	1261	313	64	32	24,8%	2,5%	10,2%
2017	2017	19	1008	259	46	19	25,7%	1,9%	7,3%
2018	2018	33	1032	202	67	33	19,6%	3,2%	16,3%
2019	2019	39	934	204			21,8%	4,2%	19,1%

Source : SGMAS/DRH

Les autres volets de la mission Calvez sont toujours en cours de discussion :

- pour le volet concernant « un appareil de formation performant dont la tutelle et la gouvernance seraient modernisées afin d'assurer une formation professionnalisante personnalisée préparant aux emplois occupés par les membres du corps d'inspection du travail », il est proposé d'organiser la formation initiale des inspecteurs-élèves non plus dans une séquence de quinze mois de formation en tant qu'élève puis trois mois une fois en poste (l'utilité de ces trois mois n'était pas établie), mais dans un séquence avec formation de base en qualité d'élève pendant douze mois qui aboutirait à une véritable évaluation intermédiaire, suite à quoi ils auraient le statut de stagiaire avec une pré-affectation (sans être en responsabilité), les six derniers mois étant centrés sur la préparation à la prise de poste.
- pour le volet portant sur la nécessité de proposer une carrière attractive et diversifiée permettant de maintenir l'engagement des agents et l'accès aux emplois supérieurs de l'État, il est proposé d'inscrire, dans le prochain décret statutaire, une règle de mobilité tous les cinq à sept ans en section, de fixer des règles de gestion de mobilité fonctionnelle pour accéder au troisième grade (directeur du travail) et pour accéder aux postes fonctionnels, la nécessité d'une mobilité hors ministère.

Il est pris acte des nombreux chantiers en cours, rappelés dans la réponse écrite du ministère aux observations provisoires. Il est urgent de les faire aboutir car la transformation d'emplois s'est accompagnée d'un sentiment de déclassement des inspecteurs déjà en fonction, d'une perception de promesse non tenue pour les secrétaires devenus assistants de contrôle mais n'ayant pas la possibilité de mettre en œuvre leurs nouvelles fonctions faute de temps en raison du sous-effectif, et aussi du ressenti de la fin d'un possible ascenseur social qui avait, dans l'ancien système, permis à des agents de passer de la catégorie C, à la catégorie B, puis à la catégorie A.

Afin de disposer de cadres compétents, de conforter leur expertise, d'organiser des parcours professionnels, de redonner une attractivité au corps des inspecteurs et de le faire « respirer », la Cour encourage tout particulièrement la DRH à mettre en œuvre de façon rapide et énergique des mesures de gestion des carrières envisagées à savoir :

- redéfinir la doctrine d'emploi aux différents grades et notamment réfléchir à une filière « expertise » permettant l'accès au second grade hors fonctions d'encadrement ;
- fixer des règles de mobilités fonctionnelles pour accéder au troisième grade ;
- fixer une obligation de mobilité soit hors ministère, soit entre services centraux et déconcentrés pour l'accès aux emplois fonctionnels ;
- engager des partenariats avec d'autres ministères pour des échanges de fonctionnaires par la voie du détachement ;
- consolider les procédures de revue des cadres pour la détection des hauts potentiels, en fixant un cadre commun pour les ministères sociaux (un plan a été présenté à la ministre du travail en ce sens par la DRH en février 2020) ;
- consolider les formations d'accès à l'encadrement : formations préparatoires et à la prise de fonction ; les définir et les programmer systématiquement ;
- gérer les fins de carrière pour l'encadrement supérieur afin de les rendre plus attractives (nombre et postes ouverts aux sorties en emplois de direction de l'administration territoriale de l'État).