

# L'inspection du travail en France en 2013

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

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

En application des dispositions du Code de la propriété intellectuelle,  
toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication  
est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard, que l'usage abusif et collectif de la photocopie  
met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

# Avant-propos



*Le présent rapport a pour objet de présenter à l'autorité internationale les informations dont la transmission est prévue par les conventions de l'Organisation internationale du travail, et de les compléter par toutes informations utiles permettant de mieux prendre en compte l'actualité dominante de l'année ainsi que les problématiques qui ont irrigué l'activité du système d'inspection du travail dans toutes ses composantes. Son édition annuelle, adressée au Bureau international du travail, est l'un des supports répondant aux exigences de*

*communication sur la manière dont l'inspection du travail évolue et concourt à l'application de la législation du travail. L'ouvrage présente donc à la fois les données de bilan issues des services, les caractéristiques du système d'inspection, les axes et les modalités de sa réforme ainsi que ses préoccupations et les réalisations de l'année.*

*L'effondrement des huit étages d'un grand immeuble d'ateliers de confection au Bangladesh, le 24 avril 2013, a remis sur le devant de la scène du monde l'indispensable surveillance des conditions de travail, ainsi que le rôle de l'Organisation internationale dans les améliorations qui s'imposent. En France, les pouvoirs publics comme les usagers sont attachés à la garantie de sécurité que renforce un système d'inspection du travail expérimenté, indépendant, conforté dans ses missions et bien intégré dans la sphère économique. L'inspection du travail est parfois saluée comme une « dernière digue »<sup>1</sup> pour la protection des conditions d'emploi et de travail. Mais cette digue est avant tout une construction humaine collective, d'un niveau technique et organisationnel élevé. C'est l'activité d'inspection, quotidienne, développée dans l'ensemble des territoires et dans la variété des secteurs d'activité, qui est un facteur primordial de maintien ou de retour des relations de travail à un juste équilibre, dans le respect de la loi et en appui aux acteurs sociaux concernés. Le rôle majeur, sur la longue durée, de l'inspection du travail, par exemple dans la réduction de certains risques professionnels comme les chutes de hauteur, ou dans la redynamisation des relations collectives, est le fruit de l'implication quotidienne de ses agents dans les entreprises. Enfin, la qualité des relations sociales n'est plus aujourd'hui regardée comme un simple bénéfice collatéral de la prospérité des entreprises, mais aussi comme une des conditions de leurs performances.*

---

1. Par exemple dans *La Dernière digue*, documentaire de Richard Bois, avec la participation de France 2 - Kuiv Production, 1998 ; cité par Fanny Doumayrou : « Qui défendra les inspecteurs du travail ? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2012.

*Mais l'inspection du travail, comme tout service public, doit répondre aux exigences d'une société en profonde mutation. L'économie s'est ouverte et globalisée. Les entreprises ont concentré les pouvoirs souvent loin des lieux de production et les grandes sociétés ont externalisé une multitude de fonctions. L'implantation des organisations syndicales dans les PME et TPE est limitée alors que se dessine une nouvelle architecture entre le droit législatif ou réglementaire et le droit conventionnel. Ces bouleversements affectent à l'évidence l'action de l'inspection du travail et les conditions d'exercice du métier. Elle doit adapter ses modes d'action aux évolutions de la fraude et faire face à des situations de contrôle complexes. Il en résulte l'insatisfaction des attentes de la société vis à vis de ce service public et un malaise profond des agents de contrôle.*

*La réforme du système d'inspection du travail à l'étude doit être appréciée à l'aune de ces mutations.*

*La réforme de l'organisation territoriale, par la constitution notamment d'unités de contrôle, a pour objet de créer un cadre collectif permettant tout à la fois de tirer le meilleur parti d'un cadre d'action de proximité - la section d'inspection -et de surmonter les cloisonnements qui en découlent. Le renforcement des pouvoirs -notamment par la création de sanctions administratives et la généralisation des arrêts de travaux- vise à doter les services d'outils efficaces, car mieux adaptés à des situations d'urgence ou de violations manifestes d'obligations fondamentales. Enfin, la constitution d'un corps de contrôle unique doit permettre de créer les conditions permettant d'optimiser collectivement les compétences professionnelles indiscutables de chaque agent.*

*La réforme a pour objet de permettre à notre République démocratique et sociale de disposer d'une administration régaliennne dotée d'une organisation, de pouvoirs et des ressources humaines à même d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'être humain au travail.*

Yves STRUILLLOU  
Directeur général du travail

# Quelques faits marquants de l'inspection du travail en 2013

- ◆ 11 janvier les partenaires sociaux concluent un accord national interprofessionnel (ANI) sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi, ensuite traduit dans la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi.
- ◆ 29 mars en réunion du Haut conseil du dialogue social, présentation de la mesure d'audience syndicale au niveau national et interprofessionnel.
- ◆ Avril - mai échanges de concertation avec 3 000 agents dans les régions sur le projet ministériel de réforme de l'inspection du travail.
- ◆ 24 avril l'effondrement d'un immeuble d'ateliers de confection travaillant au Bangladesh pour des marques multinationales de mode tue 1 133 travailleurs et en blesse 2 000, dont des enfants et en majorité des femmes, et remet sur le devant de l'actualité la carence quasi-totale de réglementation effective du travail dans une partie du monde. *Le New York Times International Weekly* titre « Asie : la farce des contrôles d'usine »<sup>2</sup>.
- ◆ Fin mai  
début juin trois séminaires interrégionaux réunissent plus de 400 agents, toutes catégories confondues, pour faire la synthèse des échanges régionaux et partager la réflexion des administrations centrales sur la réforme du système d'inspection du travail.
- ◆ 5 juin à Genève, début de la 102<sup>e</sup> Conférence internationale du travail, marquée par le drame du 24 avril.
- ◆ 6 juin en Comité technique ministériel (CTM), instance formelle de dialogue social interne, présentation aux organisations syndicales représentatives du plan de transformation des emplois.
- ◆ 19 juin une position commune est rendue publique par le MEDEF, la CGPME et l'UPA, visant à la définition de règles applicables à la représentativité patronale au niveau interprofessionnel.
- ◆ 20 et 21 juin deuxième grande conférence sociale pour l'emploi. Ouverte par le Président de la République, clôturée par le Premier ministre, elle réunit plus de 300 participants, représentants des organisations syndicales, d'employeurs et des collectivités territoriales, notamment sur des thèmes relatifs au travail.

- ◆ 27 juin réunion des Direccte et Dieccte, intervention du ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Présentation des grandes orientations d'évolution du ministère.
- ◆ 4 juillet réunion du Comité technique ministériel ; présentation par le ministre, devant les organisations syndicales, des grands axes de réforme pour un projet de ministère fort.
- ◆ Septembre instruction du ministre concernant la contribution au projet « Pour un ministère fort » attendue des Direccte et des administrations centrales au terme d'une démarche participative ; consultation du CTM pour avis et définition d'un schéma national.
- ◆ Fin septembre réunion des Direccte avec les responsables des unités territoriales, les secrétaires généraux et les chefs de pôle pour présenter le cahier des charges et les modalités de mise en œuvre de la démarche de changement.
- ◆ 21 octobre colloque de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, intitulé « Ensemble pour la prévention des risques professionnels », en partenariat avec la DGT, la CARSAT et l'ARACT. Ce séminaire a mobilisé 400 personnes à Montpellier.
- ◆ 6 novembre le projet de loi dont un article tend à une réforme de l'organisation et des pouvoirs de l'inspection du travail est présenté au Conseil des ministres, et fait l'objet d'un communiqué de presse.
- ◆ 18 novembre conférence débat du Comité d'histoire (Chatefp), sur le thème « Des accords de Matignon aux lois Auroux, 50 ans de dialogue social », avec la participation de M. Jean Auroux, ancien ministre.
- ◆ 26 novembre rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen pour une résolution du Parlement sur des inspections du travail efficaces à titre de stratégie pour l'amélioration des conditions de travail en Europe.
- ◆ 5 décembre Commission nationale de lutte contre le travail illégal, présidée par le ministre chargé du travail.
- ◆ 9 décembre à la demande de la France, les 28 ministres du travail de l'Union européenne réunis à Bruxelles décident un renforcement des contrôles sur le détachement transfrontalier de travailleurs et de la lutte contre les pratiques frauduleuses.
- 14 décembre accord national interprofessionnel sur la formation professionnelle.
- Fin 2013 chaque Direccte présente un schéma régional d'organisation future pour l'ensemble des services.
- Fin décembre l'inspection du travail a réalisé durant l'année 294 000 interventions, dont 167 500 visites de contrôle ; près de 235 000 suites à intervention, dont 183 500 observations écrites, 6 500 décisions portant sur des chantiers, 5 375 mises en demeure, 6 374 procès-verbaux et 63 procédures de référé.

# Quelques chiffres clés

		2013	2012	2011
<b>Champ de compétence</b>	Nombre d'entreprises assujetties au contrôle de l'inspection du travail (en million)	1,80	1,82	1,82
		1,82	18,3	18,3
<b>Organisation</b>	Sections d'inspection du travail	790	790	790
	<b>Nombre d'établissements par section</b>	2 278	2 303	2 303
<b>Personnel</b> (en ETP au 31/12)	Inspecteurs du travail chargés du contrôle des entreprises	781	783	796
	Contrôleurs du travail chargés du contrôle des entreprises	1 320	1 428	1 450
	Agents chargés du contrôle des entreprises	2 101	2 211	2 246
	Assistants au contrôle	864	868	893
	Agents appui-ressources-méthodes (ARM)	92	92	94
	Médecins inspecteurs du travail	35	35	37
	Ingénieurs de prévention	67,7	67	71
	Agents des services de renseignement du public	522	533	544
	<b>Ratio : nombre de salariés par agent de contrôle</b>	8 710	8 229	8 130

		2013	2012	2011
<b>Activité</b>	Interventions	294 000	265 300	356 200
	Contrôles en % des interventions	57	60	62
	Lettres d'observations	183 500	163 000	226 300
	Mises en demeure	5 375	5 515	6 573
	Procédures pénales engagées	6 374	7 624	8 345
	Référés	63	31	85
	Arrêts et reprises de travaux	6 517	6 223	9 053
	Enquêtes	64 736	59 665	82 406
	Nombre moyen d'interventions/agent de contrôle	145	117	163

<b>Priorités d'action</b>	Interventions lors de campagne de contrôle	948 (travaux forestiers)	1 658 (prévention des RPS)	2 776 (risque routier professionnel)
	% des contrôles se rattachant à des plans de priorités	32	31	35
	Contrôles dans ce cadre portant sur :			
	substances cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques	7 326	6 607	13 369
	évaluation des risques	24 549	23 384	39 028
	le travail illégal durée du travail et repos	22 339	18 313	25 496
	8 846	7 346	-	

# Note liminaire

## ou « comment lire » le rapport au BIT

Le rapport annuel à l'intention du Bureau international du travail présente les éléments dont la transmission est rendue obligatoire par les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)<sup>3</sup>.

Sans être un traité sur l'inspection du travail, il expose à son destinataire premier, mais aussi à tout lecteur intéressé, à la fois les caractéristiques permanentes ou évolutives du système d'inspection, les données de bilan issues des services, et les réalisations de l'année.

Chaque rapport annuel comprend un socle constant d'informations permettant à l'autorité internationale de s'assurer de la conformité de l'inspection du travail nationale aux règles définies par les conventions ; mais il permet également d'avoir un aperçu plus large de ses particularités, de son action, de son environnement.

En d'autres termes, le rapport annuel aborde, en plus des informations statutairement obligatoires, divers sujets de façon plus ou moins précise et développée.

Ainsi, les rapports successifs constituent une série qui offre, de façon cumulative, des données supplémentaires : le lecteur qui s'intéresse à un sujet particulier, ou pluriannuel, dont le traitement est prévu ou non par les conventions, pourra utilement se reporter aux rapports des années précédentes<sup>4</sup> pour y chercher des informations qui peuvent s'y trouver.

Comme les rapports au titre des années 2011 et 2012, qu'il s'agisse de l'édition « papier & CD » ou du fichier accessible par voie électronique, le présent rapport est constitué de deux éléments complémentaires :

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

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

---

3. Les conventions n° 81, 129 et 178 ainsi que la convention internationale maritime, 2006, sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer. Voir en annexe (CD) les documents IA4, IA5, IA6, IA7, IA8.

4. Notamment les rapports de 2009 à 2012 qui restent d'actualité sur de nombreux sujets. Pour mémoire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la France rédige un rapport unique en application des conventions de l'OIT.

Les données chiffrées présentées sont issues de différentes sources :

- DGT ;
- système de gestion des ressources humaines, DRH ;
- INSEE, Acoess, Dares, Mutualité sociale agricole, Direction des affaires maritimes, s'agissant du tissu socio-économique ;
- Base Cap Sitère, extraction de juin 2014 en ce qui concerne l'activité de l'IT ;
- Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en ce qui concerne son activité (juillet 2014) ;
- Inspection du travail dans les armées, pour ce qui lui incombe ;
- INTEFP, sur la formation des agents du système
- Base Cap Sitère en ce qui concerne les procédures pénales engagées ou envisagées ; OSP<sup>5</sup> en ce qui concerne les procès-verbaux réellement transmis, suivant une extraction de 2014.

Une explication des sigles utilisés et un glossaire sont disponibles en annexe. Quelques sigles et termes utilisés sont explicités dans des documents annexes<sup>6</sup>.

---

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

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

# I - Champ d'action et organisation



Si l'application de la loi en matière de travail repose en premier lieu sur la volonté de l'ensemble des acteurs de l'économie, l'action publique qui doit assurer l'effectivité de la législation du travail incombe :

- aux magistrats de l'ordre judiciaire, siégeant, sur le plan civil, au Conseil de prud'hommes ou au tribunal de grande instance et, au pénal, au tribunal correctionnel et de police ;
- aux agents de l'inspection du travail<sup>7</sup> sous l'autorité quasi-unique du ministre chargé du travail ;
- aux agents d'administrations et d'organismes concourant avec l'inspection du travail à la répression des infractions liées à l'emploi de travailleurs et à la prévention des risques professionnels.

## I - a • Une compétence généraliste

La fonction d'inspection du travail est assurée pour l'essentiel par le ministère chargé du travail. Celui-ci a compétence<sup>8</sup> dans tous les secteurs d'activité hors administrations publiques et territoriales : industrie, commerce, services, agriculture, transports, activités de la mer, à la seule exception de quelques secteurs à technicité particulière, où l'inspection est confiée à des agents relevant d'autres ministères ou autorités de tutelle<sup>9</sup>.

S'exerçant sur le tissu socio-économique du pays pour y faire appliquer un large éventail de textes, la compétence de l'inspection du travail française,

7. Plus exactement : « des inspections du travail », puisqu'il existe des services spécialisés. Voir *infra* sur les secteurs particuliers.

8. La *compétence* est ici généralement entendue comme la capacité juridique à intervenir au nom de la puissance publique, pour faire appliquer des textes limitativement définis, et dans une variété de situations où une ou plusieurs personnes travaillent en état de subordination à un donneur d'ordres.

9. Dans les mines (R.8111-8 et 9), les industries électriques et gazières (R.8111-10 et 11), et les établissements de défense (R.8111-12). Voir *infra*.

plus ample que dans d'autres États<sup>10</sup>, s'est progressivement encore étendue au cours des dix dernières années<sup>11</sup>. Cette extension du domaine d'intervention accentue le souci de fiabiliser le fonctionnement des services compétents en les renforçant par une structure de système mieux affirmée<sup>12</sup>.

L'inspection du travail française est dite généraliste, à la fois du fait de son champ d'intervention - que ce soit du point de vue des textes à faire appliquer, du grand nombre de salariés concernés, des secteurs économiques couverts, des vastes attributions de la compétence matérielle - et par rapport à d'autres systèmes d'inspection spécialisés en santé et de sécurité au travail comme, par exemple, en Grande-Bretagne.

Ses services veillent à l'application de normes<sup>13</sup> juridiques de sources variées : textes législatifs (lois, ordonnances), réglementaires (décrets, arrêtés, codifiés ou non dans le Code du travail)<sup>14</sup>, dispositions du Code de la santé publique, du Code rural et de la pêche maritime, du Code du travail maritime, du Code de l'environnement, du Code de la sécurité sociale, etc.), textes d'origine conventionnelle, notamment les conventions collectives.

Ne serait-ce qu'à titre de renseignement lorsqu'ils n'ont pas capacité à exercer un contrôle, ils interviennent potentiellement sur l'ensemble de la relation de travail (relations individuelles<sup>15</sup> et collectives<sup>16</sup> de travail, conditions de travail, conditions d'emploi, au regard de l'interdépendance des différentes règles gouvernant la relation de travail : régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, formes et niveaux de rémunération, conditions et équipements de travail).

Le service d'inspection du travail est compétent, sauf exceptions, dans l'ensemble des établissements du secteur non public<sup>17</sup>.

---

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

11. Les causes de cette extension sont diverses : « privatisation » de grandes entreprises publiques, fusion des services d'inspection (2009), extension de certains textes à de nouveaux secteurs, parution de textes augmentant le champ d'action, exercice effectif de compétences jusqu'alors demeurées plutôt virtuelles (par exemple dans les hôpitaux), etc.

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

13. « Norme » est entendu ici au sens général qu'utilise l'Organisation internationale du travail, à savoir une loi, règle ou prescription que doivent suivre les employeurs dans le cadre de l'emploi de salariés. En revanche, dans l'acception aujourd'hui la plus fréquente, il s'agit plus précisément d'un document de référence énonçant des solutions à des problèmes techniques et commerciaux, concernant des produits, biens et services qui se posent de manière répétée dans les relations entre les partenaires économiques, scientifiques, techniques et sociaux. Les normes sont très présentes dans le champ du travail : voir à ce sujet en annexe (CD) document Ia22.

14. S'agissant des textes parus en 2013 en matière de travail, voir en annexe (CD) le document Ia21.

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

16. Voir notamment en annexe (CD) le document Ia20 sur la médiation informelle dans les conflits collectifs, et également *infra*, en partie III, sur les interventions en matière de relations collectives de travail.

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



## I - a - 1 • Le champ d'intervention

La population active totale comprend 28,8 millions de personnes, la population active occupée<sup>18</sup> 26,2 millions<sup>19</sup>.

Retranchement fait des actifs salariés dans la situation desquels l'inspection du travail n'intervient pas du fait de leur statut (les fonctionnaires, notamment), la compétence de l'inspection du travail s'exerce sur environ 18 millions de salariés.

Le nombre total d'entreprises<sup>20</sup> est de 3 596 000<sup>21</sup>, dont la majorité n'emploie pas habituellement de salarié.

Environ 1,8 million d'établissements<sup>22</sup>, dont 70 % appartiennent au secteur tertiaire, relèvent du contrôle de l'inspection du travail.

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

Au-delà de ce périmètre toujours évolutif mais relativement bien cerné de compétence totale, l'inspection du travail dispose d'une compétence d'investigation a priori, en présence de toute situation ou relation de travail, pour en vérifier la légalité<sup>23</sup>. La compétence s'étend donc à une variété de situations de travail à analyser, impliquant un nombre indéterminé de personnes et d'acteurs : candidats au marché du travail<sup>24</sup>, travailleurs, employeurs, personnes impliquées comme bénéficiaires du travail ou comme donneurs d'ordre. Les travailleurs concernés peuvent, par ailleurs, appartenir

---

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

19. Source : Insee.

20. Ou « unités légales » dans la terminologie statistique, c'est-à-dire des entités juridiques.

21. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012 - Dares , décembre 2013.

22. L'établissement est une unité de production localisée géographiquement, individualisée mais dépendant juridiquement d'une entreprise. L'établissement constitue le niveau le mieux adapté à une approche opérationnelle de l'activité d'inspection du travail comme géographique de l'économie. Il est relativement homogène et son activité principale apparaît proche du produit. Source : Insee.

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

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

à toute sorte de catégories<sup>25</sup> et présenter toute sorte de caractéristiques ayant ou non un effet sur la légalité de la situation ou de la relation de travail : mineur ou adulte, étudiant, stagiaire, sans emploi ou occupant plusieurs emplois, demandeur d'emploi, bénévole, associé ou mandataire de société, ressortissant étranger, artisan, autoentrepreneur<sup>26</sup>, retraité, etc.

Il s'agit en somme d'un champ d'enquête de nature préjudicielle, qui correspond à des actes de contrôle faisant partie de la lutte contre le travail illégal. Dans certains cas, la relation de travail avec le donneur d'ordre apparaît requalifiable en relation de subordination caractérisant un contrat de travail ; lors d'une enquête, par exemple, des éléments convergents ont montré la subordination véritable d'un autoentrepreneur, tué par sa chute de 6 mètres à travers une plaque amiantée, en réparant comme sous-traitant une toiture industrielle<sup>27</sup>. Dès lors que l'existence d'un contrat de travail est constatée, la compétence s'étend –sous le contrôle du juge– au respect des droits fondamentaux, du salaire minimal, des règles en matière de santé et sécurité au travail.

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

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

Certains facteurs sont par ailleurs susceptibles d'avoir un impact sur l'activité des services, comme les défaillances d'entreprises, qui appellent de leur part des interventions en matière de constat et signalement du non-paiement des salaires et/ou de renseignement des salariés sur leurs droits. En 2013, plus de 37 000 entreprises employant des salariés (dont 4 635 employant 10 salariés ou plus) ont fait l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire (+ 2,8 % par rapport à 2012<sup>28</sup>).

---

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

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

27. Source : Direccte de Lorraine.

28. Parmi les sources : société Altares, *Bilan 2013 des défaillances et sauvegardes d'entreprises en France*, janvier 2014. Selon ce document, plus de 63 000 entreprises ont défailli en 2013 ; environ 269 000 emplois étaient directement menacés de ce fait. Le seuil des 60 000 cessations de paiement a été franchi en 2013 pour la première fois depuis 2009, avec 61 468 redressements ou liquidations judiciaires engagés devant les tribunaux, à quoi s'ajoutent 1 633 procédures de sauvegarde.



## Les secteurs d'intervention

Tous les secteurs d'activité des entreprises privées sont couverts, même si, pour quelques secteurs d'activité particuliers, les modalités d'exercice de la compétence ont été adaptées<sup>29</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>30</sup>, l'inspection du travail, unifiée par la fusion des services antérieurement distincts, a pleine compétence dans l'industrie, le commerce, les services, les professions agricoles et le secteur des transports, y compris la navigation fluviale et maritime que ce soit pour la pêche, le transport ou la plaisance.

Les caractéristiques principales des secteurs d'activité couverts sont les suivantes : le nombre global d'établissements couverts par l'IT est de 1,8 million, dont environ 2 % sont situés dans les DOM. Plus de 83 % de ces établissements emploient moins de 10 salariés et près de 14 % de ces établissements emploient entre 10 et 49 salariés.

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

La compétence de l'inspection du travail s'exerce sur 18 millions de salariés.

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

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

Les effectifs salariés du secteur privé ont reculé en 2013<sup>31</sup>. L'emploi recule dans l'industrie, la construction et la majorité du secteur tertiaire ; il augmente dans l'informatique, les activités juridiques et de conseil et l'action sociale.

La répartition par effectif d'établissements fait apparaître que :

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

Cette répartition des établissements et de l'emploi salarié par tranches d'effectifs d'établissements influe sur l'organisation des contrôles. En effet, plus de 80 % des établissements comptent moins de 10 salariés et totalisent environ 28 % de l'emploi salarié.

---

29. Voir *infra*, les secteurs particuliers.

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

31. De 0,7 % (- 121 000) en septembre 2013 - Source : Acoiss-Urssaf, Conjoncture, n° 178.

Activités	1 à 9 salariés	10 à 49 salariés
Industrie	102 000	36 000
Construction	172 000	30 000
Commerce	481 000	89 000
Transport	34 000	17 000
Hôtellerie, restauration	121 000	18 000
Info/communication	26 000	7 000
Finance assurance	65 000	9 000
Immobilier	37 000	2 500
Services spécialisés	164 000	29 000
Enseignement	66 000	10 000
Autres services	74 000	4 500
<b>TOTAL</b>	<b>1 342 000</b>	<b>252 000</b>

Outre leur nombre important (1,6 million), les établissements de moins de 50 salariés constituent ceux pour lesquels l'accès au droit, et au droit du travail en particulier, est le moins aisé, tant pour les employeurs que pour les salariés. Cette caractéristique impacte également fortement les services de renseignement du public.

L'importance quantitative des chantiers du BTP, variable suivant les années et les secteurs géographiques, est également un facteur qui influence nécessairement l'activité de l'inspection du travail, d'autant que les risques professionnels y sont élevés ainsi que le nombre d'accidents du travail.

L'évolution de fond du marché de l'emploi vers différentes formes de travail en discontinu, comme l'intermittence instituée dans le secteur du spectacle et de l'événementiel, ou encore le travail des jeunes sous différents types de contrats, impacte l'action de l'inspection du travail en matière de lutte contre la précarité contractuelle illicite, de prévention des risques professionnels et de représentation du personnel, de même que le phénomène du travail temporaire au sens juridique, en expansion depuis plus de vingt ans avec des fluctuations liées à celles de l'économie. Le volume du travail temporaire était en repli sensible en 2012 par rapport à l'année précédente (- 8,9 %) <sup>32</sup> ;

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



cependant ce sont encore près de 2 millions de personnes qui ont signé 16 millions de contrats de mission, ce qui correspond à 525 000 intérimaires en équivalent-emplois à temps plein, pour une durée moyenne de mission de 1,7 semaine ; la moitié des intérimaires ont été en mission moins d'un mois et demi dans l'année.

Enfin, pour l'application des dispositions de droit issues de la négociation nationale ou sectorielle entre partenaires sociaux, qui fait partie des missions de l'inspection du travail, l'extrême ramification des secteurs d'activité en branches professionnelles, au nombre excessif de plus de 1 000, et d'importance très inégale, affecte négativement la tâche des services d'expliciter le propos et de surveiller l'effectivité des dispositions notamment salariales contenues dans les accords collectifs, dans les conventions collectives, au nombre également important. Le simple suivi de l'évolution et la consolidation des textes conventionnels, à travers l'intégration chronologique des avenants et des arrêtés d'extension, constitue encore une tâche non négligeable au sein des services de documentation et de renseignement, même si les sources informatisées accessibles par internet ont déjà pris le relais.

### Dans le secteur agricole

Les sections d'inspection dédiées au contrôle du secteur agricole veillent à l'application de textes inclus dans le Code du travail mais aussi d'autres textes spécifiques<sup>33</sup>.

En 2013, 194 600 établissements agricoles sont répertoriés<sup>34</sup> (193 596 en 2011).

1 644 000 salariés ont été employés dans ce secteur au cours de l'année, 716 000 en ETP<sup>35</sup>, dont 38 % de femmes. Le nombre d'emplois en cours d'année s'est élevé à 2 119 000.

La proportion de salariés agricoles dans le total des salariés du champ d'intervention de l'inspection du travail est de moins de 4 %.

Le secteur agricole comprend majoritairement de très petits établissements : 95 % emploient moins de 10 salariés.

Dans les chambres d'agriculture, qui sont des établissements publics administratifs employant du personnel sous droit privé, l'inspection du travail n'a pas compétence, sauf en matière de santé et de sécurité. Des commissions départementales font office de CHSCT sans en avoir tous les moyens.

Dans la grande majorité des unités territoriales et des Ddct, une seule section, spécialisée, est compétente pour le secteur agricole dans tout le département.

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

34. Source : CCMSA, 2014.

35. Équivalent temps plein.

## En matière de transport

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

Chaque section non agricole veille, sur son territoire, à l'application des dispositions du Code du travail dans ce secteur et de celles de la réglementation sociale européenne (RSE) qui portent sur l'organisation de la durée du travail et notamment des temps de conduite des chauffeurs<sup>37</sup>.

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

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

## Compétence et organisation dans le secteur maritime<sup>38</sup>

Des sections d'inspection du travail spécialisées sont compétentes le long du littoral pour contrôler les navires et les entreprises d'armement maritime. L'appui juridique et méthodologique dans ce secteur, pourtant numériquement restreint en effectifs de travailleurs, est apporté par un réseau de référents régionaux animé par un référent national. Celui-ci fait le lien avec le ministère en charge des affaires maritimes qui pilote la réglementation spécifique à ce secteur.

---

36. Source : Acoess, SNCF, RATP ; publié par le Commissariat général au développement durable, *Chiffres et statistiques*, n° 433, juillet 2013.

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

38. Voir aussi, en annexe (CD), les documents Ia16. Sur les textes de compétence en matière maritime, voir aussi L'Inspection du travail en France en 2010, Rapport au BIT, p. 18 et 19.



Les obligations de la France en matière de contrôle du droit du travail maritime ont évolué depuis quelques années, notamment au cours de l'année 2013, car la convention internationale du travail maritime de l'OIT<sup>39</sup> de 2006 modifie de manière significative les mécanismes de contrôle de son application, notamment par un dispositif de certification sociale et un contrôle par l'État du port, applicables au niveau international. Celle-ci tend à constituer un « Code du travail mondial » pour les marins.

La France a déposé le 28 février 2013, auprès du Bureau international du travail, l'instrument de ratification de cette « convention du travail maritime, 2006 » de l'Organisation internationale du travail qui remplace à compter du 1<sup>er</sup> mars 2014 plusieurs conventions applicables aux navires de commerce, dont la convention n° 178 du 22 octobre 1996 relative à l'inspection du travail. La directive européenne 2013/54/UE est venue de surcroît étendre à l'ensemble des États membres de l'Union les dispositifs de contrôle déjà prévus par le titre V de cette convention de travail maritime. Elle n'a pas une forte incidence vis à vis des États membres qui, comme la France, ont déjà ratifié la convention de travail maritime ; simplement, les mécanismes de contrôle communautaire vis à vis des États-membres sont plus exigeants que ceux de l'OIT. On remarquera qu'il s'agit à ce jour du premier et du seul instrument communautaire qui s'intéresse au contrôle de la réglementation du travail et donc à l'inspection du travail.

Les agents de l'inspection du travail sont pleinement compétents pour contrôler le respect de la législation du travail à l'égard des gens de mer employés à bord des navires battant pavillon français. Leur intervention tient compte nécessairement du fait que le navire est un lieu de travail mobile par nature, qui peut se trouver à quai, à l'étranger ou en navigation, et parfois ne faire escale que rarement dans un port français. L'État du pavillon doit y exercer un contrôle effectif, notamment en matière sociale, en application des articles 92 et 94 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, et ceci quel que soit le lieu où se trouve le navire.

La règle 5.1.4, paragraphe 7 de la convention de travail maritime de 2006 ainsi que l'article 5-2 de la convention n° 178 de l'OIT (qui reste applicable pour les navires de pêche) disposent que les inspecteurs du travail sont autorisés à exiger qu'il soit remédié à tout manquement et à interdire à un

---

39. La convention du travail maritime, premier instrument juridiquement contraignant de l'Organisation internationale du travail, met en place un ensemble de normes couvrant les différents domaines du droit social dans le secteur du transport maritime. Elle fixe des normes minimales applicables à bord des navires, notamment en matière de conditions d'emploi, d'âge d'admission, de durée du travail, de santé, de sécurité au travail, d'hygiène et de bien être, en vue de contribuer à l'amélioration des conditions de travail et de vie des gens de mer. La convention est entrée en vigueur le 22 août 2013 auprès des 30 premiers États à l'avoir ratifiée, et le 1<sup>er</sup> mars 2014 en France.

navire de quitter le port jusqu'à ce que les dispositions nécessaires aient été prises, lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'une carence constitue un danger significatif pour la santé et la sécurité des gens de mer, le navire ne devant pas être indûment retenu ou retardé<sup>40</sup>.

Par ailleurs, les États membres sont tenus d'organiser un contrôle par l'État du port des navires battant pavillon étranger et faisant escale dans les ports français. Ce contrôle est assuré par des agents des affaires maritimes spécialement habilités à cet effet<sup>41</sup>, et relevant des centres de sécurité des navires. Les agents de l'inspection du travail peuvent être appelés, en qualité d'experts, à participer aux contrôles réalisés par les « port state control officers ».

En outre, ils pourront contrôler directement les navires étrangers effectuant du cabotage côtier ou des prestations de services dans les eaux territoriales françaises en application des règles dites de l'État d'accueil. Dans ce cadre, ils peuvent vérifier l'identité des personnes employées à bord des navires et contrôler les dispositions de la législation sociale qui, par voie réglementaire, ont été rendues applicables aux équipages de ces navires<sup>42</sup>.

Dans la pratique, un partenariat s'est élaboré au fil des années au niveau territorial avec les services déconcentrés en charge des affaires maritimes<sup>43</sup>. Ainsi les agents peuvent utiliser les moyens nautiques des services des affaires maritimes pour procéder à des contrôles en mer et ils ont la possibilité d'utiliser le système d'information ASTERIE mis au point par la Direction des affaires maritimes (DAM), qui permet de localiser en continu les navires et de consigner à leur sujet les renseignements de base utiles comme l'immatriculation, le propriétaire, les décisions d'effectif, le rôle d'équipage, etc. En outre, des réflexions sont en cours pour permettre de faire communiquer toute information utile sur les contrôles de navires entre le système informatique utilisé par les affaires maritimes (GINA) et celui utilisé par l'inspection du travail : Cap Sitère<sup>44</sup>.

Les dispositions en vigueur présentent en effet une certaine complexité qui incite les services à un effort méthodologique commun.

---

40. Cf. possibilité de saisir le juge des référés par application des dispositions de l'article L.5545-14 du Code des transports.

41. Appelés « *port state control officers* ».

42. Règles prévues par les articles L.5561-1 et suivants du Code des transports et du décret d'application du 1<sup>er</sup> août 2014.

43. Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), Délégations à la mer et au littoral (DML), Directions interrégionales de la mer (DIRM), Centres de sécurité des navires (CSN).

44. Un navire peut y être créé en utilisant le numéro « Siret » de l'armateur, de la même façon qu'un chantier.



## Dans les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales

La compétence de l'inspection du travail s'est étendue au fil des années 2000 et 2010 dans ces établissements.

À Pôle emploi, l'inspection du travail est compétente pour contrôler le respect des dispositions du Code du travail dès lors qu'elles sont applicables, ainsi que les dispositions conventionnelles. En revanche elle ne peut contrôler l'application des règles statutaires propres aux agents de droit public<sup>45</sup>.

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

Cette solution s'applique à France Télécom.

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

## I - a - 2 • Les secteurs à compétence spécifique

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

### Production et transport d'électricité

La compétence de l'inspection du travail est étendue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 à l'ensemble du secteur du transport et de la distribution d'électricité. Elle comprenait déjà la société Électricité réseau distribution France (ERDF, 36 000 salariés)<sup>47</sup>. L'autre entreprise du secteur est Réseau de transport d'électricité (RTE, 8 500 salariés).

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

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

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

## Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Dans les centrales nucléaires de production d'électricité (CNPE), l'inspection du travail a été assurée dès les origines par l'administration chargée du contrôle technique sous l'autorité du ministre chargé du travail. Les inspecteurs du travail habilités par l'ASN y exercent en pleine compétence<sup>48</sup>, parmi d'autres fonctions, l'ensemble des missions d'inspection du travail, sous l'autorité du ministre chargé du travail<sup>49</sup>. Des ingénieurs ou techniciens sont habilités à cet effet en qualité d'inspecteurs. La santé, la sécurité, les conditions de travail et la qualité de l'emploi des salariés d'Électricité de France (EDF), de ses prestataires ou sous-traitants, au même titre que la sûreté des installations, sont l'objet d'un contrôle coordonné, effectué aux différentes étapes de l'existence d'une centrale nucléaire : construction, exploitation et démantèlement.

En 2013, 13 inspecteurs de l'ASN (6,7 ETP) et un directeur du travail ont exercé ces missions au bénéfice d'environ 40 000 salariés travaillant, à temps complet ou non, dans l'enceinte des centrales nucléaires, dont la moitié environ sont salariés d'entreprises sous-traitantes<sup>50</sup>.

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

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

## Dreal<sup>51</sup> et DRIEE<sup>52</sup>

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

---

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

49. Il en résulte par exemple que lorsqu'un inspecteur du travail de l'ASN souhaite voir notifier à l'exploitant d'une centrale nucléaire de production d'électricité une mise en demeure dite « du Direccte », au sens de l'article L.4721-1 du Code du travail, en raison d'une situation de péril, c'est au Direccte qu'il adresse effectivement son rapport à cet effet. L'ASN est en revanche l'autorité centrale des ingénieurs et techniciens dans les domaines de sa compétence.

50. Source : ASN, juillet 2014.

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

52. Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.



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

## Mines et carrières

Dans les mines et carrières, ainsi que dans leurs dépendances, les missions d'inspection du travail sont exercées par les fonctionnaires habilités à cet effet par les directeurs des Dreal<sup>53</sup> parmi les agents placés sous leur autorité. Les missions sont exercées sous l'autorité du ministre chargé du travail. Pour les carrières situées sur le domaine de l'État et mises à la disposition du ministère de la défense, les missions d'inspection du travail sont exercées par les agents habilités par ce ministère<sup>54</sup>. Actuellement, il ne reste que très peu de mines et carrières souterraines<sup>55</sup> en France, tandis qu'à ciel ouvert environ 4 000 sont en exploitation.

## L'inspection du travail dans les armées (ITA)<sup>56</sup>

Les modalités du simple droit d'entrée des agents de l'inspection du travail de droit commun dans les établissements des armées sont définies de façon restrictive dans une instruction interministérielle de 1994, actuellement en cours de révision. S'ils disposent d'un droit d'entrée-limité-, les agents n'ont en revanche aucune compétence dans ces établissements<sup>57</sup>, ni compétence à l'égard des personnels civils et militaires de Défense, quel que soit leur statut.

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

Afin de garantir son indépendance à l'égard de la hiérarchie du ministère, l'ITA est placée sous l'autorité du Contrôle général des armées.

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

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

54. Voir § suivant.

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

56. Voir aussi en annexe (CD) le document Ia18.

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

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

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

Par ailleurs, en application de l'article R.8111-12 du Code du travail, l'ITA est compétente pour les travailleurs des entreprises extérieures intervenant dans les emprises réservées et surveillées du ministère, soit plus de 13 000 salariés en 2013.

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

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

Au 31 décembre 2013, l'ITA comptait 13 inspecteurs, 4 adjoints des inspecteurs, une juriste placée au niveau national, 3 inspecteurs de la radioprotection<sup>58</sup>, un inspecteur technique de la protection contre l'incendie, un inspecteur de la médecine de prévention dans les armées<sup>59</sup>. À cette même date, le ministère de la Défense comptait 215 366 militaires et 61 816 personnels civils<sup>60</sup>.

## I - a - 3 • Les limites de la compétence

### La compétence en fonction du lien salarié/employeur

Pour des raisons d'adaptation du droit à des spécificités concrètes ou juridiques justifiées par les caractéristiques de secteurs d'activité, le statut de l'employeur, la nature du lien de subordination ou le statut de l'employé déterminent ou excluent, dans quelques cas, la compétence de l'inspection du travail.

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

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

---

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

59. Compétent exclusivement sur le dispositif défense.

60. Source : Rapport annuel d'activité 2013 de l'inspection du travail dans les armées.



## Dans le secteur public, une compétence différenciée

En matière de conditions de travail des fonctionnaires et des contractuels de droit public, que ce soit de l'État ou des collectivités territoriales, régis par des statuts réglementaires, l'inspection du travail a une compétence très limitée<sup>61</sup>, qui s'exerce uniquement sur saisine. Dans la fonction publique d'État, un contrôle interne est assuré par des inspecteurs santé et sécurité (IHS) qui ne sont pas issus du corps de l'inspection du travail<sup>62</sup>. Les litiges nés de l'application des statuts réglementaires sont de la compétence des commissions paritaires internes et du juge administratif. Les agents contractuels de droit privé peuvent bénéficier de certaines dispositions du Code du travail ; mais leur bonne application n'entre pas dans le champ de contrôle de l'inspection du travail.

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

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

Plusieurs articles du Code de procédure pénale<sup>63</sup> instituent une compétence de l'inspection du travail pour le contrôle des règles d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués par les détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires ou à l'extérieur de ceux-ci pour le compte d'une entreprise concessionnaire. Le travail des détenus, conçu comme facteur de réinsertion sociale, est distinct de la peine qu'ils purgent, mais est soumis à un régime particulier<sup>64</sup>. La compétence de l'inspection du travail n'inclut pas le constat d'infractions.

Les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux<sup>65</sup> sont soumis à un contrôle de l'inspection du travail uniquement en matière de santé, sécurité et conditions de travail des agents titulaires ou contractuels qui y sont employés. Les agents de contrôle visitent par conséquent ces établissements pour y effectuer des investigations et des constats relevant

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

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

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

64. Cf. l'article 717-3 du Code de procédure pénale, qui dispose notamment que « les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

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

de ce champ de compétence, limité en droit, en réalité assez vaste car le secteur emploie plus d'un million d'agents<sup>66</sup>, et de nombreux risques professionnels y sont présents. Depuis quelques années, l'inspection du travail y effectue un travail de contrôle consistant, principalement en prévention de risques liés aux substances, préparations et procédés dits « CMR » (cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques), et aux conditions de travail (risques psycho-sociaux).

Dans les autres établissements publics, la compétence de l'inspection du travail est circonscrite selon les cas. Certains établissements sont soumis à un contrôle spécifiquement délimité<sup>67</sup>. Ainsi, dans les établissements publics administratifs (EPA), le Code du travail s'applique uniquement aux personnels employés dans des conditions relevant du droit privé (ex. L.2211-1) avec des modalités spécifiques de contrôle.

Les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat) représentent certaines catégories socioprofessionnelles auprès des pouvoirs publics. Ce sont des établissements publics à caractère administratif, dotés d'un statut spécifique. Certains gèrent des équipements publics tels que des ports, des aéroports, des ponts, des zones d'activité, remplissent des missions de service public avec recours à des recettes fiscales. Ils ont un rôle d'appui au développement des entreprises et à la formation professionnelle.

Ces 153 établissements publics sont administrés par plus de 4 800 élus, assistés de près de 30 000 collaborateurs, dont environ 25 000 agents publics placés sous statut. Ce statut autonome est établi par une commission paritaire nationale (CPN) instaurée par la loi n° 52-1311 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers. Les chambres de commerce et d'industrie appliquent des accords particuliers en matière de santé et de sécurité. Le régime juridique applicable aux salariés contractuels hors statut est appelé à être utilement précisé.

Sont en revanche entièrement soumis au contrôle de l'inspection du travail les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), notamment en matière de santé, sécurité et conditions de travail, représentation du personnel et droit syndical lorsque la réglementation y est applicable dans des conditions de droit commun (Cf. par ex. L.2111-1).

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

- fonction publique hospitalière : 1 145 200 agents (chiffres de 2011)<sup>68</sup> ;

---

66. 1 040 252 au 31 décembre 2011 en équivalent temps complet (ETC), dont 77 % de femmes. Les trois quarts des agents sont « titulaires » au sens du statut de la fonction publique hospitalière. Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

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

68. Dénombrement des agents en individus physiques - Source : Insee-DGAFP, au 31 décembre 2011.



- élèves de lycées professionnels : 701 900 (chiffres de 2010-2011) ;
- détenus ayant eu une activité professionnelle : environ 25 000<sup>69</sup>.

Les établissements publics à caractère administratif emploient au total 497 200 personnes<sup>70</sup> ; mais la proportion de salariés qui y sont employés dans des conditions relevant du droit privé n'est pas connue.

### **En matière de contrat de travail, une compétence partielle**

L'inspection du travail contrôle entre autres le respect des dispositions d'ordre public<sup>71</sup> en matière de contrat de travail. Par ailleurs, elle est très souvent sollicitée sur la conclusion, l'exécution, la modification et la rupture du contrat de travail, que ce soit pour un renseignement ou pour une intervention. La croyance assez répandue dans le public selon laquelle elle peut intervenir dans la relation contractuelle est difficile à rectifier car elle est à la fois vraie et fautive : elle appelle des précisions assez complexes.

En résumé, dans ce champ juridique, l'inspection du travail est à la fois garante de l'ordre public<sup>72</sup> et au service des usagers en mettant à disposition des informations, et en effectuant des interventions ; mais sa compétence reste limitée à certains types de faits et doit coexister, sans empiètement, avec celle du Conseil de prud'hommes<sup>73</sup>.

### **En matière de relations collectives de travail, une compétence aménagée**

Le système français se distingue dans l'environnement international par son implication dans les relations collectives de travail<sup>74</sup>. Ce concept englobe de nombreux aspects des relations du travail, dont la plupart sont naturellement laissés à la responsabilité des acteurs concernés : organisations professionnelles et syndicales, employeurs, représentants du personnel. Cependant le système remplit depuis longtemps une mission de conseil et de médiation, illustrée notamment par ses interventions sur demande, circonscrites mais importantes, dans les conflits collectifs. L'inspection du travail est conduite à accentuer cette logique d'intermédiation, plus fine que le contrôle et que sa grille de lecture binaire « application des textes ou non » ; en effet, de nombreux acteurs attendent d'elle, à certains

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

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

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

72. Voir développements en annexe (CD) dans le document Ia23.

73. Pour plus d'éléments sur ces sujets, récurrents dans la relation avec les usagers, voir en annexe (CD) L'intervention de l'inspection du travail en matière de contrat de travail.

74. Ce sujet est l'objet de développements dans la partie III. La Direction générale du travail a autorité sur les agents de l'inspection du travail dans le champ des relations du travail.

moments, une intervention en tiers, explicative, clarifiante, neutre, ce qui, sans que son autorité y perde -bien au contraire- appelle une posture de conseil bilatéral temporairement différente du binôme information/contrôle. À son niveau, la DGT œuvre à mieux organiser les branches professionnelles et remodeler à cet égard le paysage social ; elle joue depuis quelques années un rôle majeur dans la mise à jour de la représentativité des organisations représentatives des salariés et des employeurs et ainsi dans la sécurisation des textes issus du dialogue social. L'intérêt général, celui des entreprises, celui des salariés, celui des pouvoirs publics, est, en effet, que des organisations fortes et légitimes, à tous les niveaux du dialogue (établissements, entreprises, secteurs, branches, etc.), se trouvent en capacité de négocier sur des sujets déterminants pour l'avenir.

### Compétence et frontières : quelques aspects

La question juridique et technique de la compétence transfrontalière de l'inspection du travail prend de l'importance par l'effet de « la mondialisation de l'économie, qui s'est traduite par un accroissement de la mobilité des salariés : détachement, expatriation, délocalisation »<sup>75</sup>. Il faut y ajouter la mobilité des employeurs et de leurs représentants légaux.

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

Si la compétence des agents de l'inspection du travail, en matière de droit d'entrée et de pouvoir administratif de décision, est également bornée par les « frontières » de la section ou du département d'affectation, il n'en est pas de même en matière de constats d'infraction pénale : bien que les contraintes d'organisation et d'accès à la matérialité des faits conduisent les agents à effectuer des constats essentiellement sur leur territoire d'affectation, leur capacité à opérer des constats n'est, dans plusieurs cas, pas strictement restreinte par des limites territoriales. Ainsi, une infraction commise dans un site de travail qui ne constitue pas un établissement autonome ou distinct peut être constatée par l'intermédiaire de documents ou autres moyens par l'inspection du travail du siège de l'entreprise auquel le salarié est administrativement rattaché. De façon analogue, lorsqu'un travailleur français, détaché hors du pays, reste subordonné à son employeur national, une infraction peut être constatée par l'agent sur le fondement de documents ou d'informations venus entre ses mains. L'agent a pour mission, dans cette hypothèse, de faire appliquer non pas le droit du pays où le travail est effectué, mais les règles internationales<sup>76</sup>.

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

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



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

Plus généralement, les possibilités de coopération internationale en matière de contrôle du droit du travail sont définies par les textes<sup>77</sup>. Ceux-ci permettent des échanges d'informations très larges par le canal administratif en matière de travail illégal. Les procédures sont plus encadrées en matière de coopération judiciaire, en fonction des conventions et accords bilatéraux ou multilatéraux.

D'autres cas dans lesquels l'existence d'une frontière conduit à adapter les modalités du contrôle sont ceux des chantiers de travaux publics pour la construction de routes ou de voies ferrées, qui se déploient dans une emprise assez vaste pour s'étendre sur deux territoires nationaux (comme actuellement la ligne de chemin de fer Lyon-Turin), ou encore des contrôles de l'application de la réglementation relative au transport routier. Ils sont l'occasion, au niveau local, de collaborations étroites entre services de pays voisins, qui font l'objet d'informations régulières.

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

En 2013, M. Michel Sapin est ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ; il a été nommé le 16 mai 2012. M. François Rebsamen lui a succédé le 2 avril 2014.

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

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

et à la formation professionnelle, l'inspection générale des affaires sociales, la Délégation aux affaires européennes et internationales.

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

La Direction générale du travail (DGT) est l'autorité centrale du système d'inspection du travail. Elle employait 201 agents fin 2013<sup>78</sup>.

Dans l'organisation de la DGT<sup>79</sup>, le service des relations et des conditions de travail (SRCT) traite, dans une visée essentiellement normative<sup>80</sup>, des relations individuelles et collectives du travail, des conditions de travail, de la santé et sécurité au travail. Il comporte des bureaux spécialisés qui participent, aux niveaux juridique et technique, à l'élaboration, à la rédaction et au portage des textes légaux et réglementaires.

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

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

Le directeur général du travail en 2013 est M. Jean-Denis Combrexelle, conseiller d'État<sup>81</sup>. Il est assisté, pour l'ensemble de ses attributions, par un directeur adjoint, M. Yves Calvez, inspecteur général des affaires sociales. Le directeur général est responsable du programme budgétaire 111 (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail) qui est celui dans lequel s'inscrit l'inspection du travail.

La DGT contribue, sous la direction du ministre, à faire progresser le droit dans le champ du travail, tant sur la pertinence des textes que sur la qualité du contrôle d'application; en 2013, quelques sujets importants ont continué à faire l'objet d'une attention soutenue :

- le plan pluriannuel de lutte contre le travail illégal ;
- la réforme de la réglementation en matière de risque lié à l'amiante ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- le projet de réorganisation de l'inspection du travail ;
- le plan de santé au travail ;
- l'achèvement et la mise en application de la réforme de la médecine du travail ;
- la pénibilité.

---

78. En équivalent temps plein.

79. Voir en annexe (CD) l'organigramme de la DGT, document Ib2.

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

81. M. Yves Struillou, conseiller d'État, lui a succédé en mars 2014.



## Les fonctions assurées par la Direction générale du travail (DGT)

La Direction générale du travail a autorité sur les services déconcentrés. Elle est chargée de l'application des conventions internationales ratifiées par la France en matière de travail<sup>82</sup>. Elle exerce à ce titre, pour les agents de l'inspection du travail, les fonctions d'autorité centrale, d'organe central et d'autorité centrale de coordination prévues par ces conventions. Elle a autorité sur les agents de l'inspection du travail dans le champ des relations du travail<sup>83</sup>.

La DGT, avec l'inspection du travail, veille à l'application du droit du travail. Elle « détermine les orientations de la politique du travail, coordonne et évalue les actions, notamment en matière de contrôle de l'application du droit du travail, contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial, assure l'appui et le soutien des services déconcentrés dans l'exercice de leurs missions, veille au respect des règles déontologiques des agents de l'inspection du travail et coordonne les liaisons avec les services exerçant des fonctions d'inspection du travail relevant d'autres départements ministériels »<sup>84</sup>.

Elle assure la tutelle de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses)<sup>85</sup> ainsi que le secrétariat des conseils et comités consultatifs nationaux intervenant dans son champ de compétence. Elle contribue à la définition de la position du ministère dans les négociations internationales et communautaires. Elle développe des relations avec le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT).

Comme administration centrale, la DGT a également la responsabilité du fonctionnement et de l'animation de plusieurs conseils et commissions nationaux, tels le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (R.4641-1)<sup>86</sup>, le Haut conseil du dialogue social<sup>87</sup>, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes (D.1145-1), le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (D.3346-1), le Conseil supérieur de la prud'homie (L.1431-1).

82. Les principales sont, pour mémoire, la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail, la convention n° 129 du 25 juin 1969 sur l'inspection du travail en agriculture, la convention n° 178 du 22 octobre 1996 sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, la convention du travail maritime, 2006.

83. Article R.8121-13 du Code du travail.

84. Article R.8121-14 du Code du travail.

85. Sur les partenaires du système d'inspection du travail, voir en annexe (CD) le document Id2.

86. Sur le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT), son fonctionnement et son activité en 2013, voir § *infra*, et en annexe (CD) les documents Ib3, Ib4 et Ib5.

87. Prévu à l'article L.2122-11 du Code du travail, il est en 2013 présidé par Mme Yannick Moreau, conseiller d'État.

## **Pilotage et animation du système : le service d'animation territoriale**

Les fonctions assurées par la DGT en tant qu'autorité centrale du système correspondent à toutes celles qu'exercent les pôles T, principalement les services d'inspection du travail.

Le service d'animation territoriale (SAT) assiste le directeur général dans l'exercice de sa fonction d'autorité centrale. En fonction des deux axes que sont l'animation de l'action et le soutien aux services d'inspection du travail, le service d'animation territoriale est organisé en deux départements : le département de l'animation de la politique du travail et du contrôle (DAP), et le département de l'appui et du soutien au contrôle (DASC)<sup>88</sup>.

## **L'inspection médicale du travail**

Les médecins inspecteurs du travail affectés dans les Direccte exercent, parmi leurs missions spécifiques<sup>89</sup>, des compétences techniques sous l'autorité du chef de service de l'inspection médicale du travail<sup>90</sup>. Celui-ci fait partie de la DGT.

# **I - b - 2 • Les institutions centrales**

## **Le Conseil national de l'inspection du travail (CNIT)<sup>91</sup>**

Cette instance consultative indépendante a pour vocation d'apporter une garantie aux agents participant aux activités de contrôle de l'inspection du travail, quel que soit leur positionnement dans la hiérarchie, afin qu'ils puissent exercer leurs missions telles qu'elles sont définies tant par les conventions n° 81, 129 et 178 de l'OIT que par le Code du travail. Aux termes de l'article 2 du décret de 2007, le conseil est compétent pour rendre un avis sur « tout acte d'une autorité administrative qui serait de nature à porter directement et personnellement atteinte aux conditions dans lesquelles [l'inspecteur du travail] doit pouvoir exercer sa mission ». Il est donc le garant des règles d'indépendance de l'inspecteur du travail fixées par ces conventions vis-à-vis des administrations. L'article 1 du décret de 2007 dispose qu'« il contribue à assurer, par ses attributions consultatives auprès du ministre,

---

88. Voir en annexe (CD) un document complémentaire sur les fonctions du SAT (Ib6).

89. Voir *infra* et aussi en annexe (CD) des éléments complémentaires sur les médecins inspecteurs du travail (Ic1).

90. Article R.8123-7 du Code du travail.

91. Voir articles D.8121-1 à 12.



l'exercice des missions et garanties de l'inspection du travail ». Comme institution, le Conseil national conforte le statut particulier de la fonction d'inspection du travail.

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

### **Le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)<sup>92</sup>**

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

Au niveau de chaque région, le comité régional de prévention des risques professionnels (CRPRP)<sup>93</sup> est une instance qui concrétise l'exigence de coopération entre les intervenants. Il s'agit d'un organisme consultatif placé auprès du préfet de région. Instance de dialogue et d'échanges au sein de laquelle les acteurs régionaux et locaux impliqués coordonnent leurs actions de prévention en milieu de travail et relaient la politique nationale de prévention, le comité est le « miroir », au niveau régional, du COCT. Le comité se réunit en trois formations, chargées de missions distinctes. La fréquence de réunion varie en fonction de l'actualité des sujets.

### **Le Haut conseil du dialogue social**

Installé le 5 mars 2009, le Haut conseil du dialogue social, issu de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, a pour mission d'arrêter tous les quatre ans la liste des organisations syndicales reconnues représentatives par branche professionnelle ainsi qu'au niveau national et

92. Voir en annexe (CD), document Ib3 à Ib5.

93. Créé par un décret du 10 mai 2007, commenté par une circulaire DGT du 8 août 2007.

interprofessionnel, et également de tirer des enseignements de l'application de la loi modifiant la représentativité syndicale. Le mandat de ses membres est de cinq ans. Cinq membres titulaires et cinq suppléants sont désignés par les organisations syndicales de salariés nationales et interprofessionnelles, cinq titulaires et cinq suppléants par les organisations d'employeurs représentatives au niveau national, trois représentants du ministre chargé du travail et, sur proposition de ce dernier, trois personnes qualifiées nommées par le Premier ministre, qui désigne, parmi celles-ci, la personne chargée de présider les séances.

### **L'Inspection générale des affaires sociales (Igas)**

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

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

Le couplage de l'action publique en matière de travail et d'emploi réunit au sein du même ministère les services dédiés, qui collaborent sur quelques sujets : bien que l'activité de la DGEFP soit marginalement consacrée à la production de textes législatifs et réglementaires dont l'application relève du contrôle de l'inspection du travail, elle élabore des mesures d'accompagnement des licenciements pour motif économique ainsi que divers types de contrats de travail particuliers, qui ont un impact sur l'activité de contrôle ou qui nécessitent l'intervention de l'inspecteur du travail pour favoriser le dialogue social nécessaire à la conclusion de ces contrats<sup>94</sup>.

---

94. Voir aussi quelques informations complémentaires en annexe (CD) dans le document Ib7.



## I - b - 3 • Les organes centraux de gestion et d'études

### **Le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales**

Le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales assiste dans certaines fonctions notamment internes les ministres chargés du travail, de l'emploi, de la santé, de la sécurité sociale, des solidarités, de la cohésion sociale, de la jeunesse, de la vie associative, de la ville et des sports. Ce secrétariat est chargé de coordonner l'action administrative, de préparer et mettre en œuvre la politique d'amélioration de la gestion publique. Il a été reconfiguré par le décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, qui est entré en vigueur le 16 octobre 2013. Il comprend quatre directions, respectivement chargées des ressources humaines, des finances, des achats et des services, et des systèmes d'information ; ces directions deviennent donc communes aux trois ministères ainsi que la Direction des affaires juridiques. Trois délégations (aux affaires européennes et internationales, à l'information et à la communication et à la stratégie des systèmes d'information de santé) ont conservé leurs attributions.

### **La restructuration de l'administration générale et de la gestion des ressources**

La Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (Dagemo) a cessé d'assurer en 2013 les missions d'administration générale pour le ministère chargé du travail. Ses attributions (affaires financières, gestion des ressources humaines, allocation des moyens humains et financiers, développement cohérent des systèmes d'information, dans le cadre du programme 155, support des politiques publiques de la mission « Travail-emploi ») ont été redistribuées dans le cadre de regroupement de la gestion des moyens de l'ensemble formé par les ministères chargés des affaires sociales. La Dagemo a donc été intégrée à un périmètre plus large qui comprend la Direction des ressources humaines, la Direction des affaires financières, la Direction des affaires juridiques, la Direction des affaires européennes et internationales.

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

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

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

L'INTEFP est un établissement public administratif sous tutelle du ministre chargé du travail<sup>95</sup>. Ses missions comprennent la formation initiale et continue des inspecteurs du travail et des contrôleurs du travail ainsi que de l'ensemble des agents du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, qu'ils soient en administration centrale ou dans les services déconcentrés. Il s'y ajoute la formation interministérielle dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail notamment, la formation inter-institutionnelle en matière de travail illégal, la formation de fonctionnaires faisant fonction d'inspecteur du travail dans d'autres administrations (Dreal, ASN, armées), et la mise en œuvre d'actions de partenariat et de coopération aux niveaux national et international avec des administrations et des institutions publiques dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'INTEFP est également un lieu de confrontation d'idées et de débats entre responsables publics et acteurs économiques et sociaux, notamment lors de sessions nationales. Un pôle pédagogique et documentaire a pour fonction de fournir des produits et services documentaires en interne mais aussi auprès des utilisateurs, d'accompagner le développement de l'usage du numérique en formation, de concevoir des produits et services multimédia et d'en assurer leur déploiement et leur suivi, et de proposer des outils de communication en ligne.

## **I - c • Les échelons territoriaux**

Les actions d'inspection de la législation du travail au sens des conventions n° 81, 129 et 178 sont confiées, sous l'autorité centrale de la DGT, à des services régionaux, qui sont les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte)<sup>96</sup>. Au niveau infrarégional, les « unités territoriales » abritent les sections d'inspection du travail, la section étant l'échelon territorial opérationnel d'intervention dans l'entreprise (R.8122-3).

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

---

95. Voir informations complémentaires en annexe (CD), document Ib9 et Ib10.

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



## I - c - 1 • Direccte et Dieccte : le pôle T

La Direccte est dans chaque région la direction interministérielle spécialisée dans la relation avec les entreprises. Elle comporte à la fois une direction dotée de services propres, et des services établis dans les départements, au sein des « unités territoriales ». La Direccte est organisée en trois pôles. Chaque pôle a la responsabilité de l'animation des politiques publiques dans son domaine pour l'ensemble du territoire régional (le niveau départemental étant chargé de la mise en œuvre) : le pôle « 3 E » (entreprises, emploi, économie), qui se consacre au suivi du développement économique ; le pôle C (concurrence, consommation), qui s'occupe des questions de concurrence et, dans les directions départementales dédiées, des sujets liés à la consommation ; et le pôle T (travail) qui, pour l'essentiel, anime l'activité de l'inspection du travail. Dans le champ d'intervention des pôles travail, le contrôle de la législation du travail a la particularité d'être en dehors du champ des pouvoirs des préfets de département et de région<sup>97</sup>. À ces trois pôles s'ajoutent un service d'études et de statistiques et le secrétariat général qui gère les moyens.

Dans le contexte de la plus forte crise économique connue depuis des décennies, la création des Direccte visait principalement à faire travailler ensemble des savoir-faire à forte identité professionnelle, à mettre les agents de chaque service en mesure d'affirmer leur domaine d'intervention et d'expertise, et à tirer profit des liens créés entre les compétences et avec d'autres, au bénéfice des entreprises et de ceux qui prennent part à leur développement : dirigeants, salariés, représentants du personnel, chercheurs d'activité et d'emploi, acteurs territoriaux, consommateurs. En quelques années, les Direccte ont assuré et développé leurs missions de pilotage et leurs capacités d'entraînement, d'intervention et de contrôle sur les territoires.

Les sollicitations multiples de leurs services, les échos de leurs actions dans la presse montrent qu'ils sont présents comme interlocuteurs sur tous les sujets avec les entreprises (hors prélèvements et aides financières). Les résultats sont encourageants : entreprises et emplois sauvegardés, plans de sauvegarde de l'emploi faisant l'objet d'accord, début de reflux pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans malgré une croissance atone. Structure composite, la Direccte commence à « faire système ». Au-delà de signalements internes spontanés, de la part d'agents de contrôle de l'inspection du travail, à propos de situations d'entreprises en difficulté, l'accompagnement de ces entreprises se structure, notamment par des cursus de →

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

formation-action à l'intention de cadres et de développeurs. Il s'agit d'aller encore plus loin dans les synergies économie/emploi, la qualité de la visite d'entreprise et les résultats à en attendre, le partage d'une approche plus collective du travail<sup>98</sup>.

## Le pôle T

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

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

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

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

- la programmation, le suivi, le bilan et l'évaluation de l'action de contrôle<sup>99</sup> ;
- le suivi des interventions liées aux conflits collectifs du travail ;
- la cohérence et l'efficacité de l'organisation des sections ;
- le suivi des relations avec les autorités judiciaires ;
- les relations avec les partenaires contribuant à l'effectivité du droit<sup>100</sup> ;
- la mobilisation des différentes ressources d'appui ;
- l'organisation de la mission d'accueil et d'information du public ;
- la définition des programmes de formation ;
- la mise en œuvre de la protection des agents ;
- le pilotage du système d'information ;
- la valorisation de l'ensemble de l'activité.

98. Source : *Connexion Direccte*, n° 9, la lettre d'information des personnels des Direccte et des Dieccte, mai 2014, éditorial du Direccte d'Auvergne.

99. Les agents de contrôle sont invités chaque année à s'associer, par région ou par UT, à la programmation des actions prioritaires, principalement à travers l'élaboration du programme annuel du BOP III. Cet exercice est l'occasion d'un regard panoramique et plus collectif sur l'action du système dans le cadre où ils interviennent (UT, Direccte). Il favorise l'harmonisation des pratiques et l'élévation du niveau général de compétence. L'intérêt de la démarche de programmation reste à soutenir afin d'éviter qu'elle soit dénaturée en une simple contrainte résultant de la fixation et du suivi d'objectifs simplifiés.

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



Pour assurer l'effectivité du droit, la Direccte articule les fonctions traditionnelles de contrôle et d'information avec d'autres modalités d'intervention qui ne passent pas par le contrôle<sup>101</sup>.

La fonction de management et d'animation est déterminante pour le bon fonctionnement opérationnel et humain du système d'inspection au niveau territorial. Environ 120 directeurs adjoints (ETP) sont affectés au pilotage et à la programmation des actions ainsi qu'à l'animation de l'activité. Le pilotage de l'inspection exige à la fois disponibilité, connaissance du métier, capacité d'analyse. Au-delà de leur présence managériale et de leur appui expérimenté auprès des agents, les responsables d'UT, les responsables de pôle travail et leurs adjoints organisent le suivi général de l'activité des services ainsi que les échanges internes par lesquels sont évoquées les orientations, les contraintes, les réussites mais aussi les difficultés récurrentes ou nouvelles de l'activité d'inspection du travail.

### Les fonctions d'expertise et de soutien

À mesure qu'elles ont fait l'objet d'une application de plus en plus résolue, les dispositions de l'article 9 de la convention n° 81 de l'OIT<sup>102</sup> relatif à la collaboration d'experts et techniciens au fonctionnement de l'inspection du travail ont révélé toute leur pertinence au regard de la technicité nécessaire à l'exercice maîtrisé et efficace des fonctions de contrôle.

Les agents chargés du contrôle reçoivent en tant que besoin l'appui des agents exerçant en proximité la fonction « appui-ressources-méthodes » (ARM), des agents dits « référents », ainsi que des équipes pluridisciplinaires régionales, qui comprennent des ingénieurs de prévention (IP) et des médecins inspecteurs du travail (MIT)<sup>103</sup>.

L'inspection médicale du travail contribue également à ce dispositif d'appui<sup>104</sup>. Le médecin inspecteur du travail est, en effet, dans la Direccte, référent et conseiller en santé au travail. Il apporte un appui individuel et collectif aux agents des sections et une interface entre les agents de contrôle et les médecins du travail sur des situations concrètes. Il participe aux actions de

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

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

103. Sur les fonctions d'expertise et de soutien, voir en annexe (CD) le document complémentaire Ic5.

104. Voir en annexe (CD) un document plus complet sur les fonctions du médecin-inspecteur du travail (Ic1).

la cellule pluridisciplinaire du pôle T et à des interventions d'agents de l'inspection du travail. Il contribue à investir, selon les régions, des thématiques telles que les risques psychosociaux, la pénibilité et le décryptage des situations de travail en entreprise au regard des facteurs de pénibilité, les maladies professionnelles, etc. Il intervient régulièrement dans le cadre d'actions de formation ou d'information des agents, par exemple sur les campagnes de contrôle.

**Les services de documentation** sont répartis entre le niveau régional et le niveau départemental. Ils conservent et actualisent les fonds documentaires professionnels de l'inspection du travail ; ils préparent et diffusent aux agents les informations relatives aux parutions et nouveautés importantes pour l'exercice des missions ; ils sont disponibles pour effectuer, sur demande, des recherches de sources et de contenus particuliers.

## I - c - 2 • L'unité territoriale (UT)

102 unités territoriales abritent les services de l'inspection du travail. Celle-ci est ainsi présente et opérationnelle sur l'ensemble du territoire.

Le responsable d'UT constitue, de droit (R.8122-2, alinéa 3), l'échelon hiérarchique direct des services chargés des actions d'inspection de la législation du travail. Il veille à ce que les orientations nationales et régionales soient déclinées au niveau territorial.

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

Dans le champ du travail, les compétences de l'UT résultent à la fois du Code du travail et des délégations de signature ou de pouvoir données par le niveau régional au responsable d'UT (R.8122-2, alinéas 1 et 2). Ses fonctions sont donc exercées dans le cadre de la Direccte. L'UT comprend un pôle travail regroupant les sections d'inspection du travail, le service de lutte contre le travail illégal, les agents de renfort et d'appui-ressources-méthodes, le service de renseignement du public, et des fonctions administratives réunies dans une « section centrale travail »<sup>105</sup>.

Dans les plus grandes UT, une cellule ou un service spécialisé, composé d'agents de contrôle, exerce une compétence départementale, centrée sur la lutte contre les fraudes en matière d'activité et d'emploi de travailleurs.

---

105. Voir en annexe (CD) des éléments complémentaires sur l'organisation d'un pôle travail en UT.



Le service est le correspondant opérationnel du Comité départemental anti-fraudes (Codaf)<sup>106</sup>. Il effectue des contrôles, soit en opérations pilotées par le Codaf, soit seul, soit avec les agents des sections territorialement concernées.

En matière de **renseignement des usagers**, la prestation de proximité est assurée dans les unités territoriales par un service dédié. Le renseignement du public est en effet au cœur des missions du système d'inspection du travail<sup>107</sup> : l'information des usagers et des différents acteurs est inséparable de la fonction essentielle de surveillance de l'application de la législation. Parallèlement aux informations apportées dans les entreprises par les agents de contrôle, les unités territoriales offrent une prestation au bénéfice des employeurs et des salariés. Le service de renseignements répond en général à toutes les questions de droit du travail, principalement celles s'inscrivant dans une problématique individuelle : notamment sur la conclusion, l'exécution, la modification ou la rupture du contrat de travail. De cette façon, l'inspection du travail, parmi d'autres relais (organisations syndicales, institutions représentatives du personnel, associations, autres acteurs du monde du travail tels qu'avocats, conseillers du salarié), participe à la diffusion d'un savoir contribuant à l'effectivité du droit.

### I - c - 3 • Le fonctionnement en système et sa réorganisation

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

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

---

106. Voir en annexe (CD), document Id3, une fiche sur le Codaf.

107. Voir *infra* (partie IIIa) et document complémentaire Ic4 en annexe (CD).

- une implication de la ligne hiérarchique dans le soutien à l'action de contrôle, notamment dans le traitement des difficultés de toute nature.

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

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

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

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

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

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

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

Le ministre chargé du travail a souhaité renforcer, à horizon d'une dizaine d'années, le système d'inspection afin de répondre aux problématiques complexes (travail illégal, sous-traitance en cascade, santé et sécurité, etc.) auxquelles le monde du travail est confronté. La préparation et le dialogue engagés en 2012 à l'initiative du ministre, et relatés dans le rapport rendu au titre de l'année passée<sup>108</sup>, se sont déployés au cours de 2013 et concrétisés en un projet présenté à la délibération des différentes instances consultatives, en vue de son adoption en 2014.

Un des défis est d'adapter le maillage territorial à la prise en charge de certains phénomènes ou risques majeurs : fraudes conçues à grande échelle, opérations complexes en présence d'amiante, facteurs de risques concentrés dans une zone d'activités donnée, etc. En effet, les modèles économiques qui sont sous-jacents aux infractions massives et variées, notamment de travail illégal, échappent matériellement aux moyens d'action d'un service comme l'est la section, limité tant du point de vue géographique que par le manque de temps à consacrer exclusivement à une intervention approfondie,

---

108. Voir : Direction générale du travail, *L'inspection du travail en France en 2012*, novembre 2013, p. 49.



en raison du flux continu des sollicitations. La dotation des échelons régional et national en agents formés, et en moyens d'appui, d'intervention et de veille, contribue à compléter un maillage jusqu'à présent trop exclusivement local. Des enquêteurs expérimentés pourront ainsi se saisir de faits d'envergure nationale ou régionale de façon à soutenir l'action des agents de proximité, en intervenant directement en lien avec eux, ou en assurant un suivi des procédures. Leur apport essentiel concerne les gestes professionnels spécialisés, par exemple l'entrée en zone de confinement lors d'une opération de retrait d'amiante, ou encore le contrôle des risques nouveaux liés à l'emploi de nanoparticules.

Pour autant, le système, organisé de façon territoriale, le restera dans la mesure où la proximité des situations de travail et des administrés est l'un de ses atouts : la nouvelle organisation positionnera plus de neuf dixièmes des agents au niveau infrarégional, au sein des unités territoriales

De même, le système d'inspection est généraliste et le restera, intervenant de façon principale dans les domaines couverts par la politique du travail (relations individuelles et collectives, travail illégal, santé, sécurité, conditions de travail), et en contributeur dans des domaines relevant d'autres politiques (emploi, formation professionnelle, santé publique et environnementale, économique, immigration professionnelle).

L'organisation visée comportera trois niveaux d'intervention.

Le niveau de proximité de l'inspection du travail est restructuré dans un but d'efficacité générale et de prise en charge de certaines thématiques par des agents dédiés.

- ◆ Le découpage territorial en section est conservé. Presque tous les agents de contrôle restent attachés à un secteur géographique, quelques-uns à un secteur plus « thématique » (ou section à dominante) ; tous conservent leurs attributions d'autorité administrative. Un contingent d'agents est affecté à un autre échelon que la section, à des tâches prioritaires comme la lutte contre travail illégal ou le contrôle de certains risques majeurs.

- ◆ Les sections sont regroupées en unités de contrôle. Nouvel échelon territorial d'intervention dans l'entreprise, l'unité de contrôle est pilotée par un responsable (inspecteur expérimenté ou directeur adjoint) qui dispose de la fonction hiérarchique de premier niveau. Ce responsable organise l'activité générale de l'unité et le soutien aux agents.

- ◆ Dans l'unité de contrôle, certains agents traitent au besoin de thématiques spécifiques (transports de marchandises pour compte d'autrui et transports de voyageurs, agriculture, construction, etc.).

Le regroupement facilite un travail plus organisé, mutualisé, favorisant les échanges internes, le partage du savoir-faire professionnel, l'appui de proximité, afin de renforcer les interventions dans la grande variété des situations rencontrées. L'intégration des agents à une unité de dimension adaptée les fait bénéficier des avantages du collectif.

Au niveau régional sont mises en place une unité de veille, d'appui et de contrôle, dédiée à la lutte contre le travail illégal, et un réseau des risques particuliers. Ces organisations interviennent à leur initiative et en appui des unités de contrôle de proximité. Elles sont placées sous l'autorité du responsable du pôle travail de la Direccte. L'objectif est de relever le défi de la multiplication des fraudes complexes en matière de travail illégal en conformité avec le plan national de lutte contre le travail illégal, et d'améliorer la prévention des risques particuliers (notamment chimique, biologique, ou liés à l'amiante) en y concentrant les compétences internes disponibles. Cette unité et ce réseau interviennent en lien avec les agents des unités de contrôle de proximité.

Au niveau national est mis en place un groupe national de veille, d'appui et de contrôle, composé d'agents d'enquête, et chargé de la coordination des actions qui nécessitent un pilotage national. Les agents du groupe sont dotés de pouvoirs de contrôle, mais n'exercent pas de fonctions d'autorité administrative. Ils interviennent à leur initiative propre et/ou en appui des unités de proximité ou régionales. Leurs thèmes d'intervention seront principalement le travail illégal et les entreprises complexes ou à établissements multiples.

Au niveau national également doivent être développées, au service de la pertinence des choix d'intervention, les missions de veille, d'études et de prospective sur l'évolution du tissu socio-économique, l'identification des lacunes de perception ou d'analyse des problématiques les plus conséquentes, la localisation des risques et des déviations majeures.

## I - d • Les coopérations externes

Aux termes de la convention n° 81 de l'OIT<sup>109</sup>, l'inspection du travail est appelée d'une part à coopérer avec les autres entités, publiques ou privées, associatives, professionnelles ou autres, qui poursuivent des objectifs identiques, analogues ou voisins ; d'autre part à collaborer avec les employeurs, les salariés, leurs organisations représentatives. De fait, le système d'inspection du travail entretient un réseau de relations, tant internes que partenariales, substantielles et variées.

---

109. Article 5, relatif aux coopérations internes et externes.



## I - d - 1 • La coopération avec les acteurs nationaux

La recherche de l'effectivité du droit, particulièrement des droits fondamentaux et du respect des libertés au travail, nécessite une convergence, voire une proximité avec les autres acteurs du droit. Ainsi, pour être efficace, la lutte contre le travail illégal doit s'accompagner d'une collaboration suivie avec les différents services concernés.

Tel était par exemple l'objectif de la convention de partenariat signée en octobre 2013, entre la Direccte d'Auvergne, la MSA et l'Urssaf. Cette convention inscrite dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 a pour objectif de cibler plus efficacement les contrôles, réaliser des contrôles communs au sein des Comités départementaux d'action contre les fraudes (Codaf), et ainsi lutter contre les fraudes majeures à l'ordre public social et économique, prévues et réprimées par le Code du travail. La complexité des opérations et montages frauduleux rend les infractions difficiles à caractériser. La Direccte s'attache à susciter et maintenir de solides partenariats entre les agents de l'inspection du travail, de la MSA, de l'Urssaf, de la police, de la gendarmerie, sans omettre d'impliquer davantage les organisations syndicales et patronales dans la démarche.

Dans le cadre de son action de contrôle, notamment en matière de travail illégal, l'inspection du travail est en relation opérationnelle avec d'autres services tels que la Direction de la Sécurité sociale, l'Acos, la CCMSA, les douanes, la Direction générale des finances publiques, la police, la gendarmerie, la Direction nationale de lutte contre la fraude, et, bien entendu, l'autorité judiciaire (principalement les magistrats des parquets). De même, en matière de santé et sécurité en milieu professionnel, et de prévention de risques à forte teneur technologique, aucune instance ne peut agir efficacement de façon isolée. Les compétences dispersées doivent être réunies au moyen d'une collaboration qui, selon les cas, peut être ponctuelle ou organisée dans la durée. Pour l'inspection du travail, la complexité de l'acte de contrôle rend indispensables des liens solides avec les préventeurs et les organismes de recherche ou de contrôle. L'inspection du travail est en relation avec divers organismes qui concourent à l'effectivité du droit social. Dix-sept entités qui concourent à l'effectivité du droit (principalement en prévention des risques professionnels) sont décrits en annexe<sup>110</sup>, dans une liste

110. Voir CD, document Id2.

réunissant des organismes qui, pour l'inspection du travail, sont soit des partenaires au sens propre (1 à 8)<sup>111</sup>, soit en parallélisme thématique proche (9 à 12), sans omettre d'autres avec lesquels il y a un simple état de voisinage dans le traitement de certains sujets parfois très ponctuels (13 à 17) :

1. les médecins du travail et les services de santé au travail ;
2. l'inspection des installations classées ;
3. l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
4. l'Acoss et les Urssaf ;
5. la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
6. l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et les Aract ;
7. l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) ;
8. la Sécurité sociale (branche accidents du travail-maladies professionnelles) et les Carsat ;
9. l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ;
10. le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ;
11. l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ;
12. les institutions chargées de la santé et de la sécurité des gens de mer ;
13. l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses) ;
14. l'Inspection des poudres et explosifs (IPE) ;
15. le Défenseur des droits ;
16. la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ;
17. la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

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

D'autres associations et organismes pourraient également être cités : ils sont nombreux notamment dans le champ de la recherche et de l'expertise<sup>112</sup> ; leurs travaux et actions viennent en contrepoint stimuler l'action publique régulatrice et correctrice du milieu de travail.

---

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

112. Par exemple les associations de médecins du travail. Citons aussi, au Canada (Québec), l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST).



L'inspection du travail a par elle-même une activité consistante à la fois de contrôle de l'application de la législation et d'information, de commentaire, de conseil individuel ou collectif sur le droit positif, mais elle n'est pas seule : elle agit à cet égard dans un environnement, un « écosystème », à savoir le champ théorique et le terrain pratique du droit social, avec les oppositions et conflits qui leur sont inhérents. Les intervenants y sont nombreux, notamment les spécialistes et/ou praticiens occupant toutes sortes de positions : responsables politiques, économiques et sociaux, universitaires<sup>113</sup>, enseignants, sociologues du travail, magistrats<sup>114</sup>, juristes d'entreprise ou syndicaux, avocats, responsables de fédérations professionnelles, syndicalistes, responsables en gestion des ressources humaines, représentants du personnel, conseillers du salarié, ergonomes, psychologues et médecins du travail, préventeurs en risques professionnels, vérificateurs et experts techniques, agents des organismes partenaires, agents des ministères sociaux, éditeurs, rédacteurs, journalistes, militants, membres d'associations<sup>115</sup>, etc. Ces acteurs entretiennent des liens formels et informels, y compris par la confrontation d'opinions ou dans des conflits parfois aigus, et contribuent naturellement à la vie de nombreux lieux ou supports de débats, à des sources d'information et de discussion variées : conférences<sup>116</sup>, débats, blogs<sup>117</sup>, recherches, analyses, traités, revues juridiques, publications périodiques, manuels d'apprentissage et ouvrages de vulgarisation, sites internet offrant des informations simplifiées sur l'application du droit et jusqu'à des conseils pratiques, ou encore, à l'inverse, dédiant un forum de réflexion aux connaisseurs d'un sujet<sup>118</sup>.

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

---

113. À noter l'ouvrage d'un ancien inspecteur du travail devenu enseignant en droit à l'institut d'ergologie de l'université d'Aix-Marseille : Luc Justet, *L'inspection du travail - Une expérience du droit*, Presses Universitaires de Rennes, 2013.

114. Notamment les nombreux conseillers prud'hommes.

115. Par exemple l'Association française de droit du travail.

116. Par exemple les Rencontres Villermé, du 20 au 22 mars 2013 à Montpellier sur le thème : « Des outils au service de la santé au travail ».

117. Par exemple le blog du Prix du meilleur ouvrage sur le monde du travail, remis chaque année.

118. Par exemple le site de l'Université virtuelle de médecine du travail (UMVT).

## I - d - 2 • La coopération internationale

Au-delà de sa représentation à l'Organisation internationale du travail (OIT), l'administration française du travail entretient des relations et une coopération avec d'autres services d'inspection du travail à l'étranger, que ce soit pour l'accueil de délégations étrangères, des missions dans d'autres pays, ou sur des sujets de contrôle opérationnel comme celui du détachement de travailleurs pour une prestation de services, qui en 2013 a connu une acuité particulière. Elle entretient également des relations et une coopération avec des institutions internationales. Elle participe au Comité des hauts responsables de l'inspection du travail, ainsi qu'à l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) et au Groupement d'intérêt public (GIP) international<sup>119</sup>.

---

119. Voir complément d'information dans les documents Id5 et Id6 en annexe (CD).

# Ressources, gestion et valorisation de l'inspection du travail

## II - a • Les moyens de fonctionnement

Les moyens alloués aux services d'inspection du travail<sup>120</sup> leur permettent un fonctionnement moderne normal, suffisant à remplir les missions sans rencontrer de difficulté matérielle majeure.

En matière immobilière, le nombre et la dispersion géographique des locaux affectés correspondent au maintien d'un service de proximité bénéficiant à tous les usagers.

Des efforts particuliers sont accomplis par les secrétaires généraux pour doter les agents de liaisons téléphoniques et internet optimales en relation avec le caractère itinérant des métiers d'intervention en entreprise.

Les ressources documentaires en matière juridique et technique, absolument déterminantes pour l'efficacité des interventions, la mutualisation des pratiques et finalement la qualité des actes administratifs, font l'objet d'une prudente conversion des supports papier vers une accessibilité dématérialisée. À cet égard, le système d'information-travail en réseau (Sitere), déployé dans les services, sous-tend l'activité de l'inspection du travail dans son aspect métier, et joue, avec les intranets des Direccte, un rôle essentiel. L'application « Cap Sitere », outil de saisie de l'activité d'inspection du travail par les agents de contrôle et les sections, constitue également le vecteur d'échange de l'information entre les agents de contrôle. La montée en charge pluriannuelle du dispositif a abouti à la saisie de 370 000 interventions en 2010, 356 000 en 2011, 265 000 en 2012, 294 000 en 2013. La réalité des interventions à saisir étant complexe, des améliorations sont apportées peu à peu.

---

120. Voir complément d'information dans le document IIa1 en annexe (CD).

En raison de mécontentements sociaux et à l'appel de syndicats d'agents de contrôle, certains agents ont mené des actions de boycott de la saisie de leur activité. Une note du directeur de cabinet du ministre en date du 2 janvier 2013 invite les directeurs régionaux à prendre toute mesure pour assurer la reprise normale de la saisie de l'activité. Par note du 27 février 2013, le Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services précisait quelques mesures appropriées à l'objectif d'assurer une saisie convenable de l'activité.

## II - b • Les ressources humaines

Les inspecteurs du travail appartiennent à un corps régi par le statut de la fonction publique et par un décret spécifique<sup>121</sup> ; les deux textes remplissent les exigences des conventions n° 81, 129 et 178 concernant l'inspection du travail. Il en va de même des contrôleurs du travail.

Selon ces conventions, l'inspection du travail<sup>122</sup> doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale<sup>123</sup> ; cette fonction est assurée par la Direction générale du travail. L'article 6 de la convention n° 81<sup>124</sup> dispose que «le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de services leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue». Les inspecteurs sont des fonctionnaires de l'État, ce qui apporte des garanties à cet égard.

Les exigences des articles 7 et 8 de la convention<sup>125</sup> sont remplies par l'organisation d'un recrutement sur concours et d'une formation spécialisée. La mise en œuvre des règles de la fonction publique et de la procédure budgétaire parlementaire permet d'assurer l'application convenable des articles 10 et 11 relatifs à la détermination du nombre suffisant d'inspecteurs du travail et des moyens matériels. Les effectifs actuels<sup>126</sup> sont conformes à ces dispositions. Enfin, le niveau de rémunération et l'avancement d'échelon ou de grade par inscription à un tableau d'avancement, après consultation d'une commission administrative paritaire où siègent les représentants élus du corps, obéissent à des critères d'ancienneté et de choix.

---

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

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

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

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

125. Voir dans le même sens, l'article 9 de la convention n° 129 et 4 de la convention n° 178. Les mêmes critères s'appliquent aux femmes et aux hommes pour l'accès aux fonctions d'inspecteurs du travail. Voir dans le même sens, l'article 10 de la convention n° 129.

126. Voir *infra*.



## II - b - 1 • Des agents d'un haut niveau de formation

Le recrutement par concours permet de sélectionner des agents aptes aux métiers de renseignement et de conseil des usagers, d'intervention et de contrôle en milieu de travail. L'offre de formation continue aux agents en exercice est substantielle et répond aux différents besoins, juridiques et techniques, théoriques et pratiques, organisationnels et humains<sup>127</sup>.

En 2013, dans le cadre du plan de transformation d'emploi consécutif à la réforme « Ministère fort », un examen professionnel d'inspecteur du travail (EPIT) a été ouvert aux contrôleurs du travail. Par ailleurs, dans le cadre de cette réforme, le corps des contrôleurs du travail a été mis en voie d'extinction. Le plan de transformation d'emploi vise à promouvoir les contrôleurs du travail au grade d'inspecteurs du travail au terme d'une formation de six mois. La première promotion de 130 inspecteurs stagiaires a intégré l'INTEFP le 9 décembre 2013.

Les agents de contrôle recrutés par concours sont pour la plupart issus de filières juridiques et économiques de l'enseignement supérieur. Une formation professionnelle, spécialisée, leur est cependant nécessaire. Cette formation statutaire est dispensée à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)<sup>128</sup> ; de même que les formations continues nécessaires à l'entretien et au développement du savoir professionnel des agents du système d'inspection.

## II - b - 2 • Les effectifs de l'inspection du travail

Les effectifs au 31 décembre 2013 (en ETP) sont les suivants<sup>129</sup> :

- 522 agents des services de renseignement du public (533 en 2012) ;
- 1 320 contrôleurs du travail chargés du contrôle des entreprises (1 428 en 2012) ;
- 781 inspecteurs du travail chargés du contrôle des entreprises (783 en 2012) ;
- 864 assistants de contrôle (868 en 2012) ;
- 92 agents appui-ressources-méthodes (92 en 2012) ;
- 67 ingénieurs de prévention (67 en 2012) ;
- 35 médecins inspecteurs du travail (35 en 2012) ;
- 22 techniciens régionaux de prévention en agriculture<sup>130</sup> ;
- 21 secrétaires de prévention en agriculture<sup>131</sup>.

127. Voir informations complémentaires en annexe (CD), Ib4.

128. Voir informations complémentaires en annexe (CD), Ib9 et Ib10.

129. Source : DRH. Sur l'ensemble de ce chapitre, voir le tableau des chiffres-clés en début d'ouvrage, et en annexe (CD) les documents Ib.

130. Au 31 décembre 2013. Personnel mis à disposition par la Mutualité sociale agricole.

131. *Id.*

Durant la majeure partie de l'année 2013, l'effectif des agents de contrôle a peu varié par rapport à ceux de l'année 2012. En effet, au 30 novembre 2013, on comptait encore 1 418 contrôleurs en section (ETP) ; le fait qu'ils n'étaient plus que 1 320 au 31 décembre 2013 est dû essentiellement à la sortie des contrôleurs en section (108) ayant réussi l'examen professionnel (EPIT) organisé dans le cadre du plan de transformation d'emploi<sup>132</sup> et étant entrés en formation en tant qu'inspecteurs stagiaires à compter du 9 décembre. La baisse pluriannuelle du nombre de contrôleurs du travail en section s'explique aussi par des promotions moins abondantes : tous les postes ouverts aux concours n'ont pas été pourvus.

### Situation moyenne des sections

Le secteur géographique couvert varie significativement entre les sections en fonction de l'importance du tissu socio-économique à contrôler. En 2013, un agent de contrôle est compétent en moyenne sur 850 établissements employant près de 8 700 salariés. Une section couvre en moyenne 2 300 établissements et 23 200 salariés. Elle est pourvue en moyenne de 2,65 agents de contrôle et de 1,1 assistant de contrôle (ETP).

### Situation et évolution catégorielles et fonctionnelles des effectifs

Il n'y a pas d'évolution significative des effectifs en ce qui concerne les documentalistes, les agents chargés du renseignement des usagers, les agents appui ressources méthodes (ARM), les agents administratifs<sup>133</sup>.

S'agissant des inspecteurs du travail chargés du contrôle des entreprises, dont le nombre a sensiblement fluctué depuis plus de vingt ans, comme cela a déjà été décrit et analysé<sup>134</sup>, l'évolution récente la plus considérable a eu lieu entre 2007 et 2011 par la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) : par un recrutement en grand nombre, l'effectif d'inspecteurs a augmenté de 5,4 % en 2007, 9,6 % en 2008, 44 % en 2009<sup>135</sup>, 1 % en 2010, 3 % en 2011. L'année 2012 marquait, pour la première fois depuis plus de dix ans, une baisse légère de l'effectif<sup>136</sup>. Avec 2 101 inspecteurs et contrôleurs du travail (ETP) en 2013, la baisse s'accroît essentiellement du fait de départs en retraite.

---

132. Voir infra.

133. Voir informations complémentaires en annexe (CD).

134. Voir *L'Inspection du travail en France en 2011* (rapport au BIT).

135. Chiffre exceptionnel, l'intégration de 232 inspecteurs du travail étant due en majeure partie à l'absorption des services d'inspection du travail des transports et de l'agriculture en un service unifié.

136. Voir *L'Inspection du travail en France en 2012* (rapport au BIT).



## Réforme portant sur les contrôleurs du travail<sup>137</sup>

S'agissant des contrôleurs du travail, leur effectif ETP est de 1 320 au 31 décembre 2013 (1 428 en 2012) du fait de la requalification d'une centaine d'entre eux en inspecteurs du travail.

La situation des contrôleurs du travail a fait l'objet d'éclairages divers durant l'année 2012, en prélude à la volonté, exprimée en fin d'année, de provoquer une évolution des agents de ce grade majoritairement affectés dans les services d'inspection du travail. La première étape du projet consiste à mettre en œuvre un plan exceptionnel de revalorisation du corps des contrôleurs du travail. Présenté au CTM du 14 décembre 2012, ce plan prévoit en trois ans (2013-2015), la transformation de 540 postes de contrôleur du travail en postes d'inspecteur du travail, dont 130 dès 2013. L'examen professionnel correspondant a été ouvert à tous les contrôleurs, quelle que soit la fonction occupée.

La distinction entre inspecteurs et contrôleurs selon la taille de l'entreprise contrôlée n'apparaît plus pertinente. L'évolution du monde du travail comme celle des missions de l'État qui en découle, conduisent à ce que les agents de contrôle, d'ici une dizaine d'années, ne soient plus que des inspecteurs du travail. Chaque contrôleur aura la possibilité de profiter de ces opportunités d'évolution professionnelle<sup>138</sup>.

### Extraits du Bilan social 2012 du secteur Travail<sup>139</sup>

- Le corps de l'inspection du travail et des contrôleurs du travail comprenait 2 078 agents affectés au secteur travail, dont 96 % en services déconcentrés.
- L'âge moyen était de 48,5 ans, avec un âge moyen moins élevé en administration centrale.
- 19 % des agents étaient en temps partiel.
- 283 agents sont partis en retraite, l'âge moyen de départ était de 62 ans et 7 mois.
- Il a été procédé au recrutement de 353 agents, soit 167 A, 100 B et 86 C.
- Il y a eu 197 accidents avec arrêt de travail, contre 190 en 2011.
- L'emploi de travailleurs handicapés dans les services atteint 7,1 %, dont 59 % sont des femmes et 60 % des agents de catégorie C.
- La proportion de femmes dans le corps de l'IT est de 53 % (58 % chez les IT, 44 % chez les DAT et 37 % chez les DT, 26 % dans les emplois fonctionnels. La mixité est inégale selon les grades. →

137. Déjà largement évoquée dans le rapport précédent : *L'inspection du travail en France en 2012*, page 123.

138. Note du ministre, 15 février 2013.

139. Voir en annexe (CD) document IIb6. Le périmètre concerné par ce bilan est plus large que les effectifs de l'inspection du travail puisqu'il comprend ceux de l'administration centrale et, dans les services régionaux, ceux qui sont affectés à l'emploi et aux fonctions de support ; cependant, compte tenu de la proximité des services et des permutations de personnel entre eux, il apporte de nombreuses précisions sur les ressources humaines et matérielles et sur leurs modalités de gestion.

L'examen de la pyramide des âges annonce pour les années à venir des départs massifs en retraite, mais malgré le vieillissement des agents, on ne constate pas de forte hausse des départs. Le phénomène s'accroîtra à partir de 2014-2015. Des mesures sont prises à cet égard, par exemple des recrutements d'agents de catégorie A en sortie d'IRA (41 en 2014, 50 prévus en 2015), des recrutements de C (30 prévus). La formation des nouveaux agents constituera une charge importante.

## II - b - 3 • Rémunération et carrière des agents<sup>140</sup>

Le niveau de rémunération des agents du système d'inspection du travail et la protection fonctionnelle qui leur est accordée participent à la garantie de leur indépendance.

### Le corps de l'inspection du travail

Le corps de l'inspection du travail<sup>141</sup> comporte trois grades : inspecteur du travail (avec un échelon d'inspecteur élève puis dix échelons), directeur adjoint du travail (huit échelons), directeur du travail (six échelons). Dans chaque grade, l'avancement d'échelon se déclenche à certains niveaux d'ancienneté, tandis que l'avancement de grade intervient par choix, après inscription à un tableau d'avancement. Un inspecteur du travail peut accéder à un grade supérieur quelles que soient les tâches qu'il effectue, que ce soit de contrôle, d'animation, d'appui aux sections. Un inspecteur du travail qui accède au grade supérieur est amené à exercer des tâches en tout ou partie étrangères aux missions d'inspection du travail au sens des conventions n° 81, 129 et 178.

Aux traitements s'ajoutent mensuellement une prime de technicité, liée au niveau de qualification nécessaire au métier, et une prime d'activité, liée à la qualité de la prestation de l'agent.

### Le corps des contrôleurs du travail

Le corps des contrôleurs du travail<sup>141</sup> comporte trois grades : contrôleur de classe normale (douze échelons), contrôleur de classe supérieure (six échelons), contrôleur de classe exceptionnelle (cinq échelons). Le passage d'un grade à l'autre intervient uniquement par choix, après inscription à un tableau d'avancement.

140. Voir en annexe (CD) documents IIb5.

141. Décret du 11 septembre 2003.



Aux traitements s'ajoutent une prime d'activité et une prime de technicité, versées mensuellement.

### **Le personnel sous statut d'emploi**

Le positionnement indiciaire des cadres de l'administration du travail s'inscrit dans l'organisation du système d'inspection du travail résultant de la création des Direccte et des unités territoriales<sup>142</sup>.

Les emplois de direction<sup>143</sup> de l'administration territoriale de l'État sont répartis en cinq groupes. Le statut d'emploi concerne notamment les 22 directeurs régionaux des Direccte et un certain nombre de directeurs régionaux adjoints (DRA) dont 20 responsables de pôle travail et 43 responsables d'unités territoriales. Ces agents sont nommés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du travail. Ils sont placés en position de détachement pour une durée de cinq ans, éventuellement renouvelable pour trois ans dans le même emploi. Ils peuvent se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service.

Aux traitements s'ajoutent une prime de fonctions et une prime de résultats, versées mensuellement.

### **Les médecins inspecteurs du travail (MIT)**

Les médecins inspecteurs relèvent d'un statut unique. En 2012, la rémunération forfaitaire (sans prime) de ces médecins est fixée suivant une grille applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010<sup>144</sup>.

## **II - c • Aspects managériaux**

### **II - c - 1 • La réorganisation du système d'inspection**

Dans le cadre du projet de « Ministère fort », les Direccte ont mis en place des groupes d'échanges et ont organisé, durant deux mois (avril-mai 2013), des débats en région avec et entre les agents de l'inspection du travail afin de recueillir leurs avis. Cette démarche a permis de profiter de la réflexion individuelle et collective de près de 3 000 agents de toutes catégories sur leur travail et le projet, lors de centaines de réunions organisées sur tout le territoire.

---

142. Cf. partie I.

143. Décret du 31 mars 2009.

144. Voir le rapport au BIT au titre de l'année 2012.

Trois termes résument l'essentiel des échanges qui ont eu lieu : clarifier, conforter, animer.

- ◆ Clarifier les missions, dans la perspective d'une nouvelle étape : les agents ont exprimé leur besoin que les missions soient précisées et leur souhait d'orientations claires, cohérentes et explicitées de la part des administrations centrales.
- ◆ Conforter les services, en termes de positionnement, de fonctionnement et de moyens, pour conserver une présence territoriale : les agents ont exprimé la nécessité d'un décloisonnement des services, tant au niveau des ministères et des administrations centrales qu'au niveau territorial.
- ◆ Animer les équipes : les agents, dans leur grande majorité, expriment un besoin d'animation à tous les échelons (central, régional et infrarégional), un besoin de sens, d'appui, de soutien, ainsi que de nouvelles façons de travailler collectivement en concertation.

Lorsque les conditions sont réunies, les agents des services disposent des atouts et des compétences pour répondre aux enjeux d'un « ministère fort » au service des entreprises, des salariés et des territoires ; ils exercent leurs fonctions en accompagnateurs de la transformation sociale, porteurs de la vision d'un État fort, régalien, neutre, impartial, garant de l'intérêt général, de l'équité et de l'ordre public.

La série des réunions s'est achevée fin 2013. Certaines ont été l'occasion d'exprimer des réserves sur un projet perçu par certains comme hâtivement conçu. La majorité des agents souhaitait être associée et entendue. Des groupes de travail se penchaient déjà sur des hypothèses de redécoupage géographique (des secteurs) et thématique (des dominantes). Il tardait à beaucoup d'agents de connaître leur futur cadre d'intervention. La grande latitude offerte par la phase de discussion a permis de préciser les organisations concernant les sections à dominante, le contrôle du secteur agricole, le contrôle en réseau pour des entreprises complexes, etc. S'agissant de la période transitoire, certains contrôleurs intervenaient déjà dans des entreprises de 50 salariés et plus, tandis que d'autres restaient réticents. Des groupes secrétariat et service de renseignement se sont réunis et ont conclu à la nécessité d'établir un état des lieux précis de la situation, d'élaborer des référentiels concernant certaines tâches en vue de les harmoniser, et d'organiser une relation durable entre les agents de section et du renseignement au profit des usagers. Par ailleurs les groupes inspection se réunissaient également afin d'affiner les projets régionaux d'organisation cible.



## II - c - 2 • La protection de l'exercice des fonctions

Dans les suites à intervention, les références concernant de façon générale les pouvoirs et moyens d'intervention dont dispose l'inspection du travail s'établissent en 2013 à 19 000 références<sup>145</sup>. À ce stade ne sont traitées ici que les références à la mise en cause infondée voire délictuelle de l'exercice, par les agents de contrôle, de leurs compétences ou de leurs moyens d'intervention<sup>146</sup>, et notamment aux actes susceptibles de recevoir la qualification pénale d'obstacle aux fonctions ou d'outrage.

◆ L'article L.8114-1 relatif à l'obstacle aux fonctions de contrôle a été visé 2 148 fois par observation en 2013 (1 787 fois en 2012, 2 586 fois en 2011 2 463 en 2010, 1 850 en 2009) et 285 fois par PV spécifique et transmis<sup>147</sup> (316 fois par PV spécifique ou non<sup>148</sup>, 300 en 2012, 436 en 2011, 386 en 2010, 325 en 2009).

◆ L'article L.8114-2 relatif à l'outrage a été, quant à lui, visé 151 fois en observation (117 en 2012, 161 en 2011, 148 en 2010, 112 en 2009) et 30 fois par PV (respectivement 28, 57, 49, 32).

◆ Le total des références à ces deux articles relatifs à un incident (obstacle ou outrage) au cours d'une intervention s'établit donc à 2 645. Les observations peuvent viser des infractions pleinement constituées mais aussi des actes tendant à l'obstacle ou à l'outrage sans que l'infraction soit finalement constituée en droit. Rapporté aux 168 500 contrôles<sup>149</sup> effectués au cours de 2013, ce total donne un ratio de 1,57 % de contrôles ayant donné lieu à un incident effectivement ou tendanciellement répréhensible (0,9 % si l'on rapporte les 2 645 incidents à toutes les interventions confondues, au nombre de 294 000).

À l'exception de la majorité des interventions de lutte contre le travail illégal, beaucoup des tâches et notamment des contrôles et investigations en milieu de travail sont effectués par un agent seul. Certes, telle est aussi la règle dans d'autres fonctions de contrôle ou d'enquête comme celles des fonctionnaires des finances publiques, tandis que c'est l'exception par exemple dans les services de police dès lors qu'il y a une relation potentiellement difficile à gérer avec l'administré. Du strict point de vue du degré d'antagonisme objectif

145. Source : extraction de Cap Sitère, DGT, juillet 2014. Voir en partie III le paragraphe traitant des « obligations générales ».

146. Le droit d'entrée, le droit d'audition, de constat, l'accès aux documents prévus par la réglementation, etc. Voir supra le § sur les moyens d'intervention, les suites du contrôle, ainsi que le § sur la protection de l'exercice des fonctions.

147. Source : OSP, juillet 2014.

148. Source : Delphes, juillet 2014. Ce chiffre, différent du précédent, inclut en effet des procédures visant l'obstacle parmi d'autres infractions.

149. Visites de contrôle et contre-visites. Les autres types d'intervention (réunions en entreprise, examen de documents, mission de conciliation) sont moins voire très marginalement exposés aux délits d'obstacle et *a fortiori* d'outrage.

et de risque relationnel, les interventions de l'inspection du travail se situent vraisemblablement entre ces deux fonctions. Comme il se doit, les agents de l'inspection du travail bénéficient là aussi du soutien de l'administration ; il y va de l'efficacité de l'action : par exemple, l'intervention des services dans des lieux comme les zones de sécurité prioritaires (ZSP), en particulier à l'encontre du travail illégal, est susceptible d'être freinée par l'éventualité de réactions des personnes objet des investigations. Il importe d'intégrer le ressenti des agents, parfois peu exprimé, afin de discerner, à travers l'expérience, les modalités appropriées pour maintenir l'action de contrôle<sup>150</sup>. La convention n° 81 de l'OIT, en son article 18, traite simultanément des infractions aux textes et de l'obstruction aux fonctions des agents de contrôle<sup>151</sup>. L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que les fonctionnaires « bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent ». L'inspection du travail sur le terrain est un métier exposé<sup>152</sup> : depuis plusieurs années, les affaires d'outrages, de menaces, de violences verbales ou physiques et voies de fait à l'encontre des agents de contrôle lors de l'exercice de leurs missions restent à un niveau élevé, autour d'une centaine par an.

## Le dispositif d'accompagnement

Vis-à-vis de ce type de faits, la réaction de l'État s'appuie sur un dispositif d'accompagnement juridique, psychologique, organisationnel conséquent, issu de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, complété par plusieurs circulaires et notes, et porté par l'encadrement dans un esprit de grande attention aux incidents survenant dans le cadre des interventions, et de sollicitude envers les agents qui les affrontent.

Dans les notes internes périodiques sur l'activité et l'environnement de l'inspection du travail, les incidents font l'objet d'une attention constante, sous forme de résumés traduisant la prise en considération et une forme de partage du vécu souvent éprouvant des agents<sup>153</sup>. La publicité donnée aux

---

150. Source : Directe de Midi-Pyrénées, 2013.

151. « Des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle d'inspecteurs du travail et pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées ».

152. Voir en annexe (CD), document IIc1 : *Observations sur les incidents de contrôle*. Pour une éventuelle comparaison avec d'autres administrations, voir par exemple la publication *Insee Première*, n° 1506, « Éducation nationale : des métiers exposés », juillet 2014. 12 % des agents y déclarent faire l'objet de menaces ou d'insultes dans l'exercice de leur métier, proportion près de deux fois plus élevée que dans l'ensemble des autres professions. Dans l'année qui suit l'incident, en moyenne, 46 % des personnels menacés ou insultés signalent des séquelles telles que des troubles du sommeil ou une perte de confiance en soi. Un tiers des victimes estiment que l'incident a perturbé leur vie quotidienne, notamment leur vie professionnelle.

153. Certaines Directe évoquent plus généralement les difficultés de la relation de contrôle et le fait que le savoir-faire nécessaire en la matière n'est pas facile à acquérir.



faits constitue un facteur préventif et, par ailleurs, une veille sur les tendances ou l'éventuelle aggravation de ce type de faits est nécessaire. À cet égard, des consignes de sauvegarde sont données aux agents, et des outils favorisant de leur part des mesures de protection et de réaction diligentes : téléphone mobile, carte portative donnant tous les numéros de téléphone des autorités à prévenir sur le champ (commissariat de police compétent, responsables hiérarchiques, parquet, etc.), procédure de dépôt de plainte, examen médical immédiat, déclenchement de la protection fonctionnelle, consultation de cellules de soutien psychologique. Un appui à la rédaction de procès-verbaux est également disponible<sup>154</sup>.

### Exemples d'incidents

La fonction de contrôle n'a pas été facilitée par un contexte où les moyens et les sujets de contestation se diversifient. Le lendemain d'un contrôle, sans même attendre une lettre d'observations, un employeur a colporté par « Facebook » les demandes des inspectrices, provoquant des réactions critiques en chaîne. Une fédération a été verbalisée pour s'être interposée outrancièrement contre l'agent de contrôle qui faisait à l'employeur des observations sur le paiement des déplacements et du travail effectif.

Relayée par un quotidien régional, la mise en cause nominative d'un agent, lors d'une réunion puis sur le site d'une Chambre d'agriculture a justifié de la part du ministre un courrier de réplique au président de la Chambre, une lettre de soutien à l'agent, et une information au procureur de la République.

Entre plusieurs dizaines d'incidents notables donnant lieu à mise en cause orale et/ou contact physique malveillant voire agressif, on citera quelques exemples. Un contrôleur du travail a été invectivé et empoigné violemment par un employeur dans un commerce. À ce sujet, la Direccte de Rhône-Alpes relatait, notamment lors des visites de contrôle des petites entreprises, des réactions hostiles dans un climat de réprobation à l'encontre des agents qui se relie à une défiance générale envers les autorités.

Plusieurs autres agents ont eux aussi été malmenés à l'occasion de visites : le père d'un chef d'entreprise a insulté et menacé deux contrôleurs, sur un chantier puis devant la police ; dans un supermarché, un salarié agressif envers le contrôleur a été retenu par un vigile et ses collègues ; dans un restaurant, une contrôleuse a été saisie violemment par les épaules puis secouée par le gérant.→

154. Par exemple une fiche DGT intitulée *Délit d'outrage et force probante des constats*, mise à jour le 11 décembre 2012.

L'incident le plus grave est sans doute celui survenu à deux agents de contrôle de Haute-Normandie, agressés par un couple de dirigeants lors d'un rendez-vous de contre-visite d'un chantier pavillonnaire faisant suite à un arrêt de travaux et à des présomptions de travail illégal. L'une a été frappée à la tête par le dirigeant ; un salarié s'est interposé, et les agents ont pu s'en aller mais, poursuivis en voiture par l'homme, ils ont été menacés et injuriés dans leur véhicule de service. Celui-ci a été condamné, en comparution immédiate, à 10 mois d'emprisonnement dont 5 fermes pour violences sur personne chargée d'une mission de service public, diffusion du jugement par voie de presse, affichage en mairie pendant deux mois, et à 1 500 € de dommages à l'agent. L'agresseur a été arrêté à l'audience et incarcéré.

Contre les délits d'obstacle aggravé, les condamnations apparaissent souvent satisfaisantes. Le frère d'un gérant, qui avait brandi puis jeté une hache face à une contrôleuse du travail lors d'une intervention en forêt, a été condamné à cinq mois de prison, avec sursis et mise à l'épreuve compte tenu de son accord pour effectuer 80 heures de travaux d'intérêt général, ainsi qu'à 1 000 € de dommages civils. Le pharmacien qui avait chassé deux agents en descendant son rideau de fer a été condamné à 3 000 € d'amende.

## La protection fonctionnelle des agents en 2013<sup>155</sup>

Les demandes de protection liées aux outrages, menaces, violences verbales ou physiques, à l'encontre des agents de l'inspection du travail lors de l'exercice de leurs missions ont vu leur nombre diminuer en 2013 (92) par rapport à 2012 (104), même si elles demeurent à un niveau élevé.

En 2013, les 92 agents qui ont eu recours à la procédure de demande de protection fonctionnelle se répartissent comme suit :

- 2 responsables d'UT ;
- 2 directeurs adjoints ;
- 26 inspecteurs du travail ;
- 56 contrôleurs du travail ;
- 6 agents d'autres catégories<sup>156</sup>.

Six demandes de protection fonctionnelle ont concerné des situations de mise en cause pénale des agents, en hausse par rapport à 2012 (quatre demandes). La moitié des mises en cause a pour objet l'amiante ; deux autres concernent des plaintes pour harcèlement émanant d'employeurs verbalisés pour non respect de la loi. Il est à noter que ces faits nouveaux semblent être amenés à se développer. Enfin, la dernière concerne la contestation d'une décision d'inaptitude donnée.

155. Source : DRH. Voir aussi en annexe (CD) des éléments complémentaires.

156. Dont deux directeurs des relations du travail, un chef de bureau et un médecin inspecteur du travail.



L'origine de la très grande majorité des demandes de protection fonctionnelle reste les outrages et les injures dont le nombre reste globalement stable. Les menaces et menaces de mort diminuent fortement puisque qu'elles passent de 40 en 2011 à 25 en 2012 et 6 en 2013. À l'inverse, les violences et voies de fait qui régressaient depuis 2009 pour se stabiliser autour de 10 ces trois dernières années remontent à 21 en 2013.

Douze demandes de protection fonctionnelle ont fait l'objet de refus en 2013. Pour sept d'entre elles, les faits dénoncés n'étaient pas reliés aux fonctions ou à l'exercice des fonctions de l'agent de contrôle tel que prévu par le 3<sup>e</sup> alinéa de la loi du 13 juillet 1983<sup>157</sup> ; par exemple : obstacle (quatre demandes) ou accident de service (une demande) ou propos pouvant revêtir un caractère injurieux ou diffamatoire, mais non exprimés « à l'occasion de l'exercice de des fonctions », ni ne mettant ces fonctions en cause (Id.) ou demande indemnitaire (Id.). Pour trois refus, les éléments apportés ne mettaient pas en cause la responsabilité de l'entreprise. Enfin, une demande contestait l'appréciation normale d'un supérieur hiérarchique au regard d'une situation passée, sur un autre poste de travail que celui occupé au moment de la demande.

Vingt décisions de justice sur des affaires concernant des agents ont été rendues en 2013, indépendamment de la date des faits incriminés (36 en 2012) :

- 1 relaxe a été prononcée en 1<sup>re</sup> instance ;
- 8 décisions de condamnation à une amende seule comprise entre 300 et 3 000 € ;
- 7 décisions de condamnation à une peine d'emprisonnement seule comprise entre 1 mois de prison avec sursis et 10 mois de prison dont 5 mois de prison ferme ;
- 4 décisions de condamnation à l'emprisonnement et une amende, la plus faible étant de 15 jours de prison avec sursis et 600 € d'amende, la plus lourde étant de 4 mois de prison ferme et 5 000 € d'amende.

Le nombre d'affaires jugées en 2013 est plus faible qu'en 2012 au regard du nombre de bénéficiaires de protection fonctionnelle. Cette situation s'explique par le fait que les affaires ne sont pas nécessairement jugées l'année de la commission des faits. Certains jugements sont intervenus plus de 4 ans après la commission des faits. Un nombre équivalent de bénéficiaires de protection fonctionnelle ont fait appel à un avocat (62 % en 2012) contre 56 % en 2011.

---

157. « La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ».

Certains agents ont vu leur affaire traitée dans le cadre d'une composition pénale. Par ailleurs, il est à souligner que les incidents ont occasionné une implication plus importante des Direccte, des Dieccte et des conseillers en prévention, plus associés au soutien et à la prise en charge des agents concernés. L'établissement de relations privilégiées avec les parquets a été de nature à permettre l'accélération des procédures et, dans certains cas, obtenir des condamnations plus lourdes que dans le passé.

## II - c - 3 • La mise en valeur de l'action du système d'inspection

Le rôle socio-économique de l'inspection du travail, insuffisamment connu et compris, se trouve tantôt surévalué, tantôt dévalorisé dans l'esprit des usagers.

Deux exemples peuvent être donnés de situations dans lesquelles l'expression d'opinions infondées sur l'inspection du travail, ayant un effet potentiel sur l'action de contrôle, appelait une rectification pour la saine gestion des relations avec les usagers.

Un journal avait cité tels quels des propos d'employeurs qui mettaient en cause la déontologie des contrôles dans des exploitations agricoles. L'unité territoriale a fait valoir son droit de réponse. La rédaction du quotidien a bien voulu recevoir les agents de contrôle en vue d'élaborer un article rééquilibrant sur le fond les appréciations citées.

Dans le secteur de la construction, le recours au détachement transnational de travailleurs était, au cours de l'année, souvent commenté comme malhonnête dans tous les cas, avec une tournure xénophobe, et le grief de laxisme était retourné en reproche sur un manque de discernement dans le ciblage des chantiers contrôlés par les agents de contrôle. Certes les publicités brandies par les professionnels mécontents montraient que des entreprises sises à l'étranger s'offraient pour des travaux dans des termes à travers lesquels la fraude systématisée était déjà flagrante à la simple lecture du prospectus. Il fallait expliquer aux usagers l'action continue et résolue des services, qui ne peuvent néanmoins se prévaloir d'aucune toute-puissance, agissant dans un cadre procédural.

La valorisation, tant en interne qu'à l'externe, de l'activité du système d'inspection du travail est une fonction nécessaire qui incombe à chaque échelon. Les Direccte l'intègrent à leur politique de communication élargie<sup>158</sup>.

158. Voir *infra*, au chapitre III - a : *L'action en faveur de l'accès au droit et le conseil*.



Les pôles travail collectent et mettent en forme les faits significatifs communiqués par les agents et les sections. Les agents de la direction générale disposent d'informations panoramiques sur les sujets qu'ils suivent. L'autorité centrale contribue à son niveau à la restitution interne des résultats<sup>159</sup>, et à la synthèse des tendances et des difficultés, tout en réfléchissant aux moyens d'enrichir et de rendre plus expressifs les bilans de l'action des services. Pour orienter ses efforts et ses modalités d'intervention, le système d'inspection a besoin d'évaluer les effets correcteurs réels de son action, et les agents de contrôle de connaître les résultats effectifs de leur activité. L'utilité d'un travail de recherche et d'évaluation portant sur les résultats reste donc d'actualité.

Le dispositif de transmission interne des informations sur l'environnement et l'activité de l'inspection du travail<sup>160</sup> alimente en partie la mise en valeur de l'action et de l'efficacité du système, tant vis-à-vis des services qu'à l'intention d'un public plus large, au niveau national comme auprès des instances européennes et internationales. La DGT recueille les événements susceptibles d'interpeller les pouvoirs publics dans le champ du travail<sup>161</sup>.

---

159. Notamment à travers les bilans annuels sur la prestation de service internationale, de la verbalisation, du plan national d'action de lutte contre le travail illégal, des conditions de travail, de la négociation collective.

160. Modifié par l'instruction DGT du 11 mars 2013.

161. Principalement les faits d'actualité ayant un impact sur l'action de l'inspection du travail : événements exceptionnels d'ordre industriel, climatique, environnemental, conflits collectifs, accidents du travail graves ou mortels, agressions d'agents ou obstacles à leurs fonctions, conflits collectifs, lorsqu'ils sont caractérisés par de fortes tensions sociales et des répercussions d'importance (blocage de routes, d'approvisionnement en carburants ou autres, gênes du grand public, etc.) ; faits marquants ou initiatives des services justifiant d'être portés sans délai à la connaissance de l'autorité centrale du fait de leur particularité, de leur impact au niveau territorial ou national, ou de leur médiatisation.



# L'activité de l'inspection du travail



## Les missions du système : permanences et évolutions

Aux termes des conventions internationales en vigueur<sup>162</sup>, les trois missions de l'inspection du travail sont l'information et le conseil des administrés, le contrôle de l'application de la législation, et l'information de l'autorité centrale sur les abus et sur les lacunes dans la réglementation.

Vecteur de transformation sociale, le système d'inspection du travail contribue à la régulation du monde du travail par les actions suivantes :

- assurer l'application des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles régissant les relations et les conditions de travail par le contrôle des établissements et par la réalisation d'enquêtes ;
- réguler les relations de travail au moyen de décisions administratives : dérogations, arbitrages, autorisations préalables ;
- apporter aux entreprises et aux salariés des informations et des conseils sur les moyens les plus efficaces de respecter ces dispositions et de rendre effectif le droit ;
- favoriser le dialogue social ;
- repérer les déficiences ou les abus qui ne seraient pas couverts par les normes dans le but d'en alerter l'autorité centrale et de contribuer à l'élaboration de priorités d'actions futures.

Le système d'inspection du travail exerce donc des attributions à la fois d'information, de contrôle d'information, d'animation, de médiation et de développement de la négociation. Il agit dans un ensemble plus grand, l'administration du travail, chargée d'élaborer la norme (de l'analyse et de la réflexion préalables à la rédaction et à l'explication), d'animer le dialogue

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

social, d'observer les évolutions, de concevoir, mettre en oeuvre, évaluer et adapter l'action de l'État dans ce domaine. L'activité de l'inspection du travail s'exerce dans le cadre d'une *politique du travail*<sup>163</sup> définie, à travers la loi de finances annuelle, par le Gouvernement et par le Parlement. Le programme 111<sup>164</sup> a pour objectif l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés au moyen de plusieurs leviers : la qualité du droit, sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social. Quatre axes structurent l'activité du système d'inspection : la santé et la sécurité au travail, la qualité et l'effectivité du droit, le dialogue social et la démocratie sociale, la lutte contre le travail illégal.

Les grandes orientations thématiques ainsi définies globalement se déclinent régionalement ou même plus localement en actions ciblées. On citera en exemple le contrôle de la prévention de certains risques complexes (chimique, biologique, radioactif) dans les établissements de soins, en lien avec la mise en œuvre du Plan de santé au travail. Les indicateurs associés à cette action, permettant d'apprécier son importance, étaient notamment le nombre de contrôles réalisés, l'élaboration d'un document de prévention des risques professionnels à destination des établissements visés, ou encore le nombre d'établissements s'engageant dans la démarche préventive grâce à l'action de sensibilisation des directeurs, des CHSCT ou des services de contrôle. Emblématique de l'engagement des services contre des risques jusque là insuffisamment maîtrisés, cette action pluriannuelle a d'abord apporté une bien meilleure connaissance notamment en matière d'exposition aux procédés thérapeutiques par eux-mêmes cancérigènes, puis une réduction tendancielle de ces risques. L'appui des ingénieurs de prévention a été primordial : leur technicité a facilité le repérage de certains manquements et les a placés en capacité de proposer des solutions. En outre, ils ont participé à la communication sur d'autres sujets à enjeu de santé au travail comme l'exposition au sang et les risques biologiques associés.

Le dialogue social est, comme on l'a vu, l'un des axes, mais il est essentiel : la politique du travail s'appuie en effet sur deux types fondamentaux de sources de droit et donc de régulation : le régalién, avec la notion d'ordre public social, et la négociation collective. Sans méconnaître la portée des arbitrages politiques, la tendance depuis une décennie est de donner plus de place à la négociation pour organiser les relations dans le monde du travail.

163. L'expression « politique nationale du travail » figure dans la convention n° 150 de l'OIT conclue en 1978, mais n'y est pas définie.

164. Voir en annexe (CD) les documents IIIb.



Du fait de leur étendue mais surtout de leur interconnexion croissante, les missions du corps de contrôle doivent être prises en charge non pas seulement par les agents ou les services isolément, même si l'engagement de chacun d'entre eux est nécessaire, mais par l'action systémique d'inspection du travail, comme l'illustre un schéma des missions et des activités<sup>165</sup>.

### III - a • L'action en faveur de l'accès au droit et le conseil

L'inspection du travail assure, par une activité consistante, une mission d'information des employeurs et des salariés, de commentaire, de conseil individuel ou collectif, en faveur de l'application de la législation et du droit positif.

À cet égard, le nombre annuel de « contacts » entre l'inspection du travail et ses usagers pour un renseignement ou un conseil est difficile à évaluer de façon exacte, mais il est considérable : des comptages effectués plusieurs années de suite sur les renseignements donnés aux usagers par les seuls agents dédiés à la fonction de renseignement conduisaient à l'estimer en centaines de milliers<sup>166</sup>. Il faut y ajouter non seulement les dizaines de milliers d'observations écrites adressées aux employeurs à la suite de contrôles<sup>167</sup>, qui relèvent strictement d'une activité d'information même si elles comportent une nuance d'avertissement ou d'injonction, mais aussi les renseignements donnés formellement ou informellement par l'ensemble du système d'inspection (agents de contrôle, agents de secrétariat, autres agents aux différents échelons du système) ; l'estimation, ici moins fiable, multiplie vraisemblablement le chiffre.

L'intérêt de ce chiffre est qu'il montre sans nul doute le caractère massif de la demande de renseignement, mais surtout qu'il interroge sur ce que recouvre et signifie le besoin (subjectif et objectif) ainsi mis en évidence. L'inspection du travail offre à titre gratuit une réponse relativement sûre et opérationnelle aux questions touchant au travail salarié. Une cause plus profonde de la demande est l'absence, dans l'enseignement général, des notions de base en droit social et en prévention des risques professionnels, puis le très faible taux de syndicalisation des salariés. L'expérience montre

---

165. Voir en annexe (CD) document.

166. Le dispositif de l'Observatoire du renseignement (ODR, voir *infra*) devrait permettre à l'avenir de quantifier les sollicitations des usagers et de comptabiliser de façon assez fiable le nombre de contacts entre les services de renseignement et le public. Il fournit déjà des estimations qui confirment celles faites antérieurement.

167. Au nombre de plus de 180 000 en 2013 (source : DGT, application *Delphes*).

effectivement que la plupart d'entre eux « découvrent » tardivement sinon l'existence du moins le contenu du droit positif et la portée des principes gouvernant le monde du travail, non pas même à leur entrée dans la vie active, mais seulement le jour où survient un accident, ou un conflit, plus ou moins grave, qui les oppose soudain sérieusement à l'employeur. Parmi les causes de la demande figure également l'absence de représentants du personnel dans de nombreuses entreprises, notamment celles employant moins de 50 salariés. Par ailleurs, du côté institutionnel, l'absence de ministère public devant les juridictions sociales, les difficultés notoires que les justiciables rencontrent devant les conseils de prud'hommes – opacité, lenteur du procès<sup>168</sup> due à l'encombrement des rôles, logique de radicalisation des litiges devant le juge, très faible taux de conciliation<sup>169</sup> – constitueraient des facteurs collatéraux non négligeables, attirant les usagers à venir consulter un agent du système d'inspection du travail<sup>170</sup>.

Faire progresser l'effectivité du droit suppose également que tous les acteurs du monde du travail soient pleinement conscients de la nécessité d'en avoir une connaissance suffisante, opérationnelle. Les organisations syndicales et professionnelles peuvent jouer un rôle important dans ce domaine. De leur côté, certains organismes concourant à la protection sociale ou à la prévention des risques professionnels déploient un savoir-faire à cet égard, traduisant les pratiques conformes et non conformes en résumés simples, mots d'ordre, schémas ou pictogrammes.

## Le rôle des différents échelons du système

L'action en faveur de l'accès au droit et au conseil consiste d'une part à répondre à la grande variété des demandes des usagers, d'autre part à diffuser à l'intention des différents publics des messages jugés nécessaires portant sur des aspects de la politique du travail.

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

---

168. Couramment trois ans d'attente dans certains ressorts de Seine-Saint-denis, des Hauts-de-Seine, de l'Essonne, voire jusqu'à cinq ans parfois.

169. Moins de 7 % des litiges sont réglés lors de l'audience de conciliation contre environ 80 % il y a 50 ans. Source : *Semaine sociale Lamy*, 17 mars 2014.

170. Les mêmes phénomènes peuvent entraîner des employeurs à s'armer préventivement de positions polémiques et les salariés à convoiter une « intervention » supposée de l'administration, de préférence à une procédure aux longueurs incertaines. Le fait que juridiquement et matériellement, dans une grande partie des cas, l'inspection du travail ne puisse intervenir, ni pratiquer aucune médiation dans les conflits individuels au travail, reste largement ignoré.



L'autorité centrale de l'inspection du travail, la DGT, contribue à son niveau à l'offre globale d'information :

- lorsque le centre d'appel interministériel « Allo service public » du 39.39, qui répond directement aux usagers par téléphone<sup>171</sup>, ne peut répondre à une question de droit du travail, l'appel est transféré à un centre interministériel de renseignement<sup>172</sup>, qui dispose de contrôleurs du travail formés à cet effet ;
- un Guide pratique du droit du travail, est mis à jour avec la collaboration rédactionnelle de la DGT et publié régulièrement. La 13<sup>e</sup> édition est parue en février 2014. Cet ouvrage est diffusé par la Documentation française. Il donne au plus large public une information complète sur l'état du droit et des dispositifs concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle, en la reformulant de façon claire et accessible. Il figurait en 2010 au 8<sup>e</sup> rang des ouvrages des éditions de la Documentation française les plus demandés<sup>173</sup> ;
- indépendamment du site public Légifrance<sup>174</sup>, portail d'accès à tous les textes du droit, y compris les conventions collectives, les ressources d'internet sont devenues prépondérantes : le site du ministère offre une variété d'informations, des fiches pratiques conçues pour répondre à des besoins d'usagers<sup>175</sup> ; disponible sur le même site, l'application « COD-IT », périodiquement mise à jour, permet de rechercher des articles du Code du travail en relation avec un thème précis ;
- des fiches pratiques sur le droit du travail sont mises en ligne ;
- un portail internet, « Travailler mieux »<sup>176</sup>, dédié exclusivement aux questions de santé, de sécurité, de conditions de travail, donne accès à des outils simples et concrets à l'intention des employeurs ou des salariés, notamment des petites et très petites entreprises, pour leur faciliter la tâche en matière d'amélioration des conditions de travail et de réduction des risques professionnels<sup>177</sup>.

---

171. Voir site de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) rattachée au Premier ministre.

172. Source : [www.service-public.fr/poser-question/allo-service-public](http://www.service-public.fr/poser-question/allo-service-public)

173. Source : DILA, dossier de presse, Services aux citoyens proposés par la Direction de l'information légale et administrative, 27 mai 2010.

174. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

175. [www.travail-emploi-sante.gouv.fr](http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr)

176. [www.travailler-mieux.gouv.fr](http://www.travailler-mieux.gouv.fr)

177. On citera également « [www.substitution-cmr.fr/](http://www.substitution-cmr.fr/) » développé par l'Anses avec le soutien du ministère chargé du travail.

Les fiches pratiques les plus consultées en 2013 lors des 24 millions de « visites » du portail « travail-emploi.gouv.fr » par les usagers :

- . rupture conventionnelle du contrat de travail : 1,5 million de visites ;
- . indemnité de licenciement : 1 million de visites ;
- . droit individuel à la formation : 900 000 visites ;
- . contrat à déterminé : 650 000 visites ;
- . contrat de professionnalisation : 640 000 visites ;
- . contrat unique d'insertion ou d'accompagnement : 415 000 visites ;
- . période d'essai : 360 000 visites ;
- . congés payés : 350 000 visites ;
- . droit aux allocations de chômage du salarié démissionnaire : 350 000 visites ;
- . congé individuel de formation : 250 000 visites.

En complément, des initiatives nationales de communication ont pour but d'initier et sensibiliser certains publics, voire le grand public, à des aspects méconnus ou modifiés de la réglementation, ou à des problématiques prioritaires, que ce soit par des réunions, des colloques, ou la diffusion d'informations par les médias<sup>178</sup>.

Les Direccte jouent un rôle de plus en plus marqué en la matière. La plupart développent une politique de communication<sup>179</sup>. Elles publient des guides, des brochures ou dépliants à l'intention du public, et cultivent des partenariats régionaux favorisant l'assimilation d'un savoir pratique au bénéfice de l'effectivité du droit. Les sujets sont aussi variés que la réforme de la médecine du travail, la prévention de la pénibilité, la prévention des conflits (par exemple en matière de transfert des contrats de travail lors de changements de prestataire de marché), les obligations des maîtres d'ouvrage et l'intérêt de la coordination en termes de sécurité mais aussi économiques, le problème de la qualité de la coordination en lien avec l'amiante, le risque routier et les conduites addictives.

178. La santé et la sécurité au travail, par exemple, ne représentent que 5 % des interrogations présentées aux services de renseignement du public (source : OSP) tandis qu'elles sont une thématique majeure de la politique du travail.

179. La communication peut également, de façon connexe, porter sur les bilans d'action des services et les axes régionaux de contrôle. À titre de simples exemples, voir en annexe (CD, partie IIc) quelques documents de cette nature.



Les Direccte peuvent avoir des actions de communication très ciblées.

Ainsi celles qui sont les plus concernées par la période touristique estivale y adaptent non seulement les contrôles, en visant la restauration, les marchés, les campings, tout le secteur festif en expansion (en Languedoc par exemple, en Bretagne au passage du Tour de France), mais aussi par une communication multithématique conçue du point de vue des diverses préoccupations de l'utilisateur, comme le fait le site de l'unité territoriale de Haute-Corse.

Un dépliant et une affiche ont été conçus et édités<sup>180</sup> pour informer les femmes et les professionnels de santé (médecins généralistes, sages-femmes, gynécologues, PMI et médecins du travail) des dispositions protectrices du Code du travail en matière d'exposition à des produits chimiques nocifs et de conditions de travail durant la grossesse, notamment de la possibilité de suspendre le contrat de travail lorsque l'employeur ne propose pas un poste compatible.

Les agents d'une section d'inspection du travail du Puy-de-Dôme, avec la Carsat et des médecins du travail se sont associés dans une animation incitative à la prévention d'un risque professionnel. Cette année, le bruit : les principes de prévention, des exemples de réalisation, les caractéristiques de la surdité professionnelle ont été présentées à une trentaine d'entreprises, auxquelles une clé USB documentaire a été remise.

Certaines initiatives sont de nature informatives, pédagogiques, et relèvent du conseil tout en côtoyant virtuellement une démarche de contrôle du respect d'engagements : le propos est bien d'agir par persuasion sur le comportement des acteurs et de l'influencer, par exemple dans le sens de la prévention de certains risques professionnels très spécifiques mais très intenses, comme les fumées de soudage ou les rayonnements ionisants. Ainsi, sous l'impulsion de la Direccte de Haute-Normandie, de la Carsat de Normandie, de la division de Caen de l'ASN et avec le concours de professionnels du secteur (donneurs d'ordre, entreprises de maintenance industrielle, de radiographie), une charte de bonnes pratiques en radiographie industrielle conclue en 2008 a été actualisée en 2013. Présentée officiellement au cours d'une manifestation à la Chambre de commerce et d'industrie du Havre, la charte compte à ce jour 28 entreprises adhérentes, qui s'engagent à respecter les bonnes pratiques. Au-delà du caractère volontaire de la démarche, des indicateurs de suivi, élaborés par des préventeurs et des entreprises du secteur, membres du comité de pilotage de la charte, permettront d'en mesurer le respect. En retour, les entreprises sont réunies annuellement pour un bilan général des indicateurs, des contrôles réalisés par l'ASN, des incidents locaux lors d'opérations de radiographie industrielle, et pour partager les expériences d'entreprises adhérentes ou candidates.

180. Direccte de Haute-Normandie et agence régionale de santé.

Au niveau le plus opérationnel, la section d'inspection du travail est par excellence le service public de proximité, diffuseur d'un savoir au fil de ses multiples interventions. Les agents apportent des informations, donnent des conseils, tant à l'extérieur, à l'occasion de visites d'établissements et de chantiers<sup>181</sup>, de réunions de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qu'au bureau au cours d'entretiens avec des usagers, ou dans leurs relations informelles avec les employeurs, les salariés, leurs représentants, les représentants des syndicats.

Ouverts au public la majeure partie de la semaine, les services de renseignement assurent sans rendez-vous un accueil de l'utilisateur en personne, geste qualitatif important pour l'aide de proximité aux publics en plus grande fragilité<sup>182</sup> : la fonction d'explication, de conseil s'exerce là au plus près, sur le sens et la portée des règles, sur les moyens les plus efficaces de les appliquer ou faire appliquer<sup>183</sup>. La réponse à l'utilisateur est personnalisée, et contextualisée en fonction de la connaissance des entreprises, des secteurs d'activité, des partenaires institutionnels et des liens avec les services de contrôle. Cet ancrage dans le tissu local alimente une analyse des situations réelles qui va donc au-delà d'une simple information sur l'état du droit.

En sens inverse, l'apport des interlocuteurs est précieux dans certains cas : à la Direccte de Midi-Pyrénées, une information retenue lors d'un entretien avec un usager a été transmise par le service renseignement à l'inspecteur du travail, ce qui a permis finalement l'intervention du Commissariat au redressement productif dans la défaillance d'une entreprise de dispositifs de géolocalisation.

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

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

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



### Un agent de renseignement du public parle de la fonction et son vécu<sup>184</sup>

En matière de travail, l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » trouve sa limite dans la complexité des lois et des nombreux règlements qui en précisent l'application.

Nous recevons le public en face-à-face. Le grand public a ainsi cette possibilité de faire entendre ses interrogations et d'obtenir des réponses. Les personnes viennent à nous pour des demandes sur des sujets variés : contrat de travail, bulletins de paie, rémunération, rupture, conditions de travail, santé et sécurité. La plupart du temps les usagers souhaitent des réponses immédiates.

Notre travail, c'est d'abord écouter, puis aider les interlocuteurs, dont certains sont dans un grand dénuement, en apportant les réponses précises ou en les réorientant vers les services susceptibles de traiter la demande.

Certaines demandes vont bien au-delà de nos compétences : il faut faire comprendre nos propres limites<sup>185</sup>.

La fonction exige une forme de rigueur : un souci de neutralité doit guider dans l'analyse d'une situation, des propos tenus ou rapportés, des documents. On informe, on conseille, on oriente, sans aucune forme de jugement, de prise de position. Ce faisant, en même temps, on entre de plain-pied dans des trajectoires individuelles et sociales. Parfois, on reçoit aussi la colère...

Il faut apprécier chaque situation à travers le prisme du droit, mais il est utile de ne pas être indifférent à la personne, c'est là le paradoxe : pour qu'une personne comprenne une information et se l'approprie, il faut de l'empathie de la part de l'agent qui la lui apporte.

Depuis quelque temps, nous commençons à travailler sur des réponses juridiques par courriel, ce qui est encore un autre exercice.

Le souci d'améliorer le service rendu aux usagers, le souhait de tenir compte des enseignements tirés des relations avec ceux-ci<sup>186</sup> pour l'élaboration de la politique du travail, la volonté de mieux caractériser la demande de renseignement et de piloter la fonction au niveau local et national, ont conduit à déployer à la fin de 2013 et début 2014, sur la base d'expérimentations déjà menées, un dispositif nommé Observatoire de la demande de

184. Source : *En Direccte*, lettre interne de la Direccte d'Île-de-France (service communication), n° 4, octobre 2013, extraits d'un entretien avec M. Bruno Charenton, agent du service de renseignement.

185. Limites humaines mais aussi juridiques : ainsi, dans le domaine des situations individuelles traitées par les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux du contentieux de l'incapacité, qui engagent souvent la vie entière du travailleur, les services de renseignement, hormis quelques informations de base, ne peuvent généralement que décliner toute compétence.

186. Il y a des cas où le passage de la demande individuelle d'un usager à l'action collective du service s'effectue tout naturellement au niveau local, lorsqu'il y a coïncidence entre une situation individuelle signalée et la nécessité d'y intervenir au bénéfice de la collectivité de l'entreprise.

renseignements (ODR), sur lequel travaille une cellule de la DGT. Il s'agit d'un outil mis à la disposition des agents des services de renseignements, qui doit permettre de mieux cerner le nombre et le type de demandes traitées, le profil du demandeur, le type de contrat de travail du demandeur, la durée du travail, les effectifs de l'entreprise, la complexité de la demande (nombre de sujets traités), le questionnement principal et annexe, le secteur d'activité ainsi qu'un état des réponses apportées. Il doit aider à structurer le lien avec les agents de contrôle et contribuer à l'élaboration de la politique du travail et à la valorisation de l'activité des services. Il préfigure un système d'information qui remplira une fonction de veille sociale permettant à l'administration du travail de percevoir plus finement les préoccupations des usagers.

### III - b • La fonction de contrôle et d'intervention

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

Les conventions internationales disposent que les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales. La fonction de contrôle est ainsi soumise à une obligation de moyens par rapport à l'objectif de garantir l'effectivité du droit ; elle nécessite une périodicité adaptée et une inspection soignée. Le souci de régularité et de qualité des contrôles appelle nécessairement une programmation des inspections à effectuer et un suivi des inspections réalisées. Les différents échelons du système y contribuent. Pour être opérationnelle, la programmation du contrôle consiste à opérer des arbitrages entre interventions souhaitables, au regard de caractéristiques propres aux secteurs d'activité et aux entreprises, déterminant des choix d'intervention au niveau national, régional, local. Les facteurs pris en considération sont les axes de la politique publique, par exemple en matière de santé<sup>187</sup>, et les tendances observables dans le tissu socio-économique local ou régional (en matière d'anomalies et d'infractions, de saisonnalité de l'activité, de localisation des risques, etc.).

Le contrôle est essentiellement un travail d'investigation et de constat, mais d'autres activités comme la participation aux réunions de CHSCT ou les interventions dans les relations collectives y contribuent et l'alimentent, au-delà de leur tonalité bilatérale et du caractère marginal que semblent leur conférer les statistiques d'activité<sup>188</sup>.

---

187. Voir en annexe (CD) documents IIIb1 à IIIb4 sur la politique du travail.

188. Voir *infra*, § sur les interventions.



Parallèlement à la mission de contrôle stricto sensu, l'inspection du travail intervient également par l'exercice de divers pouvoirs de décision, en matière d'autorisation de licenciement, de dérogation aux règles (sur la durée du travail, l'utilisation de machines, par exemple), d'homologation (rupture conventionnelle du contrat de travail). Ces « autres fonctions »<sup>189</sup> ne font pas obstacle aux fonctions principales dans la mesure où elles leur sont étroitement connexes : elles donnent aux agents des opportunités d'intervenir dans les entreprises, et elles ont pour effet de renforcer leur autorité.

Au-delà des fonctions traditionnelles de contrôle et de décision qui constituent le cœur du métier, il y a aussi celles où les agents interviennent comme autorité d'appui au dialogue social pour apporter une médiation, une sécurité dans la négociation, une animation des commissions sectorielles, etc. En matière d'intervention dans les relations du travail, la Direction générale du travail a autorité sur les agents<sup>190</sup>. Parmi des actions diversifiées d'appui au dialogue social<sup>191</sup>, l'inspection du travail vérifie davantage, depuis quelques années, l'engagement effectif d'une négociation, dans les entreprises assujetties<sup>192</sup>, sur les sujets obligatoires<sup>193</sup>. En 2013, elle s'est employée à favoriser le travail des partenaires sociaux sur les thèmes de la pénibilité, de l'emploi des seniors ou de l'égalité professionnelle et de rémunération entre les femmes et les hommes. L'encadrement du dialogue social a une portée accrue par l'extension conséquente, depuis 2004 et plus récemment, des domaines où l'accord collectif est créateur de normes<sup>194</sup>. L'administration du travail vérifie l'authenticité des accords et leur validité formelle, mais aussi la réalité de la démarche de négociation si celle-ci ne se traduit pas à court terme par un accord. Ce rôle n'est pas seulement celui de facilitateur, mais ressortit plutôt d'une fonction d'incitation, de mise sous tension, puis de contrôle de légalité et d'application effective des normes de nature conventionnelle produites par les acteurs eux-mêmes.

---

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

190. Article R.8121-13 du Code du travail.

191. Juridiquement, la notion de dialogue social a été introduite dans le champ du droit par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, qui instituait notamment un Haut conseil au dialogue social.

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

193. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les salaires et la durée du travail, le régime de prévoyance maladie, l'épargne salariale, les travailleurs handicapés ; dans les entreprises d'au moins 300 salariés, la gestion prévisionnelle des emplois. L'obligation de négocier sur la pénibilité au travail est prévue par l'article L.138-29 du Code de la sécurité sociale. D'autres sujets de négociation, facultatifs, sont laissés à l'initiative des partenaires sociaux.

194 Voir *infra*, sur les relations collectives de travail.

L'inspection du travail est appelée de façon épisodique à jouer un rôle dans les conflits collectifs du travail, soit en prévention, soit en assistance à leur résolution<sup>195</sup>. Les caractéristiques des conflits présentent des constantes et des tendances qui retiennent son attention, puisque ces conflits sont à la fois tributaires et témoins des mutations socio-économiques. C'est par ailleurs l'occasion d'observer la bonne application des dispositions relatives au droit de grève.

### La programmation de l'activité

Mobiliser les services sur certaines thématiques de contrôle, notamment dans le cadre de la politique du travail, est un des moyens de susciter des effets de synergie entre eux mais surtout d'obtenir des résultats décisifs pour corriger certains phénomènes préjudiciables. La politique du travail favorise la sélection des entreprises ou des secteurs où il y a une probabilité d'infraction comparativement plus forte que dans d'autres. Par ailleurs, les thématiques choisies incitent les différents échelons à un travail méthodologique qui a vocation à se diffuser ; les équipes bénéficient ainsi d'une clarification de tel sujet perçu comme difficile, d'une stimulation sur tel autre, ou encore d'une opportunité de monter en compétence dans tel domaine.

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

En fait, dans la pratique concrète, un contrôle peut typiquement porter sur une situation aux aspects variés, et se ramifier, au fur et à mesure des constats opérés, dans plusieurs champs d'intervention, « prioritaires » ou non.

---

195. Le rôle de conseil et de conciliation confié à l'inspection du travail en vue de la prévention et du règlement des conflits est exercé (généralement à la demande) en application de l'article R.8112-1 du Code du travail. 1 234 missions de conciliation ont ainsi été réalisées en 2013 (source : *Delphes*, juin 2014) ; encore ce chiffre n'intègre-t-il qu'une partie des interventions dans des conflits du travail, certaines effectuées par les directeurs et leurs adjoints n'étant pas nécessairement enregistrées. Voir *infra*, les interventions en matière de relations collectives de travail.



Un exemple est fourni par ce contrôle à effet correctif sur un accord d'entreprise, relaté dans une note périodique interne.

Lors d'investigations menées dans un magasin alsacien à l'enseigne M. (groupe de 145 supermarchés dans le nord-est) sur la rémunération en fonction de l'organisation du temps de travail, notamment des pauses, le contrôleur du travail met en lumière un impayé total des majorations des heures réalisées au-delà la durée annuelle de 1 527 heures prévue par un accord d'entreprise de 1999 sur la modulation. Il apparaît que l'accord comporte une clause erronée, non repérée jusqu'à ce jour. Les majorations en cas de modulation collective ou individuelle n'interviennent qu'après 86 ou 76 heures de dépassement ; de même, les récupérations prises en cours de modulation ne sont pas majorées. La direction nationale de l'entreprise prend connaissance de ces constats. Comme les mesures de régularisation doivent concerner l'ensemble de l'entreprise, le contrôleur se met en rapport avec l'inspecteur du travail du siège régional et celui du siège national (à Lille). Ceux-ci se concertent avant d'apprécier les intentions de l'employeur, avec lequel plusieurs réunions sont organisées et permettent d'avancer en tenant compte des contraintes juridiques et financières. La direction engage un dialogue avec les institutions représentatives du personnel. L'inspecteur du siège devient l'interlocuteur des parties dans cette phase de recherche de solution, tandis que l'initiateur du contrôle reste attentif au chiffrage de la régularisation mise en œuvre<sup>196</sup>.

C'est là un type d'intervention qui se ramifie à la fois thématiquement : du contrôle de la rémunération en fonction de la durée du travail à celui d'un accord, puis à une incitation à (re)négocier – ainsi que géographiquement : les lieux de contrôle, de dialogue et de décision étant à articuler adroitement. Agir à plusieurs niveaux apparaît de plus en plus fréquemment indispensable dans l'intérêt même des parties concernées.

### Les moyens d'intervention, les suites du contrôle<sup>197</sup>

Les conventions de l'OIT comme la loi, accordent aux agents de contrôle des moyens de droit<sup>198</sup> qui leur permettent d'enquêter, d'assurer le respect de

196. Source : Direccte d'Alsace

197. Voir en annexe (CD) une fiche plus détaillée sur ce sujet, document IIIb5. Il n'y a pas eu d'évolution notable en 2013 en cette matière.

198. Droit d'entrée des agents dans les locaux de travail ; droit de communication de documents ; faculté d'auditionner des personnes impliquées ou des témoins ; demande de vérification des équipements de travail ; demande d'analyse des matières et substances.

la législation du travail, d'en sanctionner la méconnaissance. Parmi les outils juridiques disponibles pour donner à un contrôle les suites jugées appropriées, les informations, avertissements et conseils figurent en premier : ils permettent de communiquer les constats effectués, mais aussi de fixer, par des observations écrites, les anomalies ou manquements constatés. L'inspection du travail exerce également une action *motu proprio* par des décisions qu'elle est amenée à prendre et des procédures qu'elle peut engager en vertu d'un pouvoir défini par un texte. La saisine du juge judiciaire par voie de référé est une faculté spéciale ouverte à l'inspecteur du travail pour imposer des mesures urgentes.

L'action de l'inspection du travail est soumise au contrôle des juridictions civiles, administratives mais surtout pénales.

La convention n° 81 de l'OIT<sup>199</sup> dispose que des sanctions, appropriées à la violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle de l'inspection du travail, seront prévues par la législation nationale, et effectivement appliquées. Un important dispositif de sanctions est inscrit dans le Code du travail.

Des sanctions civiles sont définies, principalement en matière de conclusion, exécution et rupture du contrat de travail, et prononcées par les Conseils de prud'hommes, sous le contrôle des juridictions d'appel et de cassation.

Des jugements de nature civile sont rendus par le juge judiciaire, comme on l'a vu, sur saisine de l'inspecteur du travail par voie de référé, sur des situations de danger manifeste et grave ou d'inobservation évidente de certaines dispositions<sup>200</sup>.

Sur le plan strictement répressif, les sanctions sont prononcées au terme d'une procédure pénale. Toutefois, des sanctions administratives, ou « disciplinaires » dans certaines professions réglementées, existent également, auxquelles l'inspection du travail entend avoir recours de façon accrue.

---

199. Article 18.

200. Une soixantaine de procédures de référés a été engagée par les services en 2013.



### Exemples de sanctions administratives<sup>201</sup>

Des procédures de fermeture d'entreprises, d'exclusion de chantier et d'exclusion des marchés publics ont été menées à bien en 2013. Un restaurant a fait l'objet d'une fermeture administrative d'une durée de deux mois ; entre novembre 2010 et décembre 2012, l'établissement avait fait l'objet de cinq contrôles au cours desquels avait été chaque fois relevée la dissimulation d'emploi salarié. De même, une entreprise d'électricité, verbalisée à six reprises depuis 2006 pour recours à une entreprise sous-traitante dissimulant des salariés, et déjà condamnée à ce titre, a fait l'objet d'une exclusion des marchés publics pour une durée de trois mois. Enfin une entreprise de bâtiment, déjà verbalisée à deux reprises pour recours à une entreprise sous-traitante dissimulant des salariés, a été contrôlée dans la même situation lors de quatre visites de chantier ; elle a fait l'objet d'une procédure d'exclusion du chantier pour une durée de deux mois.

La CRSA (commission régionale des sanctions administratives des transports routiers) a proposé et obtenu des sanctions contre trois entreprises. Une entreprise de transport de combustible en compte propre a fait l'objet de plusieurs contrôles ayant abouti au constat de dix délits (obstacle, exercice de l'activité sans inscription au registre, non-respect des règles en matière de transport de matières dangereuses, infractions à la réglementation des temps de conduite et de repos, etc.) et de plus de mille infractions en matière de durée du travail. Elle a été sanctionnée par l'immobilisation de cinq véhicules pendant trois mois. Une entreprise de transport de matériaux a été également sanctionnée par une immobilisation de véhicules en raison d'infractions constatés par la DRIEA (six PV en quatre ans, pour obstacle, travail dissimulé, infractions en matière de réglementation des temps de conduite et de repos). Enfin, une interdiction de cabotage d'un an a été prononcée à l'encontre d'une entreprise polonaise, sous-traitante d'une entreprise de transport belge, et dont les chauffeurs étaient ukrainiens, en raison d'infractions en matière de cabotage sur le territoire français.

Par ailleurs, une Commission interrégionale d'agrément et de contrôle (CIAC), chargée d'accorder les autorisations d'activité, de délivrer l'agrément des dirigeants et des agents de sécurité, ainsi que d'assurer des missions de police administrative et disciplinaire dans le secteur de la prévention et de la sécurité, a sanctionné une quinzaine d'entreprises pour exercice de l'activité sans autorisation, absence d'agrément du gérant ou de l'associé, emploi de salariés sans carte professionnelle. Cinq entreprises ont été sanctionnées par des interdictions d'exercice d'une durée allant jusqu'à cinq ans. La Direccte est membre de cette commission.

201. Source : Direccte d'Ile-de-France.

Les tableaux présentant l'activité des services<sup>202</sup> montrent que ceux-ci recourent à l'intégralité des différents moyens qui leur sont dévolus pour favoriser l'effectivité du droit dans leur champ de compétence.

### III - c • Le référentiel déontologique

Pour un corps de contrôle dépositaire de certaines attributions de l'autorité de l'État ou chargé de missions de service public, la référence à la déontologie permet d'explicitier pour lui-même et pour les usagers l'application des principes sur lesquels se fonde l'exercice légitime de ses fonctions. Les règles déontologiques sont d'autant plus importantes que le droit du travail est en grande partie un droit des relations entre employeurs et travailleurs, dans lesquelles les agents interfèrent en tiers, ainsi qu'un droit « d'exception(s) » qui justifie par des objectifs économiques ou sociaux certaines dérogations à des principes généraux du droit comme la propriété, la liberté individuelle, la liberté d'entreprendre et de contracter, la responsabilité de l'auteur d'un fait, la confidentialité de certaines données, etc.

Issue du droit interne et international, la déontologie est une composante de l'identité professionnelle, construite autour de pratiques partagées par les agents des services<sup>203</sup>, et un facteur du « climat » général dans lequel, relativement à l'application du droit, ceux-ci souhaitent voir leurs missions s'accomplir. Elle vise à garantir les droits fondamentaux des usagers, que ce soit au regard d'éventuelles carences des services, ou vis-à-vis d'une utilisation abusive des pouvoirs exercés, et donc à préserver les relations de confiance indispensables entre l'inspection du travail et les usagers.

#### Une règle propre à l'inspection du travail : la confidentialité des plaintes

Au-delà de l'obligation de discrétion et de secret professionnel qui incombe aux fonctionnaires de façon générale, la confidentialité des plaintes est une obligation particulière aux agents du système d'inspection du travail. Elle est énoncée par les conventions n° 81 et 129 de l'OIT : « Sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute

---

202. Voir *infra* et en annexe (CD).

203. En interne, l'exigence déontologique a fait l'objet d'une explicitation par un livret diffusé dans les services, qui s'adresse personnellement à chaque agent, à quelque niveau qu'il se situe : agents de contrôle, mais également personnels chargés de fonctions de secrétariat, d'appui, de renseignement du public ou d'encadrement (Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique, Direction générale du travail : *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, 2010).



plainte leur signalant un défaut dans l'installation (leur signalant une défectuosité, un danger dans les procédés de travail – convention n° 129) ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte ». La plainte, quelle qu'en soit la forme, se définit comme la dénonciation, auprès de la seule inspection du travail, à l'initiative du ou des plaignants, d'une anomalie ou d'une infraction en regard de la législation du travail. La confidentialité absolue porte sur la source d'une plainte, c'est-à-dire sur l'identité du plaignant ; comme elle oblige en fait l'agent de l'inspection du travail à empêcher aussi l'identification même indirecte de la source, elle l'oblige à ne pas non plus faire état de l'existence ni du contenu d'une plainte. À cet égard, la confidentialité est de règle pour l'agent de l'inspection du travail vis-à-vis de l'employeur mais aussi de tout interlocuteur. Dans la pratique, cela conduit les agents à être circonspects et prudents à l'égard de ce qu'il peut y avoir d'implicite ou de suggestif dans leurs propos au sujet d'un contrôle en cours ou d'une intervention dans l'entreprise. C'est en toutes circonstances une préoccupation constante de « ne pas dire ni laisser croire », quel que soit l'interlocuteur. Cette confidentialité de principe a pour but de ne pas exposer le salarié, compte tenu de son état subordonné, à des mesures de rétorsion que pourrait exercer l'employeur à son endroit si l'inspection du travail fait état d'une plainte de sa part ou laisse supposer qu'il en existe une. Elle permet en outre au salarié d'évoquer des faits non encore complètement établis sans s'exposer à une procédure de dénonciation calomnieuse. C'est une garantie indispensable à la confiance dans les relations des travailleurs. La confidentialité, pour l'inspection du travail, n'est ni un droit, ni une prérogative, ni un facteur de partialité, ni un instrument de complicité : c'est un devoir, corollaire du droit du salarié, et de l'usager en général, de pouvoir se confier à un fonctionnaire à compétence spécialisée qui ne trahira pas cette confiance. C'est pourquoi il s'agit d'un principe qui ne souffre que de très rares exceptions<sup>204</sup> et dont le respect doit cependant être conjugué par l'agent de contrôle avec l'obligation de veiller à l'application des dispositions légales et conventionnelles relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, et celle qui fait obligation à l'inspecteur du travail d'intervenir et d'opérer les constats nécessaires dès lors que des infractions précises et graves à la législation du travail lui ont été signalées<sup>205</sup>.

204. Dans la pratique, il arrive que le principe doive être adapté à des cas particuliers, traités dans les *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, livret mentionné plus haut. Voir en annexe (CD), dans les documents IIIc1 et IIIc2, un développement sur la confidentialité extrait du livret mentionné ci-dessus.

205. Cf. Conseil d'État, 3 octobre 1997, *Gaillard Bans*.

### III - d • Les interventions en 2013

Après une présentation générale par type de suite à intervention et par thème d'intervention, l'activité de l'inspection en 2013 est exposée en tableaux, thème par thème, suivis d'un aperçu des sujets et des modes d'intervention ayant plus particulièrement mobilisé les services durant l'année, avec des exemples.

N.B. : la mention d'un article du code du travail ou d'un autre texte applicable, enregistrée dans le système d'information<sup>206</sup> en lien avec une intervention, est utilisée comme unité statistique, et appelée « référence ». Les chiffres en italique rappellent les données de 2012.

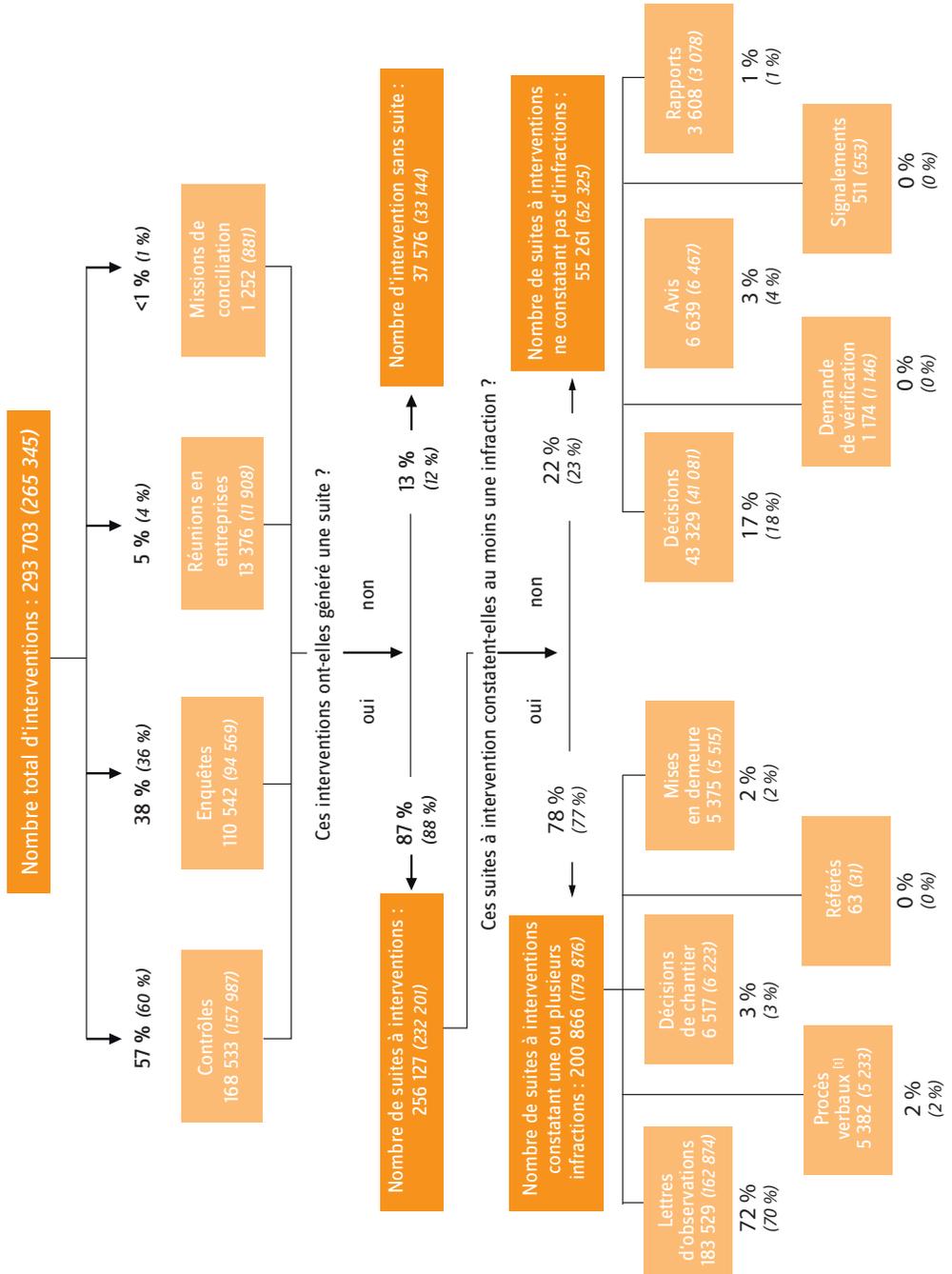
---

206. Appelé Cap Sitere pour ce qui sert au suivi des interventions. Voir en partie II. Le système d'information Sitere permet une approche statistique et analytique de l'activité de l'inspection du travail. Les données chiffrées présentées dans le présent rapport en ont été extraites en juillet 2014.

*Remarques méthodologiques* - La nomenclature de référence, gérée à partir de Légifrance, comprend le Code du travail, les décrets et arrêtés, les textes européens ainsi que les articles d'autres Codes visés lors d'interventions des services. Cette nomenclature est utilisée pour la réalisation des statistiques. Cap Sitere permet une présentation en cinq branches (thème, sous-thème, objet, aspect et point de contrôle). Chaque année, une fraction de moins de 10% des références n'est indexée dans aucune nomenclature au niveau de l'objet. Des redressements sont effectués, dans la continuité de ceux effectués les années précédentes, afin d'abaisser ce taux à moins de 1% du total des références (0,21 pour 2013).



### III - d - 1 • L'activité par type d'intervention<sup>207</sup> et de suite



207. Voir en annexe (CD) les documents IIB1 et IIB2

Les agents de contrôle ont effectué, puis enregistré dans le système d'information, près de 294 000 interventions au cours de l'année 2013. Ce volume témoigne d'un rebond de l'activité et/ou de la saisie<sup>208</sup> par rapport à 2012. Cette hausse est constatée pour toutes les modalités d'intervention. Dans des proportions qui varient assez peu au cours des années, les interventions se distribuent en quatre grands types : les contrôles, définis comme visites et contre visites (57 %) ; les enquêtes (38 %) ; les réunions (5 %) ; les missions de conciliation (moins de 1 %).

Comme les années précédentes, plus des trois quarts des suites à interventions (78 %, 77 % en 2012, 78 % en 2011, 77 % en 2010) mentionnent une référence correspondant au rappel d'une disposition de droit ou au constat d'une infraction. En corollaire, environ un cinquième des suites à interventions n'en mentionne pas : 55 000 suites à interventions font l'objet, lors de leur saisie, de la mention « rien à signaler ».

Près des trois quarts des suites sont des observations écrites ; la majeure partie de l'activité du corps de contrôle consiste donc en un travail d'inspection puis d'information des entreprises sur la base des investigations et constats effectués. Toutes les autres suites à contrôle, qui vont au-delà du simple avertissement<sup>209</sup> (décisions d'arrêt de chantier ou d'activité, référés, mises en demeure, procès-verbaux) sont proportionnellement moins fréquentes, mais ont nécessairement une portée plus conséquente.

Les suites à intervention correspondent à un total général de 1 111 500 références juridiques qui y sont mentionnées. Ce chiffre est en hausse de 9 %, par rapport à 2012, tout en restant en deçà de celui de 2011.

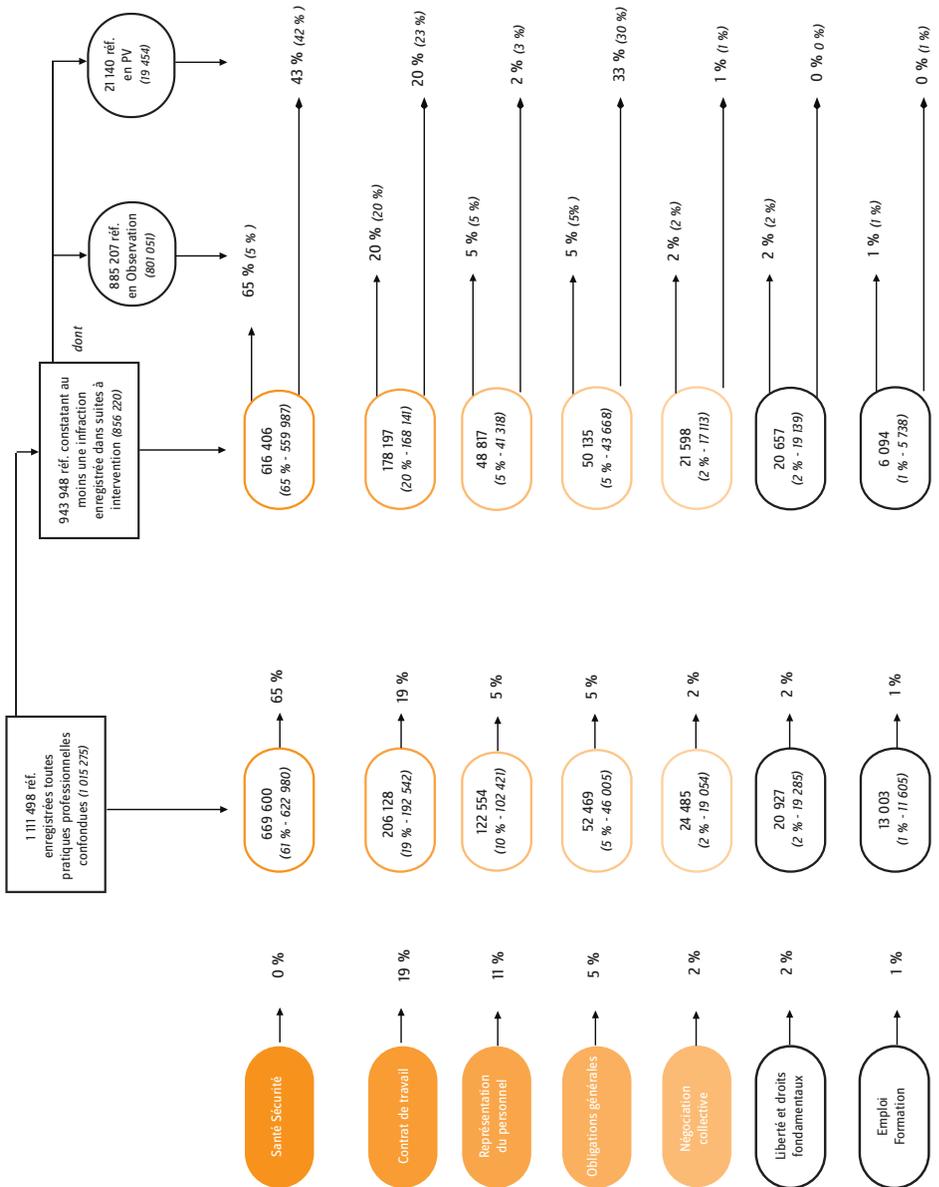
---

208. La saisie ayant été affectée par un « boycott » partiel en 2012, il n'est pas possible de déterminer exactement, dans la hausse de 2013, ce qui a pour cause une augmentation de l'activité et ce qui a pour cause une saisie plus complète. En tout état de cause, comme on l'a vu, si le reflet statistique de l'activité permet d'en tirer une analyse, une partie de l'activité réelle se situe au-delà des données chiffrées fournies par le système d'information, sans pour autant que cela remette en cause les grandes caractéristiques qu'elles révèlent.

209. Au sens de la convention n° 81 de l'OIT.



### III - d - 2 • L'activité par grand thème d'intervention



NB : 0,21 % des 1 111 498 références initiales n'a pu être affecté dans la nomenclature (respectivement 2 332 références dont 1 905 sur observations et 86 sur PV)

Les proportions relatives de chacun des sept grands thèmes varient peu par rapport à celles observées les années précédentes. Simplement leur hiérarchie change de façon mineure : un nombre plus élevé de références (24 485) vise cette année le thème des « Libertés et droits fondamentaux » par rapport au thème de la « Négociation collective » (20 927).

Comme l'an passé, est également confirmée la spécificité du thème hétérogène des « Obligations générales » (constitué essentiellement des références à la lutte contre le travail illégal) : 5 % seulement des références à ce thème correspondent à des observations tandis que 33 % correspondent à des procès-verbaux<sup>210</sup>.

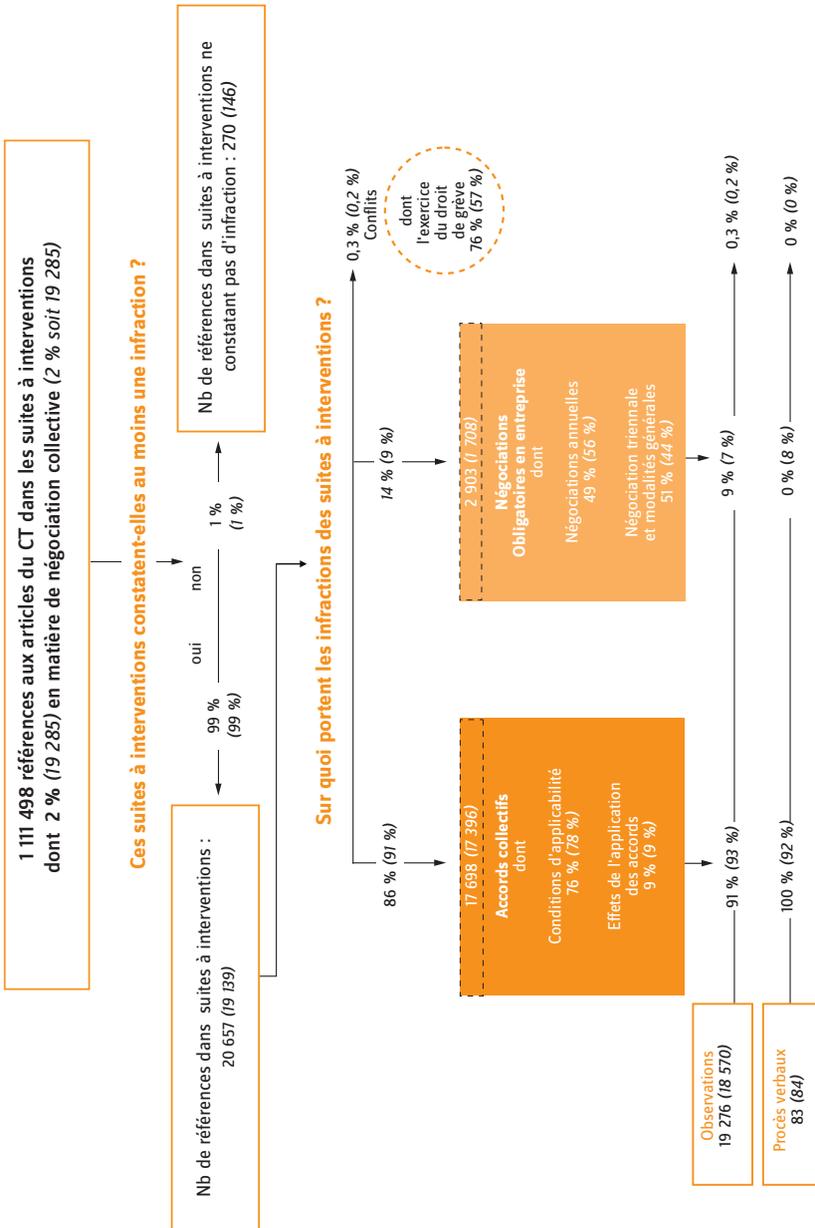
Les grands thèmes ici présentés recouvrent dans la pratique les motifs d'intervention les plus usuels des services, principalement dans le champ des actions prioritaires, et dont les proportions évoluent peu au cours des années : emploi irrégulier, chantiers mal conduits, accidents, équipements non conformes, expositions aux substances dangereuses, tandis que d'autres, plus occasionnels, retiennent leur attention par leur particularité. « Nous sommes sur tous les fronts », remarquait une note régionale. Cette variété induit régulièrement dans les équipes des questionnements pratiques et juridiques à traiter au niveau approprié : fonction d'appui « ressources-méthodes », hiérarchie locale ou régionale, administration centrale.

---

210. Voir *infra*, le § sur la lutte contre le travail illégal.



## Les interventions en matière de relations collectives du travail<sup>211</sup>



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

Le tableau ci-dessus est centré uniquement sur la négociation, objet principal des relations collectives. 2 % de l'ensemble des références relèvent de ce thème. Le sous-thème le plus souvent abordé porte sur les accords collectifs, et particulièrement le sujet de leur applicabilité. Mais la négociation obligatoire en entreprise est un champ d'intervention croissante des services, dans un contexte -en l'état peu reflété statistiquement- où l'action sur le dialogue social en général prend de l'importance, ce qui appelle quelques développements sur les relations collectives du point de vue de l'activité des services d'inspection.

Les relations sociales dans le secteur concurrentiel sont l'objet d'une attention continue des pouvoirs publics depuis le début des années 2000. L'objectif est de remettre un système de relations construit il y a plusieurs décennies à la hauteur des enjeux nouveaux qui ont surgi notamment en matière d'emploi et de qualité du travail. La négociation collective est amenée à jouer un rôle non exclusif mais croissant dans l'évolution du modèle social<sup>212</sup>. La concurrence économique rend particulièrement nécessaire que les acteurs des entreprises disposent entre eux d'une latitude d'organisation et soient écoutés. C'est dans ce but que la Direction générale du travail a œuvré à mieux fonder la représentation, de manière à asseoir la légitimité et l'utilité d'un dialogue social pertinent. Après la mise à jour de la représentativité des organisations syndicales de salariés, les projets de mise à jour et de réforme se sont donc portés en 2013 du côté de la représentativité professionnelle patronale, qui n'apparaît pas assez explicitement fondée<sup>213</sup>, et également sur la structuration des branches. Longtemps laissée en suspens, la question de la représentativité des organisations qui siègent aux instances sociales de négociation ou de décision est ainsi affrontée, ce qui permet d'asseoir la légitimité des accords. Le paysage de la négociation collective en France est donc en phase de reconfiguration, notamment par le travail de refondation juridique et sociale de la représentativité initié par la Direction générale du travail.

Comme telle, l'élaboration de textes normatifs est hors du champ des missions de l'inspection du travail. Toutefois, s'il appartient aux organisations syndicales et patronales de négocier librement, il incombe à l'administration de veiller au cadre légal de la négociation, et à l'inspection du travail de suivre et de conforter les relations collectives<sup>214</sup> par ses moyens propres : le contrôle,

---

212. L'expression *modèle social* ne suggère nullement l'idée d'une perfection accomplie censée être exemplaire mais, comme celle de « modèle économique », elle est employée dans son sens neutre : ensemble complexe d'acteurs poursuivant leurs objectifs propres dans un cadre partagé de dispositions juridiques et d'institutions répondant à des objectifs généraux en matière sociale, par exemple la répartition du revenu national, la compensation de certaines situations individuelles ou collectives défavorables, la protection contre la pauvreté, la précarité et les aléas, etc.

213. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social - Direction générale du travail : *Rapport sur la réforme de la représentativité patronale*, par Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail, octobre 2013.

214. Telles que traitée dans la partie 2 du Code du travail.



au niveau des entreprises, du respect de l'obligation de négocier sur les sujets prescrits ; l'incitation des acteurs à se saisir de sujets en lien avec les transformations du travail ; l'intermédiation ; l'encadrement juridique notamment par la vérification de légalité des accords et de conformité des clauses ; l'information des usagers sur ces textes et leur mise à disposition de l'ensemble des personnes intéressées<sup>215</sup>.

Le ministère chargé du travail porte la volonté de donner toute sa place au dialogue dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Les termes de « dialogue social » dans la dénomination du ministère traduit non seulement une volonté politique mais aussi une conception de l'action publique partagée par les agents. Cette contribution au dialogue social se concrétise dans la production d'outils d'aide à la négociation (guides méthodologiques, expertises juridiques), par l'information des négociateurs, le conseil, ou encore par des interventions dans les conflits et dans le domaine de la représentation du personnel dans les entreprises<sup>216</sup>.

### **Dialogue social territorial**

Dans ce domaine d'action de leurs agents, les Direccte obtiennent des résultats, certains intéressants, souvent difficiles, en matière d'incitation à la négociation ; certes l'anxiété économique de l'année inhibe les partenaires, mais s'il est plus difficile de rapprocher les attentes divergentes en temps de crise, la tentative produit régulièrement des réussites.

L'action de représentation, d'impulsion, de contrôle, d'information et de soutien menée par les services peut être illustrée par différents exemples.

---

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

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

◆ Plusieurs unités territoriales restent actives sur l'ouverture irrégulière des commerces le dimanche avec emploi de salariés. Ce sont des actions qui combinent le contrôle, l'incitation à se conformer aux textes et, au besoin, à se concerter au niveau professionnel ou à négocier en commission d'harmonisation, et cela dans une chronologie souvent complexe où interagissent les décisions de justice civile ou pénale, rapides (référé) ou très différées, la légalité des arrêtés en vigueur, les décisions des maires et des préfets en matière d'arrêtés de fermeture, leurs intentions d'assouplissement ou non, la comparaison que font les administrés entre zones voisines. Les contreparties pour les salariés en cas de travail le dimanche peuvent faire l'objet d'accord collectif territorial, et souvent la Direccte en favorise la négociation. Une action significative peut être citée : il s'agit d'une aide à la négociation en matière de fermeture de commerces le dimanche. Dans plusieurs départements, des litiges existent sur des distorsions de concurrence résultant de l'obsolescence ou du non-respect d'arrêtés réglementant l'ouverture des commerces de détail alimentaires le dimanche. C'est dans ce contexte que l'annulation d'un arrêté préfectoral récent ordonnant la fermeture le dimanche des commerces alimentaire de plus de 400 m<sup>2</sup> en Haute-Garonne avait créé un vide juridique local et un désaccord patent des parties intéressées. Dans l'intérêt de tous, afin de mieux fonder un nouvel arrêté, l'unité territoriale a organisé un processus de concertation entre partenaires sociaux intéressés, pour parvenir à une position convergente des intéressés. Toutes les organisations professionnelles et interprofessionnelles se sont rendues aux réunions, à l'exception de celle ayant souhaité l'annulation de l'arrêté. Toutes se sont prononcées en faveur d'un nouvel arrêté préfectoral limitant les ouvertures dominicales des commerces de détail alimentaires.

◆ L'indemnisation du déplacement professionnel<sup>217</sup> est également l'objet d'une négociation locale souvent négligée. Malgré plusieurs arrêts qui précisent les conditions de versement, les litiges ne tarissent pas dans les entreprises du secteur de la construction, avec des réclamations auprès des contrôleurs du travail ; les services s'emploient à relancer l'information et le dialogue territorial sur ce sujet.

◆ En Guyane, les inspecteurs du travail président les réunions de mise au point de conventions collectives régionales.

◆ Sur le travail de nuit, sujet polémique, l'inspection du travail rappelle, lorsqu'elles sont méconnues, les conditions de droit nécessaires, notamment un accord issu d'une négociation. →

217. Au sens de l'article L.3121-4 du Code du travail.



- ◆ L'unité territoriale de l'Aube a accueilli plus d'une centaine de délégués syndicaux et secrétaires de comité d'entreprise pour une rencontre d'échanges autour de la loi de sécurisation professionnelle et de ses nouveaux outils, du contrat de génération, de la négociation sur les divers thèmes prescrits et des moyens à mettre en œuvre. Les représentants du personnel se sentent démunis face à certains champs sur lesquels ils sont amenés à négocier avec leur direction, d'où l'utilité très appréciée de la réunion, qu'une aide méthodologique devait compléter avantageusement.
- ◆ En Midi-Pyrénées, 300 participants dont beaucoup de directeurs des ressources humaines et de représentants du personnel ont débattu sur le dialogue social lors d'une conférence organisée par la Direccte et le réseau Anact. Des témoignages ont illustré les processus de négociation collective sur l'égalité professionnelle, la pénibilité, l'amélioration des conditions de travail.

## Les interventions dans les conflits collectifs

L'inspection du travail joue un rôle occasionnel, circonscrit mais important, dans la prévention et le règlement des conflits collectifs<sup>218</sup>. Ce type d'intervention est consacré par le Code du travail<sup>219</sup>, qui l'inscrit dans une relation avec l'autorité préfectorale<sup>220</sup>. Dans le respect de l'indépendance des partenaires sociaux, les services du travail contribuent à la prévention, la régulation ou la résolution des conflits dont ils sont saisis. Certains conflits, par leur envergure, ou leur enjeu national, leur médiatisation large ou leur caractère sensible, sont naturellement gérés à un niveau politique ; le champ d'intervention de l'inspection du travail comprend les conflits plus nombreux qui ne présentent pas ces caractéristiques. Comme chaque conflit a son caractère propre, ses acteurs, ses causes souvent complexes et incomplètement exprimées, les modes d'intervention doivent être adaptés aux circonstances particulières<sup>221</sup> : tel ou tel niveau hiérarchique de l'inspection du travail intervient selon l'opportunité dans divers types de médiation, pour rechercher les conditions d'une reprise des négociations

218. Pour un rappel du cadre général en matière de médiation, voir en annexe (CD) le document Ia20.

219. Article R.8112-2 créé par le décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 : « L'inspecteur du travail assure un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits ».

220. Article R.2522-1 créé par le décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 : « Tout conflit collectif de travail est immédiatement notifié par la partie la plus diligente au préfet qui, en liaison avec l'inspecteur du travail compétent, intervient en vue de rechercher une solution amiable. ».

221. Jean Bessière, article paru dans *Droit social*, n° 11, novembre 2011, page 1 023.

entre les parties en conflit et, le cas échéant, accompagner de façon plus ou moins formalisée et structurante les négociations elles-mêmes. Dans cette activité médiatrice et conciliatrice, l'informel prime largement sur une stricte application des procédures définies par le Code du travail. Celui-ci distingue médiation, conciliation et arbitrage des conflits collectifs, prévoit une liste régionale de médiateurs et une commission régionale de conciliation ; mais le plus souvent ces dispositions sont peu usitées, au profit de médiations ad hoc, notamment des services de l'inspection du travail. Le nombre d'interventions en conciliation (1 234, 1 320 en 2012) est stable. Ce chiffre n'exprime au demeurant qu'une partie des interventions. En effet, l'action médiatrice opère non seulement dans les situations conflictuelles déclarées, mais aussi en contexte tendu, voire pré-conflictuel ; elle a par conséquent un caractère diffus, et peut survenir à l'occasion de contacts avec les partenaires sociaux, en réunion de CHSCT, lors de visites de contrôle, de la communication d'un projet de licenciement, etc.

Au total, les interventions conciliatrices sont nombreuses, très productives, au bénéfice du fonctionnement des entreprises. C'est par nature une activité non programmable, dans laquelle les agents de l'administration du travail s'investissent en s'efforçant d'écarter les idées « trop simples » et de s'adapter à chaque cas.

Lorsqu'un conflit du travail menace ou se déclare, l'inspecteur du travail intervient peu à son initiative, mais le plus souvent dans le cas où les parties le sollicitent. Il s'agit pour lui de faciliter une négociation ou aider à trouver une issue. Dans certains conflits plus tendus ou médiatisés, les directeurs adjoints ou les responsables d'UT viennent en renfort. Les parties en conflit se rencontrent ainsi dans un contexte différent, neutre ; les agents peuvent faciliter la rédaction puis la signature d'un accord de fin de conflit. Ce rôle de tiers facilitateur ou médiateur, occasionnellement tenu par des agents de l'inspection du travail, reste assez méconnu : l'obligation de discrétion y contribue, et il est naturel que les partenaires s'expriment eux-mêmes en fin de conflit sur le contenu de l'accord qu'ils ont signé ou non. En interne, c'est un savoir faire qui gagne à être capitalisé et diffusé.

### Quelques exemples

Les motifs de grève sont des plus variés : augmentation de salaires, non-respect d'engagement de maintien d'activité, conditions financières de licenciement, non-paiement de salaires, anomalies relationnelles graves muant en « risques psychosociaux », conditions de travail, etc.

Des dizaines de conflits se sont dénoués avec le concours des inspecteurs du travail, des directeurs adjoints, des responsables d'unité territoriale. Les interventions ont lieu dans des buts aussi différents que faire appliquer l'accord de branche des transports routiers en cas de changement de prestataire, ou pour débloquer des situations confuses résultant d'un redressement ou d'une liquidation. →



L'unité territoriale des Pyrénées-Orientales a mené une médiation dans un litige aigu entre la direction d'une imprimerie, filiale d'un groupe étranger, et les salariés, qui avaient appris que les indemnités (650 000 € en tout) ne seraient pas versées aux 19 licenciés pour motif économique.

L'inspection du travail de l'Essonne a suivi et soutenu constamment durant une dizaine de jours une négociation difficile dans un conflit opposant employeur et chauffeurs de cars (scolaires notamment) sur rémunération et conditions de travail. En Guyane, l'inspecteur du travail s'est occupé d'un conflit dans l'avitaillement pétrolier, qui perturbait les vols.

Dans une grève très tendue à propos de la mise à pied de deux salariés dans un contexte de licenciement collectif, la responsable d'unité territoriale de l'Allier a pu apaiser les relations et contribuer à la solution.

Dans un centre d'appel employant 470 salariés où la négociation annuelle sur les salaires avait tourné à une grève de 15 jours, la médiation de la direction de l'unité territoriale et de l'inspecteur du travail de Seine-Maritime a permis de faire mûrir le litige vers un accord.

À la suite d'engagements non tenus en matière de gestion des risques, d'élections professionnelles, d'hygiène de cuisine et de salles de repos et d'autres dysfonctionnements, un préavis de grève illimitée de pompiers d'aéroport a conduit l'inspecteur du travail à tenir une réunion au terme de laquelle le préavis a été retiré (Dieccte de Guyane).

Au sein d'un lycée privé vendéen en grève, l'inspectrice du travail de Vendée s'est prêtée à des réunions qui ont eu pour effet de temporiser une réorganisation contestée des services éducatifs et de restauration, et de provoquer une négociation sur la durée du travail.

Les inspecteurs du travail compétents ont été appelés pour apaiser le relationnel perturbé, entre institutions représentatives du personnel dans un centre de formation des apprentis en Rhône-Alpes, et dans un supermarché de Champagne-Ardenne où les protagonistes (directeur et élus) en étaient aux injures et dépôts de plaintes.

Dans une entreprise de métallurgie de 73 salariés en grève d'une semaine, les services se sont trouvés engagés dans une médiation à plusieurs niveaux dans un conflit entremêlant dissensions entre actionnaires, difficultés économiques, atteintes psychosociales, mise en cause du président, tentative de licencier un délégué syndical. Les unités territoriales concernées ont suivi les relations sociales en forte tension, par exemple dans le contexte du dépôt de bilan médiatisé d'un important groupe de transport routier, ou d'une grève pour motif salarial, prolongée plusieurs jours dans un hôpital, nécessitant la réquisition de 100 salariés pour la continuité des soins et, de la part des inspecteurs compétents, l'incitation des parties à renégocier.

L'inspecteur du travail de Saône-et-Loire a relaté un conflit à la plateforme logistique d'une enseigne de distribution. La grève, initialement nationale, entendait contester un système de communication sans fil, appelé « *pick by voice* », pour la préparation de commandes : les salariés sont appareillés non plus d'un écran, mais d'un casque en Wi-Fi avec un micro. Ce système mobile exige de l'opérateur d'être très attentif, de répéter plusieurs fois les codes demandés par le robot vocal, surtout avec le bruit



ambiant et les zones mal couvertes par la Wi-Fi : cause de tension, maux de têtes, fatigue, perte de sommeil. La direction refuse d'y renoncer et promet des améliorations techniques à chaque réunion du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Contrairement au mouvement national qui s'est terminé sur un engagement de négociation, celui de Saône-et-Loire s'est prolongé pour des causes locales surajoutées (mauvaises relations / organisation de travail). Les parties, en phase de finalisation formelle, ont consulté l'inspecteur du travail pour conclure un protocole d'accord.

### **L'égalité entre les femmes et les hommes<sup>222</sup>**

Elle a fait l'objet, en 2013, d'une attention particulière des services, mais aussi des partenaires sociaux précisément sous l'influence de l'action des Direccte et de leurs services. La circulaire DGT n° 01-2013 du 18 janvier 2013 confirmait l'égalité entre les femmes et les hommes comme priorité devant irriguer les politiques publiques. Les mesures à mettre en œuvre s'inscrivent dans la feuille de route établie lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012.

Un site internet d'accompagnement des entreprises, "Egapro", conçu avec les partenaires sociaux, a été ouvert à l'intention des acteurs des entreprises ; il offre notamment un outil méthodologique pour élaborer le diagnostic d'égalité professionnelle, le rapport de situation comparée et le rapport unique, et pour remplir l'obligation de négocier sur le sujet.

Dix-huit grandes entreprises engagées dans des démarches innovantes pour faire progresser la place des femmes ont été associées aux travaux collectifs afin de faire profiter de leurs expériences concluantes.

Par ailleurs, le dispositif de pénalité pour les entreprises de plus de cinquante salariés non couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle a été adapté par l'article 6 de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir et le décret n° 2012-1408 du 18 décembre 2012 relatif à la mise en œuvre des obligations des entreprises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le décret étend les domaines d'action sur lesquels les entreprises devront choisir d'agir plus particulièrement, et rend obligatoire celui de la rémunération.

Les entreprises d'au moins cinquante salariés doivent être couvertes par un accord collectif relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan d'action fixant des objectifs de progression, des actions permettant de les atteindre et des indicateurs chiffrés pour les suivre dans un certain nombre de domaines d'action.

---

222. Voir aussi *infra* le paragraphe sur les interventions en matière de droits fondamentaux.



Les services ont procédé à des contrôles portant : 1° sur la priorité donnée à la négociation collective par rapport à l'initiative unilatérale de l'employeur ; 2° sur la conformité du contenu de l'accord ou, à défaut, du plan d'action, notamment en ce qui concerne la rémunération effective, et sa cohérence avec le diagnostic réalisé afin d'identifier les inégalités professionnelles ; 3° le dépôt d'un accord, ou d'un plan d'action accompagné, à peine d'irrecevabilité, d'un procès-verbal de désaccord issu de la négociation préalable ;

Au-delà de cette action, les leviers disponibles au niveau des territoires sont utilisés pour accompagner, sensibiliser et conseiller.

L'impact de ces actions a été sensible dès le mois d'avril 2013 à travers une augmentation de l'activité conventionnelle : le nombre d'accords déposés depuis le 1<sup>er</sup> janvier par rapport aux neuf mois précédents a quasiment doublé.

### Exemples d'actions des Direccte

De façon générale, l'action de l'inspection du travail et des sections centrales travail, à savoir les contrôles et les relances par courriers ciblés ou systématiques, est relayée par une politique active de communication, intégrée à un plan régional concerté en liaison avec l'ensemble des acteurs. De nombreuses actions d'information de sensibilisation, de formation et d'accompagnement sont menées à destination des entreprises, des branches, des salariés.

En Alsace une action intitulée « les métiers n'ont pas de sexe » a été menée avec le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles cofinancée par le Fonds social européen en vue d'une manifestation importante sur l'égalité professionnelle à Strasbourg en fin d'année.

En Aquitaine, les organisations syndicales et professionnelles ont été associées aux conventions entre services de l'État pour le lancement d'un programme territorial d'excellence pour l'égalité professionnelle, dans le but de structurer un réseau d'appui aux entreprises.

La Direccte de Basse-Normandie participe à l'élaboration et au suivi de différentes chartes interprofessionnelles ou professionnelles dans les PME-TPE, dans les secteurs du transport, du BTP, de l'hôtellerie et la restauration, dans les métiers de l'agriculture et de l'agro-alimentaire.

En Champagne-Ardenne, le contrat de génération et les évolutions réglementaires en matière de négociation sur l'égalité entre les femmes et les hommes devraient susciter des candidatures pour le dispositif « PEGASE » (Pénibilité, EGAlité, SENior), qui se propose de décliner au niveau départemental des groupes de travail inspirés de la méthode « TEMPO ».

En Franche-Comté, où le comité régional d'une organisation syndicale vise à renforcer les compétences de ses militants, un outil de « *e-learning* » aidant à la négociation des accords a été pris en charge par l'Aract. Outil interactif d'information-formation, →

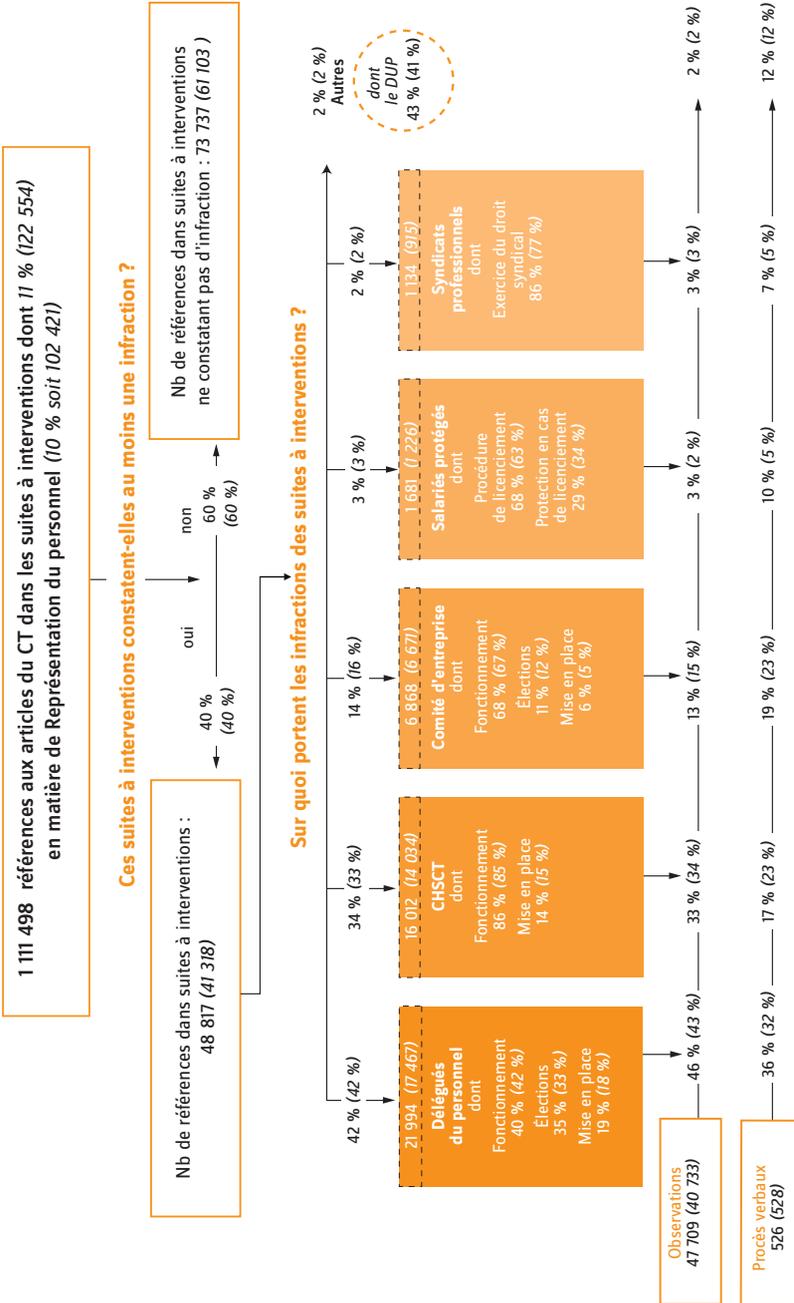
il est destiné en priorité aux dirigeants et aux délégués syndicaux. Un lien est fait entre les différentes obligations en matière de négociation (seniors, égalité professionnelle, pénibilité et handicap).

En Lorraine, le rappel systématique de leurs obligations aux entreprises assujetties a permis d'obtenir un taux de 80 % d'entreprises couvertes par des accords ou plans. En Midi-Pyrénées les actions d'information et de sensibilisation et d'accompagnement des entreprises s'appuient d'abord sur les partenaires sociaux avec lesquels un travail de fond est engagé au niveau régional (interprofessionnel et branches) et sur les commissions paritaires locales dans les départements. Le thème de la nécessaire et utile mixité des emplois a été illustré par une entreprise de mécanique dont la dirigeante est une femme et par l'accueil de jeunes étudiantes dans l'industrie aéronautique.

La réelle mobilisation des Direccte sur le thème de l'égalité professionnelle se traduit par une augmentation très significative des accords déposés mais aussi par des décisions de mise en œuvre de la pénalité financière.



## Les interventions en matière de représentation du personnel



Avec plus de 120 000 références, le thème de la représentation du personnel<sup>223</sup> occupe 11 % du total des références enregistrées dans le système d'information.

À l'intérieur du thème, 60 % des références sont mentionnées dans des suites ne constatant pas d'infraction ; elles correspondent en quasi-totalité aux actes d'arbitrage que sont les décisions prises en matière de licenciement ou de transfert du contrat de travail de salariés protégés.

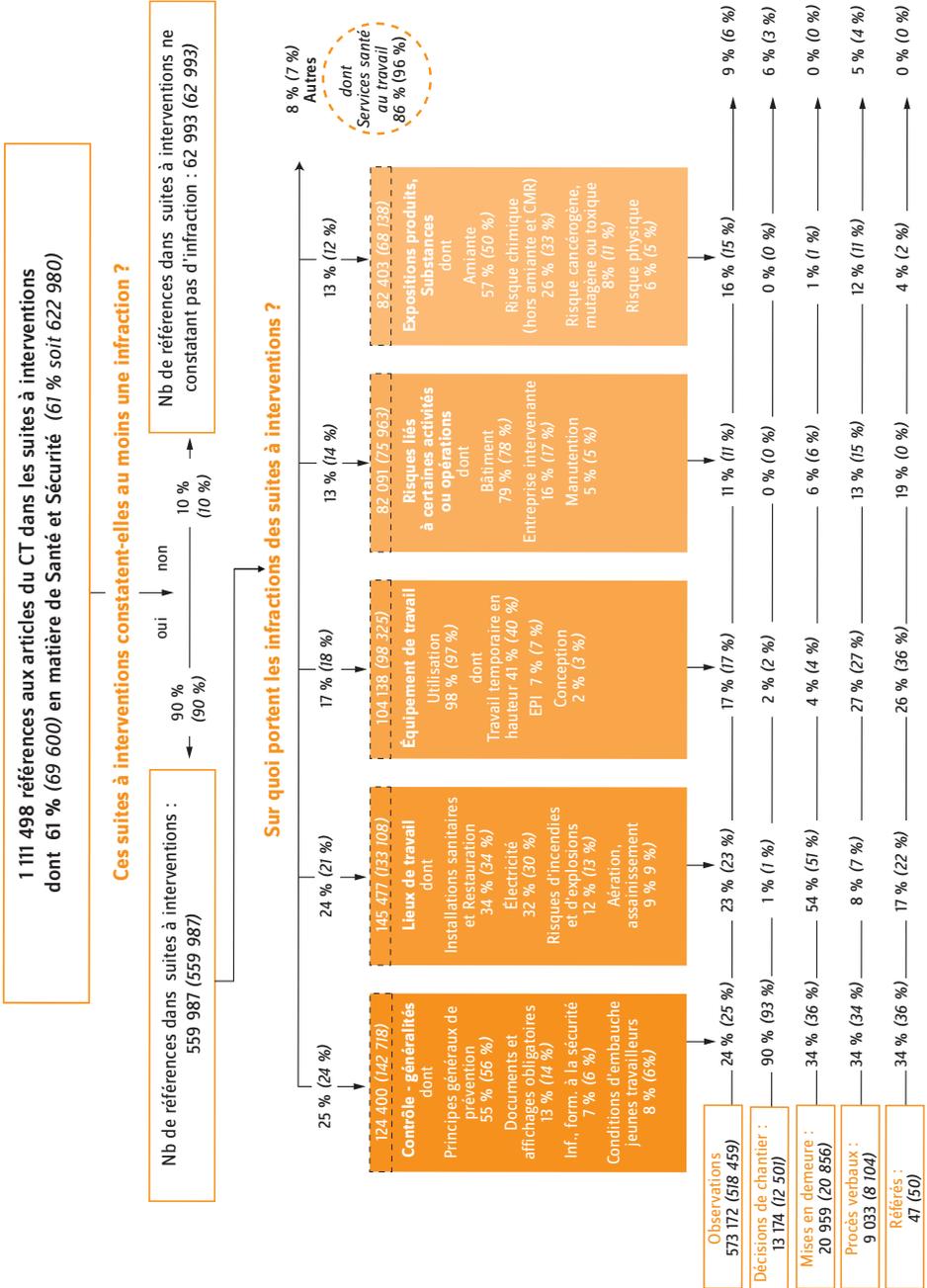
S'agissant des suites à interventions constatant une ou plusieurs infractions, la configuration respective des sous-thèmes ne présente pas d'évolution significative.

---

223. Traité plus longuement dans le précédent rapport sur 2012 : voir *L'inspection du Travail en France en 2012*.



## Les interventions en matière de santé et sécurité au travail



Avec 669 000 références enregistrées (623 000 en 2012), la santé et la sécurité au travail forment le thème d'intervention majoritaire de l'inspection du travail (60 % de l'ensemble des thèmes). La répartition entre les nombres de références constatant des infractions et celles n'en constatant pas est identique à celle observée en 2012 : 90 % des interventions occasionnent un constat d'anomalie. Les parts des sous-thèmes dans les interventions sont réparties de façon assez équilibrée, entre les obligations générales (principes de prévention, information et formation des salariés, etc.) qui sont visées par le plus de références (152 000), et les autres sous-thèmes qui en occasionnent de 82 000 (risques liés à certaines activités) à 145 000 (lieux de travail). Le secteur de la construction reste une cible massive des contrôles. Dans le sous-thème des expositions dangereuses, l'amiante est visée par 57 % des références (50 % en 2012)<sup>224</sup>, mais la vigilance des agents de contrôle, appuyés par les ingénieurs de prévention, s'est maintenue aussi dans divers secteurs d'activité, sur les risques liés notamment aux produits chimiques et phytosanitaires, aux poussières de bois et au plomb. Les services ont mentionné près de 105 000 références liées à l'obsolescence ou la non conformité des équipements de travail dont 41 % relatifs aux équipements liés au travail en hauteur –les chutes de hauteur ou chutes d'objet restant en tête du classement des accidents–. Plus de 7 000 références portent sur l'insuffisance ou l'inexistence des équipements de protection individuelle.

L'action en milieu de travail assurée par les services d'inspection porte sur les dispositions de la quatrième partie du Code du travail, intitulée « Santé et sécurité au travail »<sup>225</sup>, et des arrêtés pris pour leur application. Ce champ d'intervention génère un flux continu d'interventions courantes, s'inscrivant dans les missions permanentes, par exemple les enquêtes sur les accidents du travail graves ou récurrents, les visites de chantiers, sans oublier des interventions de simple vigilance « de routine » ou suggérées par des informations significatives ; mais il appelle aussi des actions systémiques ayant pour but de mettre l'accent sur des nécessités définies comme prioritaires, au niveau national pour l'ensembles des services, ainsi qu'au niveau régional si le contexte de la région le justifie. En 2013, des thèmes tels

---

224. Voir complément d'information sur ce sujet en annexe (CD) du rapport de 2012.

225. Relativement longue (plusieurs centaines de pages) et contribuant donc au volume parfois perçu comme hypertrophié du Code du travail, cette partie relative à la santé et à la sécurité contient des énoncés de principes mais surtout des textes de nature technique. Ceux-ci sont nécessairement précis et détaillés dès lors qu'ils traitent de sujets tels que la prévention du risque biologique ou les opérations de bâtiment et génie civil ; dans d'autres systèmes juridiques, les textes ou les référentiels de ce type ne sont pas codifiés, mais ils existent alors à l'état dispersé, par exemple dans une abondante jurisprudence, dans des notices officielles, ou dans des recueils de prescriptions techniques, dont le volume et la densité normative ne sont certainement pas moindres.



que les risques liés aux travaux forestiers et à l'amiante, la prévention de la pénibilité ou la réforme de la médecine du travail avaient été reconduits. Dans le même temps, quelques risques émergents et thèmes nouveaux parfois liés à l'actualité réglementaire ont été davantage appréhendés, comme les substances à l'état nanoparticulaire, la fumigation des conteneurs, la prévention du risque hyperbare, les évolutions des équipements de protection individuelle, la protection des jeunes travailleurs, etc.

La santé et la sécurité sont historiquement des sujets structurants du métier d'agent de contrôle, à travers des types d'intervention dont la légitimité prête peu à discussion, et dont l'impact est gratifiant car souvent efficace dans l'immédiat, et répondant -à sa façon- à la devise par laquelle l'INRS<sup>226</sup> résumait son activité : « Notre métier : rendre le vôtre plus sûr ». Cela ne signifie cependant pas que la tâche soit aisée sur le long terme car, comme en matière de sécurité routière, ni la crainte du risque, ni l'argument du caractère impératif des règles, ni celui du rapport entre le coût de l'investissement dans la prévention et le coût de l'accident ne corrigent à eux seuls l'appropriation au danger encouru par les salariés ou les habitudes de négligence opportuniste des responsables.

L'inspection du travail concentre ses interventions, qui restent très variées, sur des risques « traditionnels » massivement préjudiciables, mais elle est simultanément conduite à explorer de nouveaux champs de la prévention face à des risques émergents. La pertinence de son action doit donc être appréciée au regard de différents critères, issus de la connaissance d'une « cartographie » à la fois statistique, thématique, économique et territoriale des risques. Les programmes de recherche de l'INRS sont, par exemple, éclairants sur des orientations prospectives qui, comme on le verra, présentent un parallélisme avec les interventions du corps de contrôle ou sont susceptibles d'infléchir à terme leur répartition ; en 2013, l'institut de recherche retenait notamment<sup>227</sup> des thèmes tels que déchets et recyclage, multi-expositions (produits chimiques et bruits), risques mécaniques et nouvelles technologies, organisation et santé-sécurité au travail.

---

226. Institut national de recherche et de sécurité.

227. Cf. le programme de recherche de l'INRS, *Études & recherche 2012/2013*, juin 2013. Site consultable : [www.inrs.fr](http://www.inrs.fr)

### Sur l'évaluation des risques

Base doctrinale du droit de la santé et de la sécurité au travail, la démarche d'évaluation, transcrite dans un document, est l'obligation première de l'employeur en matière de risques professionnels. Elle fait l'objet de nombreux contrôles depuis plusieurs années. Malgré les progrès accomplis, cette démarche reste encore méconnue dans une importante minorité d'entreprises notamment des très petites, petites ou moyennes, par exemple dans l'agriculture ; la difficulté de mise en place du document d'évaluation dans des exploitations qui n'emploient pas habituellement de salarié se révèle bloquante lorsqu'elles sollicitent des dérogations relatives aux machines dangereuses pour accueillir un stagiaire, car les machines agricoles sont extrêmement dangereuses comme en attestent de nombreux accidents. Dans les petites entreprises, notamment du secteur de la construction, les contrôles montrent que le document d'évaluation des risques est trop souvent rédigé dans l'abstrait par un administratif, pour le compte d'un simple gérant de droit, tandis que le responsable opérationnel n'est pas impliqué et parfois même ne sait pas vraiment le lire. Cette tendance a un effet négatif, que peine à compenser un gros effort de pédagogie mené par les services, qui incitent à une analyse des risques non pas stéréotypée et interchangeable mais au plus près des modes opératoires réels et de la détection de leurs risques « invisibles ». Par exemple, de graves accidents se produisent dans un contexte apparemment anodin de chargement, déchargement, manutention, ou d'opération préliminaire à une réparation, au moment où des intervenants de différentes entreprises improvisent une phase de coopération inhabituelle : abstraction faite d'éventuels défauts techniques, la sous-évaluation des risques liés aux facteurs humains est dévastatrice ; elle laisse des travailleurs qui se connaissent à peine se polariser sur l'achèvement hâtif d'une tâche qui en conditionne d'autres, de sorte qu'ils sont exposés aux dangers pourtant bien connus des erreurs de représentation, du consensus bâclé sur une façon de procéder, de la faiblesse des signaux d'alerte, des suppositions informulées (« J'ai cru que... »).

L'obligation d'évaluer les risques fait l'objet d'une promotion continuelle auprès des entreprises depuis plus de dix ans. Si le bilan est mitigé, dans la mesure où de nombreux documents de prévention restent inexistantes ou inconsistants, l'effort de persuasion de long terme demeure nécessaire pour les services d'inspection<sup>228</sup>. L'intervention d'une représentante de la Dicccte de La Réunion sur le DUER a, par exemple, su rendre ses auditeurs attentifs à un propos à la fois vif et vrai, relevé et entraînant :

---

228. Cette problématique renvoie bien sûr à celle exposée plus haut, dans le chapitre sur l'action en faveur de l'accès au droit et le conseil.



« Il peut paraître décevant, dix ans après son entrée en vigueur, que le document unique d'évaluation des risques (DUER, ou DU) ne soit pas encore banalisé et entré dans la vie courante des entreprises. La perception positive qu'on doit retenir, c'est qu'il existe une prise de conscience réelle de l'importance de la prévention ; et ce document, il importe de le construire, de le faire vivre, et de l'utiliser comme un outil de travail.

Nous ne rappellerons pas ici ce qu'est l'évaluation des risques professionnels, ni les « tables de la loi » que sont les principes généraux de prévention. Il ne s'agit pas non plus d'expliquer comment écrire le « DU », quelle méthode adopter, avec qui, ni pour quels résultats.

Il s'agit plutôt de planter le décor, du point de vue d'un agent du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, issue du corps de l'inspection du travail, et en prise quotidienne, dans ses fonctions au sein de la Direccte, avec le monde du travail.

Le document unique d'évaluation des risques professionnels est le document clé qui résume et synthétise les trois mots clés de ce ministère. Mais je les placerai dans le désordre.

Je maintiendrai le *travail* en tête. Car le DU touche à la prévention des risques professionnels, il appartient au Code du travail ; les chefs d'entreprise, les représentants du personnel, les salariés, en sont à la fois les responsables, les acteurs, les bénéficiaires.

Je placerai ensuite la *santé*, au cœur de nos préoccupations quotidiennes : l'ensemble de la société met ce sujet au premier plan. Il n'y a qu'à suivre les actualités, voir le nombre de préconisations, de messages, d'études, de rapports, de publicités. Et dans ce mouvement général, la santé au travail ferait exception ? Bien sûr que non. Elle est de plus en plus dans les préoccupations des salariés. Comme sujet de négociation, elle n'est sans doute pas encore en train de dépasser la rémunération, mais elle prend une place grandissante et touche à des soucis de plus en plus complexes.

Enfin, le document unique est un enjeu pour l'*emploi*. La qualité de l'emploi, l'attractivité de l'emploi et par conséquent la compétitivité et l'attractivité de l'entreprise. Le Directeur général du travail l'écrivait récemment : « Il n'existe pas d'entreprise compétitive à moyen terme qui néglige la santé de ses salariés ».

Ceci étant dit, qu'est ce que le document unique ? Je le définirai d'abord par exclusion, de manière un peu provocatrice. Le document unique n'est pas :

- un catalogue en trois tomes ;
- en vente sur internet (ou s'il l'est, ne l'achetez pas) ;
- un vaccin contre le risque judiciaire ;
- le rapport de stage de votre prochain stagiaire ;
- une complexe formule mathématique ;
- un document comptable.

Le DU est une analyse obligatoire, et les chefs d'entreprises en sont responsables. Dès le premier salarié, le travail d'évaluation doit être réalisé. Les agents de contrôle de l'inspection du travail ont, parmi leurs missions, la charge de demander à vérifier le document d'évaluation lors de leurs visites.



En cas d'accident ou de maladie professionnelle, l'absence de DU ou l'oubli de sa mise en œuvre est un facteur aggravant devant le juge. Mais surtout, n'écrivez pas ce document pour ces seules raisons-là ; car alors cela ne servirait à rien, ou presque.

Entreprises comme représentants du personnels, persuadez-vous que le document unique fait partie des outils de gestion de l'entreprise : un outil de management, un inventaire, une photographie de la vie quotidienne de l'entreprise, en prise directe avec son objet social et son activité. De fait, cet outil n'est pas facile à réaliser, si l'on veut que ce soit fait sérieusement. D'autant que désormais, salariés, représentants comme employeurs ont bien compris que le spectre des risques est très large, qu'entre un constat simple et relativement facile à régler, par exemple l'absence d'extincteurs, et le constat d'un « risque psychosocial », il y a un écart important, un degré de complexité à franchir. En outre, il ne suffira pas d'avoir fait le travail une fois, il faudra l'actualiser, retoucher, faire vivre le document unique.

Voilà pour les mauvaises nouvelles : c'est obligatoire, c'est important, ce n'est pas simple à faire, et il n'est pas possible de le sous-traiter complètement !

Mais voilà maintenant les bonnes nouvelles : le document unique est vraiment utile, toute entreprise peut réussir à le faire, à la mesure de ses moyens et au regard de sa taille et de son activité. Sans oublier les outils, les méthodes, les accompagnements, les aides qui existent et qui sont à la disposition des chefs d'entreprise et des représentants du personnel, auprès de l'ensemble des acteurs de la prévention (Sécurité sociale, services de santé au travail, chambres consulaires, organisations syndicales et patronales, services de l'État) »<sup>229</sup>.

### **Danger grave et imminent**

De nombreux accidents graves, extrêmement coûteux pour la collectivité, se produisent pour cause de négligence, voire d'abandon complet des règles de base dans l'organisation du travail et la sécurité. Repérer et écarter à temps les situations de danger grave et imminent incombe aux employeurs à travers l'évaluation et la prévention, aux travailleurs à travers le droit d'alerte et de retrait, et aux agents de l'inspection du travail à travers l'arrêt de travaux ou d'activité.

229. Intervention (condensée) de Géraldine Morillon-Bofill responsable du pôle travail de la Dieccte de La Réunion, publiée dans le magazine *Prévention Réunion*, janvier 2012.



### **Droit d'alerte et de retrait**

« Le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection. Il peut se retirer d'une telle situation. L'employeur ne peut demander au travailleur qui a fait usage de son droit de retrait de reprendre son activité dans une situation de travail où persiste un danger grave et imminent résultant notamment d'une défectuosité du système de protection »<sup>230</sup>. L'exercice du droit d'alerte et de retrait n'est pas un phénomène marginal : 12 % des salariés, et notamment 18 % des ouvriers, auraient interrompu leur travail ou se seraient soustraits à une tâche, au moins une fois dans l'année 2010, dans le but de sauvegarder leur santé ou leur sécurité<sup>231</sup>. Dans la moitié des cas, le retrait est une décision collective ; il est plus fréquent dans les transports, la production et la distribution d'énergie, la santé, le bâtiment, mais tous les secteurs d'activité sont concernés.

C'est un sujet sur lequel les agents de l'inspection du travail sont régulièrement interrogés et parfois amenés à intervenir. En effet, tandis que la connaissance de la notion de droit de retrait progresse, et que son exercice a tendance à s'étendre à des risques diversifiés lorsque ceux-ci présentent le double caractère de gravité et d'immédiateté, son application demeure un sujet de désaccord, dans les établissements et devant les juridictions saisies.

Quatre exemples réels peuvent être relatés. Dans trois d'entre eux, l'inspection du travail a pu amener les parties à des choix qui ont paru raisonnables et ont évité un contentieux.

---

230. Article L.4131-1 du Code du travail.

231. Enquête Sumer, 2010. Sondage effectué auprès de 47 983 salariés par 240 médecins de janvier 2009 à avril 2010. Source : Ministère du travail, 3 avril 2013.

◆ Dans un centre d'essais ferroviaire situé en Lorraine, un conducteur de train s'est retiré de son poste en alléguant une situation similaire à celle ayant entraîné antérieurement un triple accident mortel : défaillance des systèmes d'alerte, multiplication des procédures, etc. L'inspecteur du travail est intervenu ; l'entreprise a corrigé les anomalies du poste tout en protestant de son exemplarité dans la prise en compte de la sécurité.

◆ Après l'exposition de salariés d'un laboratoire parisien de biochimie à des substances ayant provoqué une irritation des yeux et des voies respiratoires, quatre agents ont exercé leur droit de retrait ; un désaccord sérieux et persistant sur les mesures de prévention à prendre est apparu entre les membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), réuni en urgence, et auquel ont participé l'inspection du travail et la direction du laboratoire. Pour ce motif, et comme le prévoit la réglementation, la direction a informé le Direccte de cette situation. De nouveaux symptômes sont apparus chez d'autres salariés, mais un accord s'est dégagé sur une procédure de protection.

◆ Dans un établissement alsacien de la filière du traitement et de la valorisation des déchets, des ouvriers ont trouvé des seringues usagées et des stylos à insuline dans des matières plastiques réceptionnées pour être transformées en granulés. Saisi sur leur exercice du droit de retrait, l'inspecteur du travail a pris acte que ces déchets hospitaliers provenaient d'autres déchetteries laxistes. La création d'un CHSCT a cependant été imposée dans l'établissement, qui emploie une vingtaine de salariés. La médiation de l'inspecteur a permis la reprise du travail.

### Interventions d'urgence

Parmi les moyens d'intervention présentés plus haut, quelques uns permettent aux agents de contrôle de parer aux situations de danger grave et imminent, justifiant des actes administratifs gradués, entre l'observation orale ou écrite, parfois véhémement, et la procédure de référé. L'arrêt de travaux est conçu comme un moyen pour l'agent de contrôle de se substituer au travailleur qui n'exerce pas le droit de retrait dans une situation de danger constatée. Il s'agit d'une décision administrative ; elle permet de faire cesser immédiatement une exposition aux risques de chute de hauteur, d'ensevelissement, ou d'insuffisance de protection par rapport à une exposition à un produit dangereux<sup>232</sup>. Concrètement, elle s'adresse à l'employeur ou à son représentant, mais elle permet également d'inviter un salarié à arrêter de faire ce qu'il est entrain de faire et à se retirer du risque constaté.

232. L.4731-1.



En 2013 ont été notifiés, hors observations, plus de 5 200 actes<sup>233</sup> visant en urgence une situation de danger pour la santé et/ou la sécurité d'un ou plusieurs travailleurs, dont 2 160 arrêts de travaux pour risque de chute, 60 pour risque d'ensevelissement, 36 pour risque chimique, plus de 3 000 mises en demeure (sur plus de 5 000 notifiées au total) et une trentaine de référés.

### Sur les chutes de hauteur

Il s'agit d'une cause majeure d'accidents souvent mortels. Le rôle moteur, sur plusieurs décennies, de l'inspection du travail dans la réduction de certains risques professionnels comme les chutes est reconnu, notamment à travers son investissement massif dans le contrôle des chantiers. Dans la construction, les sous-secteurs des travaux de charpente et des travaux de couverture présentent statistiquement un risque d'accident particulièrement élevé, supérieur à 75 accidents par million d'heures rémunérées, soit plus de trois fois le taux de fréquence moyen<sup>234</sup>.

L'action correctrice des agents de contrôle en milieu de travail s'applique à de multiples situations d'imprudence et d'inobservation des dispositions en matière de protections collectives ou, le cas échéant, individuelles contre la chute. Quelques exemples courants peuvent illustrer les risques et les résultats en 2013.

- ◆ Le plancher en bois vétuste d'une nacelle a cédé, le salarié tout récent d'une entreprise de rénovation de châteaux d'eau et de silos a fait une chute mortelle de 20 mètres (Directe de Midi-Pyrénées).
- ◆ Un élagueur est tombé de 7 mètres, son échelle, non arrimée, a été entraînée par la branche qu'il venait de couper ; un intérimaire a été tué par sa chute de 5 mètres depuis une console sans protection au premier étage d'un logement neuf.
- ◆ En Guyane, des contrôles communs avec la caisse d'assurance maladie visent les défauts des protections collectives contre les chutes ; les garde-corps en bois subsistent, et leur efficacité est parfois insuffisante.
- ◆ Des condamnations pénales sont signalées : 17 000 € pour homicide involontaire (chute d'un échafaudage sur console non-conforme), emploi de travailleurs non formés, absence de coordination, prévention et coordination insuffisantes (Directe de Basse-Normandie) ; un an d'emprisonnement dont six mois ferme pour homicide involontaire après la chute de 9 mètres d'un salarié en contrat de professionnalisation à travers une trémie bâchée lors de la pose de panneaux photovoltaïques (Directe d'Île-de-France).



233. Source DGT, SAT, base Delphes, extraction au 9 mai 2014.

234. Source : Dares, Analyses, « Les accidents du travail de 2005 à 2010 », février 2014.

De façon générale, les efforts des Directe en matière d'animation et de persuasion sur ces sujets sont importants, de nombreuses actions sont relatées. Une action collective « BTP » organisée sur une courte période par le pôle travail de Nord - Pas-de-Calais a conduit au contrôle de 203 chantiers du bâtiment, notamment sur le risque de chute de hauteur, les engins de levage et les installations de chantier; 1 683 salariés y étaient employés par 306 entreprises; les agents des 49 sections d'inspection du travail de la région ont rédigé 144 lettres d'observations, 5 mises en demeure, 31 arrêts de travaux et deux procès-verbaux durant cette opération.

### Les enquêtes relatives aux accidents du travail

Un accident du travail atteint annuellement environ 36 salariés pour 1 000. Plus de 600 accidents par an sont mortels<sup>235</sup>. Plus de 90 % des victimes décédées sont des hommes, dont plus de la moitié est âgée de 40 à 59 ans<sup>236</sup>. En 2012<sup>237</sup>, on a observé une diminution du nombre total d'accidents (- 6 %). Les accidents mortels étaient également en baisse (- 9 %).

L'inspection du travail pratique une accidentologie « de terrain », à dominante juridique (l'enquêteur cherche *in fine* à qualifier les faits en droit) ; elle est amenée à apprécier notamment la connaissance et la prévention ou non du risque par l'employeur et ses préposés, et à émettre une analyse en termes de responsabilité mais aussi, de facto, d'acceptabilité. Tout en cherchant à mettre en lumière les détails et la particularité des circonstances, les rapports et procès-verbaux recèlent aussi, à travers le prisme du droit, une certaine modélisation par la récurrence des scénarios d'accident, comme ceux mis en œuvre dans l'étude des risques routiers.

Les accidents du travail les plus nombreux et graves surviennent dans la construction<sup>238</sup>, la grande distribution (risques liés à la manutention), le travail temporaire (défaut de protection, absence de formation à des risques inconnus du salarié). Le deuxième Plan de santé au travail vise à réduire la sinistralité. Les procureurs de la République diligents des enquêtes sur certains accidents. Par exemple, après la chute de quatre salariés à cause du basculement d'une nacelle suspendue<sup>239</sup>, le parquet a requis l'intervention d'un expert et a fait mettre sous scellé l'ensemble de l'équipement de travail. Mais dans la plupart des cas, sauf enquête du CHSCT, l'inspection du travail

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

236. Source : CNAMTS, 2011.

237. Source : INRS, *Accidents du travail et maladies professionnelles du BTP - Les statistiques 2012 de l'Assurance maladie-risques professionnels*, mis en ligne le 29 novembre 2013.

238. Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) présente le plus haut niveau de risque d'accident : en 2012, il occupe 8,6 % des salariés mais recense 16,8 % des accidents avec arrêt et 23,5 % des décès accidentels. Les accidents du travail dans le BTP sont principalement la conséquence des manutentions manuelles (34,4 %). Viennent ensuite les accidents de plain pied (21,1 %) et les accidents comportant une chute avec dénivellation (16,2 %). Les principales causes de décès sont liées aux chutes de hauteur (22,1 %) et aux véhicules (14,5 %). Les décès « divers et non classés » qui représentent 35,9 %, concernent principalement des malaises. Source : [www.inrs.fr/accueil/dms/inrs/img/actualites/stats-BTP-2013-regime-general.jpg](http://www.inrs.fr/accueil/dms/inrs/img/actualites/stats-BTP-2013-regime-general.jpg)

239. Directe de Midi-Pyrénées.



est seule à entreprendre une analyse des causes au regard de la réglementation en matière de prévention des risques. Ceci occupe une partie importante de ses interventions.

Historiquement, les services ont participé directement à la réduction très significative du nombre des accidents en quelques décennies dans la construction ; il reste qu'un accident du travail y atteint annuellement autour de 73 salariés pour mille<sup>240</sup>, soit deux fois plus que la moyenne générale. Les chutes de hauteur restent la principale cause d'accidents graves et mortels dans le secteur. Certains faits récurrents sont constatés : les maîtres d'ouvrage n'usent pas suffisamment de leurs prérogatives organisationnelles, la coordination est insuffisante par rapport aux risques de la coactivité.

La présence de l'inspection du travail, notamment en coordination avec les services d'intervention (centre 15, pompiers, police) est importante également dans la lutte contre la dissimulation des accidents<sup>241</sup>; et le renforcement de ses contrôles est déterminant pour le succès de la politique de prévention. L'enquête de l'inspection du travail sur un accident du travail grave conduit à rechercher à la fois les responsabilités et une prévention renforcée, mieux éclairée des risques ; l'expertise des ingénieurs de prévention trouve là une utilité très forte.

### **La campagne de contrôle des chantiers forestiers et sylvicoles**

Le secteur forestier est fortement concerné par des accidents du travail relativement nombreux et graves : chutes de hauteur, chutes de branches ou d'arbres, accidents liés aux équipements de travail (tronçonneuses, dispositifs de levage). Une action sur la prévention des risques professionnels a été réalisée de mars 2013 à février 2014 en partenariat avec le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Elle est née du constat des grands progrès restant à accomplir, en termes d'information et de sensibilisation des donneurs d'ordres, des employeurs et des travailleurs indépendants, dans l'application effective des règles de prévention, notamment des nouvelles règles d'hygiène et de sécurité des travailleurs exposés aux risques liés aux travaux forestiers et sylvicoles adoptées en 2010<sup>242</sup>.

---

240. Source : Sécurité sociale, 2011.

241. Dans son rapport de juillet 2011 (p. 107), la commission instituée par l'article L.176-2 du Code de la sécurité sociale évalue la non-déclaration d'une fraction importante des accidents du travail et son impact collatéral sur les comptes publics. Article L.176-2 du Code de la sécurité sociale : « (...) Une commission présidée par un magistrat à la Cour des comptes remet tous les trois ans, au Parlement et au Gouvernement, un rapport évaluant le coût réel pour la branche maladie de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles (...) ».

242. Voir en annexe (CD) le *Bilan de la campagne de contrôle des chantiers forestiers et sylvicoles*, DGT, 2014.

Le contrôle de 948 chantiers a apporté plusieurs enseignements. Obligation importante du nouveau dispositif réglementaire, la fiche de chantier qui doit comporter l'évaluation des risques liés aux caractéristiques du terrain, de l'environnement du chantier et de l'état sanitaire du peuplement d'arbres, et auxquels les travailleurs vont se trouver exposés, est établie dans un chantier contrôlé sur trois.

Peu d'entreprises ont donné des informations aux travailleurs sur l'organisation du chantier (notamment sur périmètres de sécurité et procédures de sécurité en cas d'intrusion des personnes sur le chantier).

Les équipements de protection individuelle sont mis à disposition des travailleurs dans 17 % des chantiers.

Les efforts des partenaires sociaux et des acteurs de la prévention des risques professionnels doivent se poursuivre de façon tenace pour que les mesures de sécurité s'améliorent dans ce secteur d'activité.

## Locaux et équipements

### Exemples d'interventions portant sur les locaux de travail

Une mise en demeure a été envisagée à l'encontre d'un organisme au motif d'une réduction excessive des surfaces de bureau (entre 3 et 5 m<sup>2</sup> par salarié, au lieu des 10 m<sup>2</sup> recommandés par l'AFNOR (Direccte d'Île-de-France)).

Dans les commerces, le bruit est devenu un fléau. Le DGT a confirmé sur recours hiérarchique une mise en demeure du Direccte de Haute-Normandie de réduire le bruit de la sono dans un magasin d'une enseigne d'habillement. L'employeur alléguait une exposition moyenne quotidienne n'excédant pas 78,5 décibels, mais s'engageait à baisser le son, ce que l'agent de contrôle et l'ingénieur de prévention ont vérifié.

### Interventions portant sur les engins de manutention

De nombreux accidents occasionnent des enquêtes dans ce domaine. Les chariots élévateurs à contrepoids, par exemple, sont des engins de manutention très employés dans de nombreux secteurs industriels : 250 000 chariots automoteurs, 8 200 accidents avec arrêt dont 11 mortels pour le cariste, la moitié par renversement latéral<sup>243</sup>. En l'absence de protections, de consignes et de mode opératoire bien définis, la manutention à l'aide d'engins est très risquée, et le poste de conducteur devient rapidement dangereux. Des accidents graves ou mortels ont été relatés, impliquant



243. Source : Cnamts et INRS.



par exemple le conducteur d'un tracteur, sans ceinture de sécurité, éjecté de la cabine au cours d'une manœuvre puis tué par la remorque ; le conducteur d'un tracteur maraîcher en vitesse rampante, tombé du siège et écrasé ; un autre écrasé par un pont roulant désaffecté que le mât de son chariot automoteur a fait tomber. Un agent de propreté a été écrasé sur chemin piétonnier dans l'entreprise lors du recul d'un camion.

Selon des études portant sur l'année 2010, les machines étaient impliquées dans 7,5 % des accidents du travail, dont 43 % dus au levage et à la manutention et 13 % aux outils. Les phases de maintenance et de fonctionnement dégradé sont des principales préoccupations<sup>244</sup>.

### Risques liés aux équipements de travail

Outre le défaut d'évaluation de dangers rares mais bien réels, certains accidents résultent du défaut de connaissance et de maîtrise des automatismes industriels lors d'interventions de maintenance, qui tournent tout à coup au drame à cause de dysfonctionnements apparemment inconcevables pour les utilisateurs ordinaires, ou hors de leur portée au regard de la formation reçue.

Ainsi un salarié d'une entreprise extérieure de maintenance a été mortellement coincé et asphyxié dans un stockeur automatique. Le responsable d'un abattoir a été tué par l'avance inopinée d'un conteneur de bacs de volailles lors du dépannage d'une cellule photoélectrique, positionnée sur le convoyeur de conteneurs à l'arrêt. L'abattoir a été condamné à 30 000 € d'amende, et 44 000 € de dommages aux ayants droits. L'enquête de l'inspection a révélé des manquements antérieurement soulignés en vain par le bureau de vérification.

Nombreux sont les signalements de lésions graves des mains et des membres, au détriment parfois de jeunes travailleurs ou d'apprentis, et notamment dans le travail du bois et le BTP. Les équipements sont parfois en cause, mais également, dans une majorité de cas, la formation à la sécurité, nulle ou très sommaire.

L'employeur d'une salariée en CDD qui avait eu, deux heures après l'embauche, le doigt arraché dans une machine à cintrer les tôles, a été condamné à 5 000 € d'amende pour défaut de formation à la sécurité. Un confectionneur de pneu, affecté à ce poste depuis le matin même sans formation à la sécurité, en train de découper une lisière →

244. Source : CNAMTS citée par l'INRS.

sur une nappe de gomme non-conforme, a eu le bras coincé entre le rouleau et la nappe de gomme, d'où une double fracture de l'avant-bras. Un salarié a été mortellement happé par le bras entre les rouleaux en rotation (500 mètres/minute) d'une machine à papier alors qu'il intervenait sur une partie voisine à l'arrêt pour débouillage.

### Prévention des incendies et des explosions

Les risques de brûlure, d'incendie et d'explosion qui peuvent paraître rares sont en réalité peu mis en relief ; ils sont cependant la cause d'un nombre non négligeable d'accidents, par exemple dans des boulangeries, dans la coulée de revêtement de bitume, lors d'un déchargement de propane d'un bateau à quai, lors de travaux de câblage d'un bâtiment de production d'oxygène. Ils ont occasionnés, au total, 17 500 références dans les suites à contrôle en 2013. Quelques exemples d'événements illustrant les risques et appelant une enquête peuvent être donnés.

En Alsace, un incendie a pris dans une fonderie utilisant du formiate de méthyle, extrêmement inflammable. En Normandie, une poche de gaz a explosé sous un moule, dans un dispositif de chauffage de béton à démouler mal installé, d'où la destruction de matériaux amiantés alentour. Un pulvérisateur (ou « bombe ») à dégrippant sous pression, inflammable mais d'utilisation très courante, laissé malencontreusement à proximité d'une opération de soudure à l'arc, a sans doute été perforé par les projections incandescentes : une flamme d'un mètre cinquante en a jailli brusquement, vers le soudeur qui n'a pu l'esquiver. Ce spray est dans toutes les caisses à outils, sa banalité même en masque les risques. Un décapant de façade classé *facilement inflammable* a mis le feu à un échafaudage de 8 niveaux, sans doute à cause d'une cigarette. Un salarié s'est blessé en sautant.

L'enquête sur l'accident pyrotechnique survenu au Palais des sports de Paris (15 victimes dont un mort et 4 blessés graves) a révélé des manquements à la prévention : stock trop important, absence de déclaration en préfecture, de signalisation du local de stockage, de formation des salariés. Les salariés entendus par les services souffrent de graves séquelles auditives et de traumatismes psychologiques.

Des atmosphères polluées provoquent des risques conséquents : l'intérieur confiné d'un conteneur chargé de rouleaux en mousse de polyéthylène a explosé, tuant celui qui découpait à la disqueuse une ouverture de ventilation ; selon l'enquête, le mélange gazeux explosible émane du gaz d'expansion des mousses ; or les fiches de données de sécurité sont peu explicites sur ce point.



L'examen des interventions qui, en matière de prévention des incendies et des explosions, ont été suivies d'un acte administratif (information de l'employeur sur ses obligations, demande de vérification, relevé d'infractions par procès-verbal, ou autre)<sup>245</sup> met au jour un aspect illustrant la variété d'impact de l'action des agents. S'il existe des domaines où l'inspection du travail intervient presque seule, tel n'est pas le cas dans le champ spécifique de la prévention du feu et de l'explosion, où elle contribue à l'impact global d'un ensemble d'acteurs de prévention : services départementaux d'incendie et de secours, Centre national de prévention et de protection, réseaux régionaux de prévention émanant des Carsat, Cramif et autres assureurs institutionnels, INRS. Les contrôles qui ne conduisent pas à un acte officiel comptabilisé dans le système d'information contribuent eux aussi à entretenir la prévoyance des maîtres d'ouvrage sur la conception des lieux de travail, et la vigilance des responsables d'établissement sur les risques lors de l'utilisation des lieux de travail, principalement en matière de dégagements (parfois encombrés, cadenassés, voire supprimés), de signalisation des issues (en mauvais état), de présence et d'entretien des extincteurs (souvent disparus ou non vérifiés), d'affichage, de repérage des risques d'explosion. Dans les locaux à risque spécifique où sont entreposées et manipulées des substances inflammables ou explosives, l'intervention de l'inspection du travail est importante en termes de prévention. Les procès-verbaux sont dressés notamment à la suite d'accidents du travail, assez peu fréquents, mais graves, dont certains, mortels et spectaculaires, font l'objet d'informations diffusées au sein des services.

### Sur le risque électrique

La profonde réforme réglementaire menée à bien en 2012-2013, dont le référentiel de normes<sup>246</sup> ne va pas sans une part de complexité technique absolument inévitable, n'a pas freiné l'action des services en la matière. Ce risque trop souvent non perçu par des personnes insuffisamment averties et formées a motivé 46 500 références dans des suites à contrôle, soit davantage qu'en 2012, et s'est révélé notamment dans une série de dix accidents graves (dont quatre mortels) sur une courte période de l'été 2013.

---

245. Voir en annexe (CD) le document IIIId15, *Les « suites à contrôle » en matière de prévention des risques d'incendie et d'explosion en 2013*, DGT, DAP, 2014.

246. Au sens du document Ia22 figurant en annexe (CD).

◆ Cinq de ces accidents ont été causés par la proximité de lignes sous tension. Deux coffres bancheurs ont été électrisés et brûlés lorsqu'ils ont pris en main une chaîne d'élingage : un arc s'est formé par proximité entre le câble de la grue mobile et une ligne à haute tension (Direccte d'Aquitaine). Deux salariés sont morts, l'un dans une nacelle à installer des paratonnerres autour de silos près d'une ligne de 63 000 V (Direccte d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées), l'autre dans des circonstances analogues sous une ligne de 20 000 V (Direccte d'Aquitaine). Un travailleur non déclaré a été tué lorsqu'un arc a jailli entre le bras articulé du camion toupie livrant du ciment au chantier et une ligne non consignée (Direccte du Centre). Un ouvrier de 20 ans a été électrisé en tenant une règle métallique, qui a touché la ligne de 20 000 V au dessus du chantier (Direccte du Nord - Pas-de-Calais).

◆ À cause d'une terrible malfaçon, un salarié est mort sous la douche dans un chantier pavillonnaire où aucune vérification n'était faite : dans la cabine, un spot lumineux était alimenté par une boîte de dérivation bricolée, reliée à un pylône électrique (Direccte d'Île-de-France).

◆ Les autres accidents procèdent aussi d'une non-conformité : un monteur de 21 ans, ayant tiré sur une rallonge non caoutchoutée (norme H07RN) pour la débrancher, a eu en main les fils à nu, restés sous tension en l'absence de disjoncteur différentiel 30 MA. Un salarié a été électrisé par une machine de boulangerie : son collègue a rétabli un contact avec des ciseaux. Un salarié a été électrocuté et gravement brûlé alors qu'il démontait une armoire électrique dans une installation hydraulique.

### Sur le risque chimique

Un chariot de manutention fonctionnant au gaz a causé une intoxication au monoxyde de carbone qui aurait pu être fatale au conducteur, intérimaire dans un magasin en déménagement aux portes fermées par des rideaux plastiques translucides. C'est là un risque connu depuis plus de deux siècles mais qui continue de tuer souvent. L'inspection du travail agit donc en prévention de risques bien connus liés à certaines substances chimiques ; mais elle est parfois confrontée à des accidents ou expositions moins fréquents voire peu repérés jusqu'à présent. Ainsi l'explosion d'un mélange à base d'aluminium porté à haute température pour la soudure de rails a brûlé trois agents de la SNCF lors de la manipulation du résidu de produit résultant de la combustion (Direccte d'Île-de-France).

Les substances chimiques se signalent plus souvent à l'attention des services par le caractère déconcertant du risque qu'ils présentent en l'absence d'évaluation experte. Quelques exemples de cas d'enquête et de résultats d'intervention peuvent être relatés sommairement. Ils concernent des secteurs d'activité les plus divers.

◆ Une réaction entre préparations à base de javel et d'acide citrique s'écoulant vers les égouts d'une usine serait la cause d'une forte explosion nocturne et d'un dégagement de vapeurs chlorées (Direccte de Champagne-Ardenne). →



◆ Les services ont appris la détection par la Carsat, à l'hôpital de Moulins, de taux de protoxyde d'azote, gaz anesthésiant, neurotoxique, très au-dessus de sa valeur limite d'exposition recommandée (Direccte d'Auvergne).

◆ Deux accidents par utilisation de soude caustique sont survenus : un ouvrier a été brûlé dans une usine de bouchons en plastique (Direccte de Franche-Comté) ; sur une chaîne d'embouteillage, un opérateur qui rechargeait en soude une machine à laver les canettes a été aspergé par une réaction accidentelle avec l'eau, très gravement atteint sur tout le corps, il a été placé en coma artificiel (Direccte de La Réunion).

L'inspection du travail d'Alsace a participé à l'alerte sur une pollution environnementale au lindane (ancien insecticide, neurotoxique organochloré) affectant un site industriel en cours de traitement, et incommodant les voisins y compris la ville de Bâle. Les analyses ont identifié des émanations de benzène, diluant du lindane, en concentration très supérieure à la valeur limite d'exposition professionnelle.

Le risque chimique et/ou CMR s'accroît dangereusement lors d'opérations sortant du strict ordinaire, ou lorsque les contraintes de cadence de travail ou de coût général s'interposent dans la prévention. L'inspectrice du travail s'est associée à la Dreal pour recadrer des process mélangeant des substances sans précaution, dans une société de nettoyage de conteneurs chimiques, par ailleurs en difficulté et d'autant moins portée à la formation à la sécurité. Dans une usine de pâte de cellulose –déjà sous mise en demeure d'évaluer divers risques chimiques– deux salariés d'une entreprise extérieure, faute de percevoir les alertes sonores et lumineuses, ont été exposés à l'ammoniac, qui sert à nettoyer la résine de pin dans les machines ; et le chauffeur d'un camion-citerne de 24 000 litres d'ammoniac a été éclaboussé aux yeux en intervenant sur la fuite d'une vanne.

Le travail de substitution est encouragé secteur par secteur, produit par produit. Un groupe de travail méthodologique sur le risque chimique dans l'aéronautique pourra partager ses résultats notamment en matière de substitution des CMR (Midi-Pyrénées). La filière du traitement des déchets chimiques, touchée par des incidents dangereux notamment par « rencontre » fortuite de produits incompatibles, a fait l'objet dans plusieurs régions en 2013 d'un suivi renforcé et organisé qui va se poursuivre. Avant intervention, le mode de gestion de chaque déchetterie gérée par une collectivité locale doit être examiné.

Plus généralement les déchetteries, spécialisées ou non, concentrent les risques de mélanges de produits chimiques de rebut, et appellent la vigilance des services. L'UT du Loiret (Direccte du Centre) s'attache à recenser les sites en gestion privée, aux fins de contrôle, notamment des stockages terminaux de substances. 100 000€ ont été requis contre une société jugée pour mise en danger après rapport conjoint de l'inspecteur du travail et de l'Inspection des installations classées sur l'exposition aux poussières toxiques de REFIONS (résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères).

### **Amiante**

Le passage vers une nouvelle réglementation n'allant jamais sans vicissitudes<sup>247</sup>, la prévention en matière d'amiante est confrontée à des situations instables. Dans ce contexte, le risque lié aux matériaux contenant de l'amiante (MCA) reste un sujet complexe, à intervenants multiples, qui occasionne un flux permanent d'événements imprévus vis-à-vis desquels les services sont amenés à tenir à jour leurs informations et à concevoir les interventions adaptées. Les plans de retrait de MCA apparaissent souvent éloignés des exigences de la nouvelle réglementation. Les signalements de non respect des observations sur plan de retrait font état de la tendance à réaliser les travaux de façon brusquée et non-conforme. La prévention sur d'importants chantiers de réhabilitation est détériorée par les dysfonctionnements nombreux des entreprises et des diagnostiqueurs de MCA. La dispersion et la mobilité des intervenants amène les agents de différentes Direccte à coopérer dans l'urgence avec l'appui des cellules pluridisciplinaires.

Devant les observations de l'inspection du travail, certains intervenants renoncent à une commande ; d'autres reportent l'opération, esquivent les délais, voire brusquent les opérations : une enquête de responsabilité est menée avec la Cramif sur un désamiantage clandestin effectué le week-end dans un hôtel francilien. Plusieurs centaines de personnes (ouvriers, fonctionnaires, personnels de prestataires extérieurs) ont été exposées à l'inhalation de fibres d'amosite amphibole d'un grand immeuble public à la suite d'une dépose de matériaux effectuée sur l'enveloppe métallique de deux poteaux malgré les indications portées au repérage avant travaux. Des mesures atmosphériques et surfaciques ont permis de constater une concentration excessive de fibres plus de 15 jours après l'opération et un large périmètre pollué (voies d'accès, locaux de travail tels qu'imprimerie, nécessaires au fonctionnement de l'institution devant débiter peu après). La dépollution a été programmée après consultation intense de l'inspection du travail d'Alsace.

### **Le contrôle de l'exposition aux rayonnements ionisants<sup>248</sup>**

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

247. Pour des informations plus détaillées sur l'inspection du travail et l'évolution de la réglementation relative à l'amiante, voir le Rapport au BIT au titre de 2012 et ses annexes.

248. Voir en annexe (CD) documents IIIId28 et IIIId29 (ASN) : éléments complémentaires sur l'activité de l'ASN.



Indépendamment de l'activité propre des inspecteurs de l'Autorité de sûreté nucléaires (ASN), certaines sections d'inspection du travail spécialement concernées effectuent, avec l'aide des ingénieurs de prévention, des contrôles de conformité des installations utilisant des sources radioactives aux règles de prévention des risques, notamment dans le secteur hospitalier et dans la radiographie industrielle. Un travail continu de méthodologie est effectué dans le but de rendre mieux assimilable aux agents, et par conséquent aussi aux entreprises en tant que besoin, le savoir technique utile à la prévention ; ainsi une charte de bonnes pratiques en radiographie industrielle a-t-elle été élaborée en Haute-Normandie.

S'agissant de la protection de la santé des travailleurs dans les activités nucléaires proprement dites, le système de surveillance des expositions externes est fondé principalement sur le port obligatoire du dosimètre passif. Les données enregistrées permettent de connaître la dose d'exposition cumulée sur une période déterminée. Elles sont rassemblées dans le système SISERI géré par l'IRSN et font l'objet d'une publication annuelle. Le constat de risques de défaut de fiabilité du système en raison de facteurs humains et organisationnels<sup>249</sup> a conduit à renforcer les contrôles en matière de licéité de la sous-traitance, comme cela a lieu aussi dans les installations nucléaires de base (INB)<sup>250</sup>. L'action a mis en lumière des abus de recours à la sous-traitance ainsi que d'autres questions juridiques et pratiques à résoudre dans l'intérêt de la sécurité. Un arrêté relatif à la procédure de certification applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 aux entreprises extérieures ou de bâtiment et des travaux publics intervenant au sein d'installations nucléaires de base ou d'une installation individuelle comprise dans le périmètre d'une installation nucléaire de base secrète pour y effectuer certains travaux, ainsi qu'aux entreprises de travail temporaire mettant à disposition des travailleurs pour la réalisation de ces travaux, vise à améliorer l'encadrement des situations de coactivité, afin de s'assurer de la protection effective des travailleurs contre les risques radiologiques. L'arrêté fixe les exigences spécifiques relatives à l'organisation du travail et de la radioprotection des travailleurs.

---

249. Risques spécialement présents dans les centrales nucléaires de production d'électricité, et illustrés de façon particulièrement vivante par le film *Grand Central*, de Rebecca Zlotovski, avec Léa Seydoux, Tahar Rahim, Olivier Gourmet, sorti le 28 août 2013.

250. Voir le rapport précédent : *L'inspection du travail en France en 2012*.

Sur un échantillon de 18 procès-verbaux dressés par les inspecteurs du travail de l'Autorité de sûreté nucléaire dans les centrales nucléaires de production d'électricité de 2011 à 2013, la majorité vise des infractions diverses, juridiquement extérieures au champ de la prévention des risques en matière de mise en œuvre des rayonnements ionisants, mais qui impliquent néanmoins une augmentation des risques liée à des causes humaines et organisationnelles. Ce sont des infractions simultanées et « systémiques », qui font grief à la fois en matière d'interdiction du travail illégal<sup>251</sup>, de licéité des conditions d'emploi et de l'organisation du temps de travail<sup>252</sup>, et de prévention des risques professionnels<sup>253</sup> ; d'autres s'y ajoutent parfois, comme l'absence de déclaration d'accident du travail ou le délit d'obstacle aux fonctions de l'inspection du travail. On voit dans ces exemples à quel point les situations de risque peuvent résulter d'une conjonction d'irrégularités dans des domaines différents ; les anomalies sont en réalité ici connexes entre elles et s'alimentent en un cercle vicieux qu'il est important de repérer et de briser dans toutes ses composantes.

### L'action en matière de pénibilité

L'activité du système d'inspection du travail sur cette thématique importante résulte du fait que tous les facteurs de pénibilité définis par la loi<sup>254</sup> font partie du domaine familier ou occasionnel des interventions de ses agents : contraintes physiques (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques) ; environnement physique agressif (agents chimiques dangereux, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes) ; rythmes de travail particuliers<sup>255</sup> (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif). La prévention est un des axes majeurs de la politique publique initiée en 2012 par l'intermédiaire du programme 111. La prévention de la pénibilité participe désormais des principes généraux de prévention dont l'inspection du travail soutient l'application, notamment lorsque ses agents participent aux travaux des CHSCT pour analyser l'exposition des salariés à des facteurs de pénibilité.

251. Recours au travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié, recours aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé, détachement de travailleurs sans déclaration préalable de détachement, etc.

252. Emploi durable et habituel d'un salarié temporaire, embauche de travailleur temporaire sans remise d'un contrat de travail, absence de décompte de la durée du travail, dépassement de la durée maximale quotidienne et hebdomadaire de travail, non respect du repos quotidien et hebdomadaire, par exemple.

253. Absence de document unique d'évaluation des risques (DUER), absence de plan général de coordination (PGC), absence de plan particulier de sécurité et de protection de la santé (PPSPS), absence de formation pratique et appropriée à la sécurité, mise à disposition d'équipements de travail non conformes ou sans information ni formation, ou encore mise à disposition de document de travail en langue étrangère sans version française, non respect de la réglementation en matière d'équipements de travail pour le levage de charges, non respect des règles applicables aux travaux en hauteur, défaut de vérification d'un équipement de travail, défaut de matérialisation des zones dangereuses du secteur d'intervention, stockage de matériaux à proximité d'une ouverture dangereuse, telles sont les nombreuses infractions constatées.

254. Voir en annexe (CD) document IIIId17 : note complémentaire sur la notion de pénibilité et ses développements réglementaires.

255. Voir notamment document IIIId22 : *Horaires atypiques de travail*, brochure ED 5023, INRS, mars 2013.



Par ailleurs les unités territoriales interviennent si nécessaire afin d'ouvrir la voie à des négociations de bonne foi sur ce sujet conséquent, qui intéresse l'ensemble de la vie professionnelle de nombreux salariés ainsi que leurs employeurs successifs. Deux exemples peuvent illustrer cette action.

Le conseil juridique peut débloquer l'analyse d'une situation : la direction d'une association du secteur social s'estimait à première vue non concernée par le facteur de pénibilité lié au travail en équipes alternantes. Après avis du pôle T, l'inspecteur du travail l'a invitée à lier la notion d'« anomalies du rythme de travail », mentionnée à l'article 20-8 de la convention collective des établissements pour personnes inadaptées ou handicapées, et le travail en équipes successives alternantes visé par la directive européenne du 4 novembre 2003 et par l'article D.4121-5 du Code du travail. Parfois la contrainte seule s'avère nécessaire : un employeur de la grande distribution avait singulièrement minoré la proportion de salariés exposés aux facteurs de pénibilité, à l'effet de s'exonérer de la négociation sur ce thème ; mais comme il n'a pu justifier sa méthode d'application des critères, il s'est vu notifier par le Direccte une mise en demeure d'engager la négociation.

### Travail des jeunes

La directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail invite les états de l'Union européenne à interdire certains travaux aux jeunes de moins de 18 ans, mais prévoit la possibilité d'autoriser des dérogations lorsqu'elles sont indispensables à la formation professionnelle des adolescents, sous certaines conditions. Le décret n° 2013-915 du 11 octobre 2013 fixe en application de cette directive les travaux interdits et « réglementés » pour les jeunes de moins de 18 ans. Il prévoit la possibilité de déroger à certaines des interdictions. Le décret n° 2013-914 du 11 octobre 2013 dispose que la demande de dérogation formulée par le chef d'établissement ou l'employeur précise les travaux interdits nécessaires à la formation professionnelle et les équipements de travail précisément identifiés nécessaires à ces travaux. La circulaire interministérielle n° 11 du 23 octobre 2013 précise ce qui est attendu de l'inspecteur du travail. Elle indique de vérifier que les travaux pour lesquels l'autorisation est demandée sont nécessaires à la formation professionnelle, seul ce motif justifiant la délivrance de l'autorisation. « En cas de doute concernant les travaux, les équipements ou les produits objets de la demande, il appartient à l'employeur ou au chef d'établissement de justifier de leur caractère indispensable au regard notamment des objectifs et des contenus des diplômes ou qualifications ou actions concernés et des référentiels pour les diplômes professionnels ». C'est dans cette configuration que l'inspection du travail instruit les demandes de dérogation à l'interdiction de travaux dangereux aux mineurs de 18 ans et y trouve par ailleurs une occasion de regarder le niveau de conformité ou de risque de nombreux équipements de travail.

### **La prévention des risques psycho-sociaux**

Les risques psychosociaux recouvrent des phénomènes portant atteinte à l'intégrité physique et à la santé mentale des salariés : stress, harcèlement, épuisement professionnel, souffrance psychique. Ils peuvent entraîner des pathologies professionnelles de nature composite telles que des maladies psychosomatiques mais aussi des troubles musculo-squelettiques, des maladies cardio-vasculaires, voire entraîner des accidents du travail. Ils sont cause de coûts pour les entreprises, que ce soit en termes d'absentéisme, de malfaçon, ou de perte de productivité. La prévention et le traitement des risques psychosociaux consistent à établir un diagnostic du travail réel et « perçu », ainsi que des risques aux niveaux psychologique, relationnel, ergonomique, puis à combattre les causes identifiées.

Les facteurs de risques psychosociaux sont très divers : charge de travail, exigences qualitatives, monotonie, absence d'autonomie, répétition, fragmentation, risques d'erreur, mauvaise organisation du travail, imprécision des missions, injonctions ou exigences contradictoires, inadaptation des horaires de travail aux rythmes biologiques, à la vie sociale et familiale, flux tendu, polyvalence, instabilité et précarité des contrats de travail, manque d'aide de la part des collègues et/ou des supérieurs hiérarchiques, management autoritaire, déficient ou peu participatif, faible reconnaissance du travail accompli, nuisances physiques au poste de travail (bruit, chaleur, humidité, etc.), mauvaise conception des lieux et/ou des postes de travail (manque d'espace, éclairage inadapté), mauvaise santé économique de l'entreprise ou incertitude sur son avenir, surenchère à la compétitivité.

Une note de synthèse<sup>256</sup> répartissait en six dimensions les causes de risques :

- les exigences du travail (quantité de travail, pression temporelle -caractère haché du travail, rythme de travail-, complexité du travail, difficultés de concilier travail et hors travail) ;
- les exigences émotionnelles (contact avec la souffrance, tensions avec le public, devoir cacher ses émotions, peur au travail) ;
- l'autonomie, les marges de manœuvre (autonomie, procédurale, prévisibilité, utilisation des compétences, participation, représentation) ;
- les rapports sociaux en milieu de travail (absence de soutien social, violence au travail, reconnaissance des efforts) ;
- les conflits de valeurs (ne pas avoir les moyens de faire un travail de qualité, devoir faire des choses que l'on désapprouve) ;
- l'insécurité de l'emploi et du salaire.

---

256. DGT et COCT.



Les risques psycho-sociaux s'imposent comme un souci constant au sein de l'activité de l'inspection du travail. Les services régionaux sont amenés à inciter à une prévention éclairée et adaptée par des moyens de communication et d'échanges tels que réunions, forums, supports d'information<sup>257</sup>.

Le recours à la sanction pénale dans un nombre significatif de cas aboutit à des condamnations théoriquement dissuasives<sup>258</sup> ; mais elle a parfois pour effet de figer des situations devenant chroniques, alors que l'objectif à privilégier est de les dénouer malgré leur complexité.

Les suicides et tentatives suicidaires en rapport avec le travail<sup>259</sup> sont les faits les plus en vue du phénomène global de ces risques. Ils font l'objet d'attention, de signalements et d'enquêtes.

Les services rappellent dans les entreprises la nécessité de l'évaluation des risques psycho-sociaux et des mesures correctrices, mais la prévention, même tertiaire, de ces risques reste encore souvent peu élaborée. Dans l'activité de contrôle, les risques psycho-sociaux constituent parfois un révélateur et une « entrée » globale pour appréhender et traiter un ensemble apparemment hétéroclite de dysfonctionnements. Les services interviennent ainsi plutôt en second rang sur ce thème, et par ailleurs l'incitation à négocier peut être un outil adéquat. Quelques exemples illustrent ces tendances.

- ◆ Un contrôle initié par quatre agents de Franche-Comté lors de la campagne de 2012 sur ce thème s'est ainsi amplifié dans 14 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (500 salariés en tout), conduisant à une action de mise en conformité des locaux de travail, du travail isolé de nuit, du décompte de la durée du travail et du paiement des heures complémentaires, de l'attribution des jours de repos dus aux travailleurs de nuit, des amplitudes journalières, du recours exagéré aux contrats précaires. D'autres mesures de prévention primaire des risques psycho-sociaux ont été prises, comme des heures d'échanges de pratique professionnelle.
- ◆ Les services ont suivi la question du droit de retrait qui a été exercé à la suite de l'agression de deux éducatrices d'une association prestataire de la Protection judiciaire pour l'accueil éducatif de jeunes délinquants en Picardie. Les deux salariées avaient été séquestrées par cinq adolescents. →

257. Voir le rapport précédent : *L'inspection du travail en France en 2012*, annexe (CD) documents IIB13 et IIB14.  
258. Le directeur d'une Maison familiale rurale a, par exemple, été condamné du chef de harcèlement moral à quatre mois de prison avec sursis et trois mois d'interdiction d'exercer dans tous secteurs. Les deux tiers des employés relataient des faits de harcèlement moral (Directrice de Bretagne).

259. Le Directeur général du travail est membre de l'Observatoire national du suicide créé auprès du ministre chargé de la santé par le décret n° 2013-809 du 9 septembre 2013. L'Observatoire, indépendant et pluridisciplinaire, a pour mission de coordonner et d'améliorer les connaissances sur le suicide et les tentatives de suicide, d'évaluer l'effet des politiques publiques en matière de prévention du suicide, de produire des recommandations, notamment en matière de prévention.

◆ En Auvergne, une entreprise repérée pour sa morbidité après trois suicides consécutifs a été mise en demeure d'établir un plan de réduction des risques psychosociaux. À l'expiration du délai accordé par la mise en demeure du Direccte, l'unité territoriale a reçu les dirigeants puis les secrétaires des CHSCT pour formaliser la restitution du plan d'action envisagé. Les comités ont été incités à s'engager dans la démarche tout en assurant un rôle de sentinelle, et les dirigeants à se conformer à leurs obligations en matière de relations sociales.

## **Les relations avec les services de santé au travail**

La prévention de la santé et la sécurité au travail mobilise les pouvoirs publics avec la réforme de la médecine du travail, la poursuite des plans de santé au travail, la mise en place du Comité régional de prévention des risques professionnel (CRPRP), les nouvelles obligations légales en matière de pénibilité. La réforme conduit à promouvoir l'approche primaire de la prévention des risques professionnels et à y faire participer des compétences pluridisciplinaires, celles des préventeurs, infirmiers et assistants formés spécifiquement, auxquels les médecins doivent pouvoir faire appel. Alors que les années précédentes ont été des années d'élaboration d'outils pour travailler ensemble, quelques services sont actuellement en capacité de demander des dérogations à la périodicité des visites médicales, dans le cadre d'entretiens infirmiers, sous condition de réaliser des activités de prévention primaire auprès des adhérents. Le vieillissement déjà sensible des populations salariées impliquera encore davantage les services de santé au travail dans la prévention primaire des risques professionnels et la sauvegarde de bonnes conditions de travail, ainsi que dans leurs actions de conseil aux entreprises, que ce soit pour limiter l'usure des personnes employées ou favoriser le maintien en activité de celles qui avancent en âge. La réforme de 2011 a rendu obligatoire un « projet de service » comme outil de pilotage du service de santé au travail (SST). Leur effort de lisibilité permettra d'accentuer avec les services d'inspection les synergies qui sont déjà souvent à l'œuvre et fécondes sur le terrain opérationnel.

## **Les échanges d'information avec les caisses de sécurité sociale**

Diverses dispositions réglementaires, codifiées ou non dans le Code de la sécurité sociale et le Code du travail, permettent et favorisent des transmissions -pour information ou avis- sur des faits significatifs en matière de santé et sécurité. Les modalités en sont définies de façon à circonscrire rigoureusement l'objet et les destinataires de l'échange ainsi qu'à préserver les droits des personnes mentionnées. Les informations reçues par les pôles travail en provenance des caisses régionales de sécurité sociale, comme les injonctions notifiées aux employeurs, les projets de contrats de prévention, les procès-verbaux des comités techniques, tiennent l'inspection du travail au courant de risques graves mais aussi de sujets de conseils



donnés en matière de prévention, et de caractéristiques des risques par secteur d'activité. En sens inverse, les informations à destination des services de prévention des caisses régionales de sécurité sociale leur signalent les problèmes émergents mais aussi les accidents du travail les plus graves ou complexes, les décisions d'arrêt de travaux, les mesures prises par l'inspection du travail à l'encontre d'une entreprise dans laquelle elle a constaté une situation de risque exceptionnel<sup>260</sup>. Cette mutualisation de l'information améliore les choix d'intervention, crée ou augmente la synergie entre deux logiques de service distinctes, et aide à évaluer par recoupement la pertinence des actions menées.

### Initiatives des services

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

Les services relatent une difficulté accrue à faire progresser la santé et la sécurité dans les entreprises à cause du marasme économique (par exemple en raison du coût des vérifications et des mises en conformité des installations et équipements). Dans ce contexte, l'information et la communication par tous les moyens sont des leviers de persuasion et d'amélioration qui précèdent le plus possible la contrainte ou la sanction. Il s'agit d'associer les décideurs et les acteurs à une prise de conscience et à un mouvement d'ensemble en faveur de la prévention des risques.

À Mayotte, se sont tenues les premières assises sur les risques professionnels, dans le contexte de la création de l'Aract. La déclaration des accidents du travail a été un des thèmes traités.

En Bretagne, la Direccte a participé à la matinée de restitution à des entreprises d'une expérience menée en matière de prévention des TMS.

D'autres exemples très nombreux pourraient illustrer cette implication des services dans l'animation en faveur de la culture de la prévention. →

260. Article R.8112-6 du Code du travail.

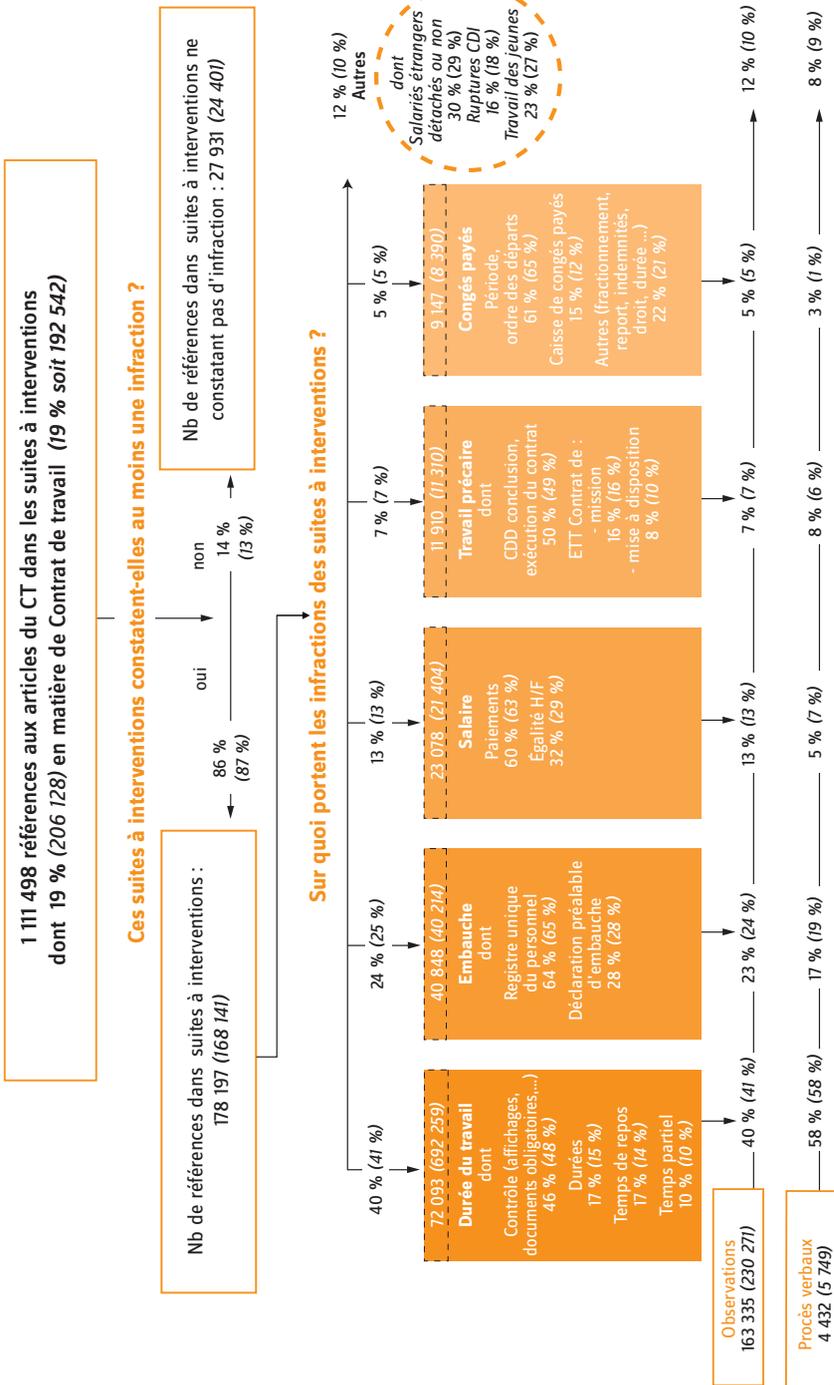
Par ailleurs, les services centraux produisent des supports pédagogiques pour l'assimilation de la réglementation et des documents méthodologiques pour le contrôle de l'application, à l'usage des agents, par exemple sur la nouvelle réglementation électrique<sup>261</sup>, la formation des coordonnateurs en matière de sécurité et de protection de la santé, la location de matériel et d'engins de chantier notamment au regard du travail illégal.

---

261. Installations électriques permanentes et outils juridiques de l'inspection ; Le contrôle des chantiers du bâtiment et des travaux publics



## Les interventions en matière de contrat de travail



Avec plus de 200 000 références, le thème du contrat de travail représente 19 % du total des références, part quasi-stable depuis trois ans (+ 1 point en 2012). La répartition entre les nombres de références constatant des infractions et celles n'en constatant pas est stable également. La hiérarchie des sous-thèmes est identique à celle des années précédentes. Avec plus de 70 000 références (40 %), le thème de la durée du travail se décline en manquements sur la tenue et l'affichage des documents obligatoires (46 %), sur la durée par elle-même (17 %) ou sur le respect des temps de repos (17 %) et des temps partiels (10 %). Les contrôles donnent lieu au constat d'infractions régulièrement rencontrées : modulation illicite, absence d'enregistrement du temps de travail, dépassement de la durée de travail hebdomadaire et journalière, absence de repos, heures supplémentaires ou complémentaires non rémunérées, pré-remplissage des documents. Dans le transport routier, les services font ressortir les graves conséquences des dépassements des durées de conduite et du non respect des périodes de repos avec les possibilités de fraude que permettent, malgré tout, les instruments de contrôle performants. Les conditions d'embauche occasionnent plus de 40 000 références dont les deux tiers relatifs à la non tenue ou la tenue incorrecte du registre unique du personnel et un petit tiers relatif aux déclarations préalables à l'embauche. Ces manquements, quand l'intention de dissimuler n'est pas avérée, ne font pas partie des infractions de travail illégal. Les manquements sur les salaires (retards de paiement, infractions aux accessoires de salaire, aux minimaux conventionnels voire au SMIC) dépassent 23 000, dont 32 % en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Dans le travail précaire, qui capte près de 12 000 références, les constats sur les CDD restent majoritaires par rapport au travail intérimaire.

Une récente étude de l'Insee<sup>262</sup> objective un phénomène massif, bien repéré par les acteurs, et qui impacte sur une longue période l'activité de l'inspection du travail : « Alors que certains indicateurs traditionnels de l'instabilité de l'emploi ne présentent pas d'évolution marquée, d'autres indicateurs portant sur les flux, comme la part des CDD dans les embauches ou le taux de rotation, sont toujours nettement orientés à la hausse : en 30 ans, dans le privé, la mobilité augmente de 25 %, la part des formes particulières d'emploi de 150 % et la rotation de plus de 350 %. Cette évolution (...) montre un

---

262. INSEE, Claude Picart (département emploi et revenus d'activité) : *Une rotation de la main d'oeuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage* - Document de travail de la Direction des statistiques démographiques et sociales, n° F1402, avril 2014.



raccourcissement de la durée de certains emplois, notamment des missions d'intérim et des CDD, et un changement profond de leur mode d'utilisation par les entreprises : ce sont de moins en moins souvent des tremplins vers l'emploi stable et de plus en plus des situations récurrentes pour les salariés concernés, notamment dans les professions à CDD d'usage. La rotation est en effet de plus en plus concentrée dans certains métiers ». Ce phénomène concerne également les seniors. Les interventions sur le thème du contrat de travail et sur les conditions de travail sont durablement affectées par ces évolutions de fond, comme l'augmentation du nombre de travailleurs soumis à des horaires de travail atypiques et de la variabilité de ces horaires<sup>263</sup>.

Les questions liées au repos hebdomadaire et au repos dominical continuent à être traitées par les services sous différentes formes : référés, interventions sur l'application des arrêtés de fermeture, contrôles des ouvertures illégales. Les services consacrent localement beaucoup de temps, notamment par l'aide à la négociation sectorielle, aux infractions constatées en matière de repos dominical, et relatent les décisions obtenues du juge des référés et du juge pénal. Les interventions en matière de contrat, de durée du travail, de repos et congés, de rémunération restent abondantes ; deux exemples les illustreront.

- ◆ En matière de rémunération au regard du temps de travail, le contrôle est parfois fructueux dans le commerce alimentaire. Dans un supermarché, les cadres rémunérés sur la base d'un forfait d'heures travaillaient en fait un nombre d'heures très supérieur au forfait. Sur injonction de l'inspectrice du travail, la direction a effectué un rappel de salaire sur un an pour plusieurs cadres. Ailleurs un salarié employé en contrat à durée déterminée a reçu 4 000 € après simple constat, par l'agent de contrôle, d'heures supplémentaires effectuées sans paiement. Une enseigne qui ne donnait pas la prime de pause à certains salariés a été incitée à le faire (Directe de Île-de-France).
- ◆ Un réseau d'agences franchisées de 140 entreprises multi-spécialistes de services à domicile employant 8 000 salariés commettait des infractions systématiques à la limitation et aux majorations des heures complémentaires pour les salariés à temps partiel. Les contrats comportant une base mensuelle de 8 heures, au-delà de laquelle les heures sont considérées facultatives et hors de toute règle, continuaient d'être conclus bien que l'employeur ait été condamné à plusieurs reprises à la suite de procès-verbaux (Directe des Pays de la Loire).

263. Voir notamment : *Horaires atypiques de travail*, brochure ED 5023, INRS, mars 2013.

### **L'homologation des ruptures conventionnelles**

La rupture conventionnelle est une procédure désormais bien connue permettant à l'employeur et au salarié de définir, dans un cadre juridique sûr, les conditions dans lesquelles ils se proposent de rompre d'un commun accord le contrat de travail qui les lie. La rupture prend effet après homologation de la convention par les services du travail<sup>264</sup>. La fonction d'homologation est assurée en général par un service central du pôle travail d'une UT, comme la SCT ; les inspecteurs du travail y sont impliqués lorsque le salarié bénéficie d'une protection légale qui conditionne la rupture de son contrat à l'obtention d'une autorisation administrative. Le déploiement national d'un portail public, TéléRC, couplé à un outil interne (IntraRC) est entré en fonctionnement, afin d'alléger matériellement le travail administratif des agents de traitement.

Hors salariés protégés, le nombre de ruptures conventionnelles s'est élevé à 318 511 en 2013<sup>265</sup>, soit 0,4 % de moins qu'en 2012. Le nombre de demandes d'homologation a augmenté de 2 % par rapport à 2012, mais le taux de refus a augmenté aussi, atteignant entre 6 à 8 % selon les mois. La surreprésentation des seniors dans les salariés ayant conclu une rupture conventionnelle, à 18 %, a justifié un questionnement des observateurs sur ce dispositif qui mérite un suivi attentif des pouvoirs publics.

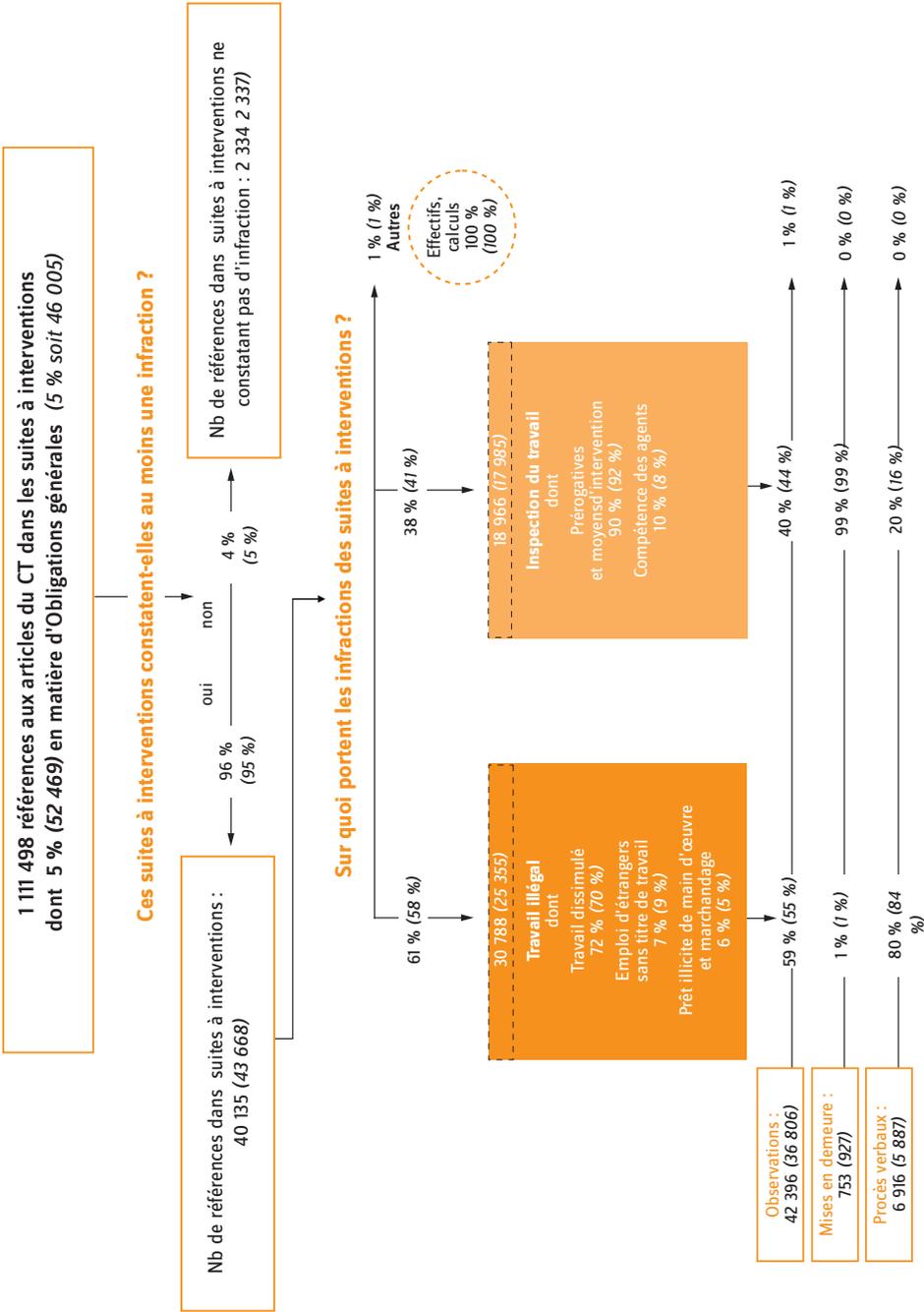
---

264. Voir aussi le rapport précédent : *L'inspection du travail en France en 2012*, page 95, et ses annexes (CD).

265. Source : Dares, 28 janvier 2014. Sur le contexte de fond dans lequel interviennent les services à cet égard, voir : Dares, *Analyses*, n° 64, octobre 2013, « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle - Une pluralité de motifs conduit à la rupture de contrat ».



## La lutte contre le travail illégal



Le thème des obligations générales réunit deux sous-thèmes distincts<sup>266</sup> : la lutte contre le travail illégal d'une part, d'autre part les moyens d'intervention et la compétence de l'inspection du travail. Ce dernier sous-thème comprend d'une part les références à la question purement juridique de la compétence ou non des services dans telle ou telle situation, d'autre part les références à la mise en cause infondée, voire délictuelle, de l'exercice de leurs compétences et de la mise en œuvre de leurs moyens d'intervention<sup>267</sup>, notamment par des actes susceptibles de recevoir la qualification pénale d'obstacle aux fonctions ou d'outrage. Par lui-même, ce type de faits est pour ainsi dire extérieur au domaine de la mission de contrôle de l'inspection du travail. Il appelle en revanche une réactivité particulière de l'administration, organisée en conséquence. C'est pourquoi il est traité plus haut, en partie II.

La lutte contre le travail illégal, en revanche, fait partie des priorités nationales des services, et occupe de fait une place capitale dans l'activité de contrôle. Du point de vue statistique, elle est visée par 31 000 références (25 000 en 2012, 32 000 en 2011, 30 000 en 2010), soit une augmentation de 21 %, supérieure à la hausse générale constatée tous secteurs confondus (+ 9 %). Cette hausse correspond à une réelle accentuation, au cours de l'année, de la lutte contre l'ensemble des fraudes au travail. La dissimulation d'activité ou d'emploi salarié capte encore 72 % des références, tandis que 7 % des références visent l'emploi d'étrangers sans titre de travail (9 % en 2012), et 6 % le prêt illicite de main d'œuvre et le marchandage (5 % en 2012). Cela ne signifie pas un délaissement de ces incriminations car elles sont souvent utilisées dans le cadre du contrôle des prestations de service internationales (PSI)<sup>268</sup>, qui est en plein essor. Les 31 000 références au travail illégal représentent a priori un assez faible pourcentage des 1 111 500 références de l'année<sup>269</sup>, en revanche le nombre de suites « ne constatant pas d'infraction » est très bas dans ce domaine et le taux de verbalisation y est le plus élevé par rapport aux autres thèmes : le travail illégal est la première cible de la verbalisation des services avec plus de 5 500 références (5 000 en 2012, 6 000 en 2011, 4 600 en 2010), ainsi que le premier sujet des signalements et le deuxième des rapports. En effet, ce champ d'intervention est celui des fraudes tendant fondamentalement à éluder d'emblée toute obligation, à travers des infractions qui ne peuvent que bien rarement être mise au compte d'un manque d'information de leurs auteurs, et doivent être relevées sur le champ.

---

266. Ces sous-thèmes correspondent à des textes inclus dans la partie 8 du Code du travail.

267. Le droit d'entrée, le droit d'audition, de constat, l'accès aux documents prévus par la réglementation, etc. Voir supra le § sur les moyens d'intervention, les suites du contrôle, ainsi que le § sur la protection de l'exercice des fonctions.

268. Cf. *infra*.

269. Cela s'explique en partie par le fait que ce type d'infractions est défini et réprimé par un petit nombre d'articles du Code du travail, tandis que la santé et la sécurité, par exemple, ou la durée du travail, font l'objet d'un beaucoup plus grand nombre d'articles et de textes non codifiés.



Les formes du travail illégal sont multiples<sup>270</sup>. Le plan national de lutte<sup>271</sup>, élaboré en novembre 2012 pour les années 2013-2015 dans le cadre de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal<sup>272</sup>, axe plus fortement les actions sur les fraudes complexes et organisées, comme le recours frauduleux à des statuts spécifiques et les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales. La lutte contre ce type de fraudes mobilise une grande partie des services, tant en termes de prévention, par la sensibilisation des acteurs impliqués, qu'en termes de contrôle des situations d'emploi non conformes. Les contrôles sont le plus souvent engagés dans un cadre interministériel. Le plan donne lieu à des déclinaisons opérationnelles aux niveaux régional et départemental.

À travers le plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015, le Gouvernement souhaite poursuivre la dynamique engagée contre le travail dissimulé, mais aussi aller plus loin et s'attaquer aux fraudes les plus complexes et/ou préjudiciables aux salariés, entreprises et aux finances publiques. Le plan national 2013-2015 entend avoir une approche globale. Son objet est de combattre les situations de fraude par une politique de prévention plus efficace, un meilleur ciblage des contrôles et une coordination accrue des corps de contrôle. Pour la mise en oeuvre du Plan national d'action (PNA), un plan d'action régional, validé par le préfet de région est élaboré. Ce plan s'articule autour de mesures de prévention, de formation et de communication et des contrôles accompagnés de mesures répressives sur les cinq objectifs du PNLTI dans des secteurs prioritaires.

Les objectifs :

- poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé ;
- renforcer la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales ;
- développer le contrôle des opérations de sous-traitance «en cascade» ;
- intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts ;
- sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail et garantir les droits que les salariés en situation irrégulière ont acquis du fait de l'exécution de leur travail.

---

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

271. Voir en annexe (CD) document IIIId23 à IIIId26.

272. Composée des partenaires sociaux, de parlementaires, de représentants des administrations concernées.

Secteurs particulièrement ciblés :

- le bâtiment et les travaux publics ;
- les transports routiers de marchandises ;
- le travail saisonnier en agriculture.

Autres secteurs concernés :

- les hôtels, cafés, restaurants (HCR) ;
- le commerce de détail alimentaire ;
- les services ;
- le secteur du spectacle.

Ce plan d'action régional intègre également les actions départementales décidées au sein des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) placés sous l'autorité conjointe des préfets de département et des procureurs de la République.

Sa mise en oeuvre repose sur une phase de diagnostic des principaux enjeux du travail illégal dans la région partagée avec les organismes et administrations impliqués dans la lutte contre le travail illégal.

Certains secteurs d'activité exposés à la concurrence d'intervenants qui recourent au travail illégal font l'objet d'efforts particuliers, comme les activités privées de prévention et de sécurité<sup>273</sup>. Une brochure intitulée Questions-réponses sur le cadre juridique des contrats de prestation et de sous-traitance dans la sécurité privée a été ainsi élaboré par un groupe de travail réunissant des représentants des administrations, des organisations professionnelles et des syndicats concernés des entreprises de prévention et sécurité, et diffusé en mars 2013.

#### Faits et contrôles<sup>274</sup>

Les services mettent au jour une grande variété de situations, plus fréquemment dans des secteurs d'activité récurrents, tandis que les autres paraissent exempts de tendances frauduleuses. Les entreprises concernées sont souvent petites, mais de grandes entreprises sont régulièrement visées également. Une pizzeria occupant 13 salariés, surprise cinq fois en infractions de dissimulation d'emploi en deux ans, a fait l'objet d'une procédure de fermeture administrative (Directe d'Île-de-France).



273. Voir en annexe (CD) des éléments sur le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

274. Extraits des notes périodiques sur l'environnement et l'activité de l'inspection du travail



La coiffure à bas prix (8 ou 10 € la coupe) a justifié une enquête conjointe sur dissimulation partielle d'activité, faux documents et autres chefs ; la police de l'air et des frontières (PAF) a des indices d'une filière frauduleuse (Direccte de Franche-Comté). De même, des annonces sur sites internet pour des lissages brésiliens à prix séduisants correspondaient à une activité dissimulée, avec usage de produits cancérogènes-mutagènes-reprotoxiques (CMR) visés par une interdiction de mise sur le marché il y a deux ans pour taux trop élevé de formaldéhyde (Direccte d'Île-de-France). Une décision de justice a été remarquée : une compagnie aérienne a été condamnée à 150 000 € d'amende pour avoir recouru à une entreprise de sécurité reconnue coupable de travail dissimulé.

L'outremer n'est pas en reste en matière de contrôle. À Mayotte, deux établissements ont été surpris en état de dissimulation d'emploi et aide au séjour irrégulier. Une destruction des produits saisis est prévue par les services de la répression des fraudes. L'estimation du chiffre d'affaires dissimulé est en cours : autour de 225 000 €, ce qui est considérable. DEAL, gendarmerie, douanes et inspection du travail de Martinique ont constaté, dans un garage de récupération de véhicules hors d'usage, un ensemble d'infractions telles que dissimulation d'activité et d'emploi, pollution aux huiles, hydrocarbures, fluides frigorigènes, le tout justifiant la suspension d'activité.

◆ Une grande opération de contrôle organisée par la DGT a été menée sur des chantiers du bâtiment et des travaux publics les 25 et 26 juin dans toute la France. Plus de 3 000 agents appartenant aux administrations de contrôle compétentes en matière de lutte contre le travail illégal ont participé à cette opération placée sous l'autorité des procureurs de la République dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude avec le soutien et l'appui de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude. Plus de 1 800 entreprises ont été contrôlées sur 300 chantiers. Les conditions d'emploi de plus de 6 000 salariés ont pu être vérifiées. Une attention particulière a été portée aux conditions de recours à la sous-traitance et à la prestation de service internationale. Dans la seule Guyane, 50 entreprises et plus de 250 salariés ont été contrôlés. Cette opération a témoigné d'une bonne coordination, significative en termes de procès-verbaux envisagés, de demandes de fermeture administrative, de propositions de refus ou de remboursement d'aides à l'emploi et, enfin, de projets de redressement de cotisations sociales par les Urssaf. La mise en cause de la responsabilité de donneurs d'ordres a fait l'objet d'une expertise dans un grand nombre de situations en raison de suspicions de recours à des montages frauduleux : fausse sous-traitance par mise à disposition de personnel, par recours à des travailleurs indépendants, par recours à des autoentrepreneurs et détournement des règles du détachement. En Rhône-Alpes, comme dans d'autres régions, plusieurs articles de presse ont fait état de l'action des services à cette occasion ; les organisations professionnelles ont été invitées à se constituer partie civile dans les procédures pénales engagées à cette occasion.

◆ Le contrôle des activités et manifestations saisonnières le long du littoral a connu son intensité estivale dans les zones touristiques, les festivals, les événements comme l'Armada de Rouen ou le Tour de France lors de ses étapes afin de détecter les phénomènes collatéraux tels que vendeurs à la sauvette, faux bénévolat, faux



stagiaires et autres formes de travail dissimulé. Les services s'efforcent de faire entrer en jeu tous les moyens de lutte.

Sur le plan pénal, les résultats les plus satisfaisants font l'objet de diffusion.

◆ Un procès-verbal a visé un distributeur de prospectus publicitaires (23 000 salariés, 250 sites) pour travail dissimulé par dissimulation d'heures : le découpage des secteurs géographiques sous-estimait systématiquement le temps nécessaire à la distribution, au grave préjudice des salariés, en termes de rémunération, ou de santé -par intensification du travail-.

◆ Des jugements au-delà des réquisitions du Parquet : 10 000 € d'amende et huit mois de prison dont six avec sursis pour travail dissimulé ; 25 000 € d'amende et publicité du jugement dans la presse locale dans un autre cas (Direccte de Rhône-Alpes).

◆ Des gérants de discothèques ont été condamnés à 4 000 euros d'amendes au profit du Trésor public et de l'Urssaf pour emploi non déclaré de six salariés rémunérés 50 € en espèces par nuit (Direccte de Picardie).

◆ En Alsace, la collaboration entre les différents corps de contrôle est bien établie ; ainsi 20 % des procédures pénales sont issues de contrôles conjoints. La qualité du fonctionnement du bureau de liaison franco-allemand, et l'entretien de relations suivies avec les autorités allemandes ont permis de mettre en œuvre plusieurs fois par an des actions coordonnées transnationales sur le thème du travail illégal et du détachement. 53 dossiers ont fait l'objet de demandes d'information de la France vers l'Allemagne, 23 dossiers ont fait l'objet de demandes d'information de l'Allemagne vers la France.

### **Les fraudes à la prestation de service internationale**

Au cours des sept dernières années, le nombre de salariés en provenance d'autres États et ayant fait l'objet d'une déclaration de détachement en France a été multiplié par plus que quatre (169 500 salariés détachés en 2012 contre 38 000 en 2006), avec une croissance particulièrement importante constatée entre 2010 et 2012 (+ 17 % en 2012 et + 30 % en 2011, contre + 5 % les deux années précédentes). Les secteurs principalement concernés sont ceux de la construction (40 %), l'industrie (un quart), et des entreprises de travail temporaire (près d'un cinquième). Les pays fondateurs de l'Union européenne concentrent 59 % des déclarations, mais l'augmentation de celles-ci en nombre (+ 19 %) est plus modérée que dans les nouveaux États membres (+ 44 %)<sup>275</sup>.

275. Voir Rapport au BIT au titre de 2012.



La prestation de services internationale (PSI) désigne une pratique définie et autorisée, mais dont la légalité est conditionnée au respect de certaines règles. Son développement rapide constitue cependant un enjeu concurrentiel et social majeur. Il nécessite une vigilance accrue des services de contrôle afin de vérifier le respect des règles nationales applicables aux entreprises étrangères détachant en France des travailleurs affectés à la réalisation de prestations. En dépit de son encadrement juridique, la prestation de services internationale peut être dénaturée et servir de masque à des dévoiements et à des abus : elle peut être le prétexte à divers moyens frauduleux de réduire les coûts de la prestation et de s'exonérer d'obligations sociales, ce qui porte préjudice aux salariés, introduit une concurrence déloyale, et déstabilise le secteur économique qui en est la proie.

Les irrégularités sont graduées, depuis les omissions simples jusqu'aux fraudes complexes, suivant la typologie du droit pénal :

- infractions contraventionnelles : omission de déclaration de détachement, défaut de certificat A1, non-paiement des salaires, dépassement des durées légales de travail et non-paiement des heures supplémentaires, etc. ;
- infractions délictuelles : montages organisant la dissimulation -partielle ou totale- de l'activité et/ou des salariés ; recours à de multiples sous-traitants dont certains sont fictifs, dépourvus d'existence juridique ou sans organe ni représentation effective ; trafic de main d'œuvre et d'êtres humains.

Dans beaucoup de cas, une grande partie de ces éléments infractionnels sont cumulés et combinés ; et, au-delà du détournement même de la notion de PSI, la stratégie frauduleuse s'étend à des manquements délibérés en matière de prévention des risques professionnels, de surveillance médicale des travailleurs et de déclaration des accidents du travail, à des conditions de travail contraires aux règles en vigueur, voire incompatibles avec la dignité humaine, et à l'abus de vulnérabilité.

En raison des nombreux constats d'infractions relatés par les services mais aussi par la difficulté que comporte ce type de contrôle pour les agents (caractère temporaire de la prestation, difficultés linguistiques, absence de responsable présent sur le site de la prestation), l'objectif 2 du plan 2013-2015 de lutte contre le travail illégal est le renforcement de la lutte contre la fraude dans le cadre des PSI. Il s'agit d'orienter l'action des pouvoirs publics vers une meilleure mise en œuvre de la Directive n° 96/71 dans quatre types d'action complémentaires : prévention, contrôle, sanction, évolution du cadre juridique -notamment européen<sup>276</sup>.

---

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

### Faits et contrôles en matière de fraude à la prestation de service internationale<sup>277</sup>

La prestation étrangère réalise des opérations de plus en plus conséquentes, telles que la réfection complète d'une installation de traitement de surface.

La pose de panneaux photovoltaïques a été en 2013 un secteur à surveiller en raison de conditions de travail très dégradées. Sur un chantier d'une ferme photovoltaïque, le manque d'hygiène était criant ; si quelques déclarations de détachement avaient été faites, en réalité plus de 200 ressortissants étrangers étaient employés : l'enquête devait éclaircir dans quelles conditions, et décrire les liens entre donneur d'ordre et plus de dix entreprises impliquées (Direccte d'Auvergne).

Les ouvriers sud-américains d'une société de droit espagnol attributaire d'un marché de travaux publics étaient exploités hors de toute référence légale : logement indigne, faible paie, durée de travail au-delà des maximums, éviction des accidentés (Direccte de Midi-Pyrénées).

À l'occasion de la campagne sur les risques des chantiers forestiers, plusieurs sous-traitances illicites sont apparues : le travail de coupe est confié par les donneurs d'ordre (négociants, exploitants) à des entreprises de travaux forestiers (ETF), installées sur le territoire français, qui font appel à des entreprises étrangères de l'espace européen. Les règles de la PSI n'étaient pas respectées. La rémunération due et perçue des travailleurs détachés, roumains, bulgares, est à vérifier, compte tenu du transport, de l'hébergement, de la nourriture et du temps de travail effectif. De fait, certaines ETF sont souvent en infraction continue (Direccte de Lorraine). L'envoi des déclarations au dernier moment, la mention de dates d'intervention révisables ou la rotation des salariés sur moins d'un mois sont des procédés ayant non seulement pour effet, mais sans doute parfois pour but de complexifier et ainsi entraver le contrôle.

La vérification de grande ampleur des conditions d'emploi et de travail des vendangeurs a occupé par journées complètes une partie des agents dans les diverses régions viticoles, souvent avec la Mutualité sociale agricole, l'Urssaf et d'autres membres des comités anti-fraudes. L'analyse de la licéité du recours à la prestation de service internationale a tenu une place importante, du fait de la présence de nombreux prestataires et ressortissants étrangers -bulgares, marocains, vietnamiens, iraniens, tchadiens, uruguayens, vénézuéliens, etc.- et, dans bien des cas, de présomptions de fraudes complexes et variées -par exemple dans le vignoble du Tulois.

Les Pyrénées-Orientales, frontalières avec l'Espagne, sont confrontées aux prestations d'entreprises étrangères, ce qui a généré en 2012 des réactions fortes du secteur du BTP, qui estime que les entreprises espagnoles font une concurrence déloyale. Les services ont mis en place, en 2013, une procédure de collaboration avec le secteur, reposant notamment sur la formalisation des signalements : l'objectif est de leur donner une périodicité hebdomadaire ; ainsi en Cerdagne, zone frontalière où de nombreuses irrégularités ont été constatées. →

277. Extraits des notes périodiques sur l'environnement et l'activité de l'inspection du travail.



Les collaborations transfrontalières s'accroissent dans la lutte contre les détournements de la prestation de service internationale. Ainsi, en Alsace, des agents français et allemands ont examiné la situation de 49 entreprises allemandes, une bosniaque et une hongroise intervenant dans des chantiers frontaliers ; en Champagne-Ardenne, la collaboration franco-belge de lutte contre le travail illégal a permis à des fonctionnaires belges de participer à des contrôles. En Alsace, des agents français et allemands ont examiné la situation de salariés d'une quarantaine d'entreprises présentes à la Foire européenne de Strasbourg ; l'intégration au contrôle d'agents des douanes allemandes (FKS) a permis de vérifier plus finement la situation de salariés détachés, en vue d'éventuelles poursuites en Allemagne.

Toute la chaîne de responsabilité a été verbalisée dans une opération de BTP où des travailleurs roumains étaient payés 700 €/mois pour plus de 40 heures par semaine ; le maître d'ouvrage avait déjà fait appel à ce type de montage illégal (Direccte d'Auvergne).

Lors d'une formation-action de trois jours sur la prestation de service internationale, le chantier concret de la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux a servi de support pédagogique : des agents concernés ont pu en apprendre davantage, et échanger sur leurs méthodes. Deux inspecteurs du travail portugais sont venus apporter des éléments de droit et d'expérience très éclairants (Direccte du Centre et de Poitou-Charentes, INTEFP).

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

**Exemple : le contrôle des chantiers de déménagement.**

La saison d'été concentre le plus grand nombre de déménagements de particuliers. C'est une activité de main d'oeuvre assez peu qualifiée, ce qui la rend propice au recours au travail dissimulé. De plus, la mécanisation y est limitée, l'emploi de la force humaine reste la règle, d'où une forte exposition aux risques liés à la manutention. Les contrôles de l'inspection du travail s'adaptent à ces particularités : d'abord localiser des prestations par nature mobiles et momentanées, savoir distinguer les déménagements à caractère professionnel des déménagements privés, intégrer les critères de conformité de la réglementation du transport (car ce secteur est soumis à des règles spécifiques d'accès à la profession, de durée de conduite, de repos et de durée du travail).

Pendant l'été 2013, certaines unités territoriales de la Direccte d'Île-de-France ont renforcé leur activité de contrôle dans ce secteur, en particulier à Paris et dans les Yvelines. Plusieurs contrôles ont conduit à constater l'ampleur du recours au travail dissimulé, parfois par des entreprises en règle qui sous-traitent à d'autres recourant à du travail dissimulé ou non inscrites au registre des transporteurs. De nombreux manquements aux règles de durée du travail, de conduite et de repos ont été constatés, ainsi qu'en matière de sécurité du travail : défaut de vérification des équipements

de levage, de formation aux gestes et postures, de port des équipements de protection individuelle, etc. La multiplication des entreprises éphémères difficiles à contrôler (entreprises domiciliées, louant leurs véhicules et d'une durée de vie d'un à deux ans) exige de maintenir la mobilisation pour limiter les atteintes au droit du travail dans ce secteur.

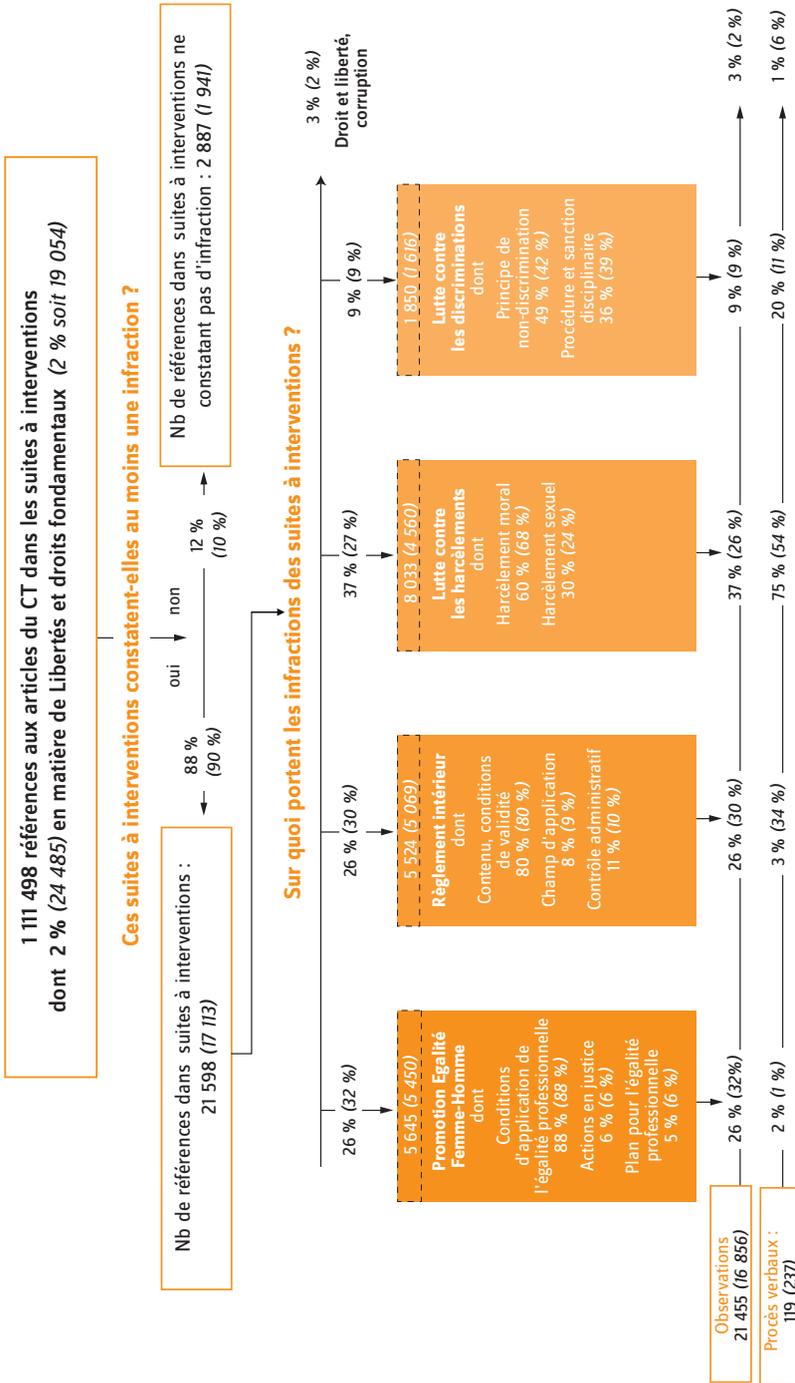
### **Le travail illégal dans l'événementiel**

Les foires commerciales, salons, expositions, grandes manifestations sportives, grands spectacles vivants représentent un secteur économique sensible où se cumulent plusieurs problématiques : la précarité dans l'emploi notamment l'intermittence dans le spectacle, le recours croissant à la prestation de service internationale, le travail illégal sous toutes ses formes. De même que dans la construction, l'augmentation du risque professionnel en matière de santé et de sécurité est corrélée à la pratique du travail illégal. Dans certaines régions, en premier lieu l'Île-de-France, particulièrement concernée, l'action des services vise à renforcer les méthodes de contrôle dans l'événementiel en général et à coordonner des contrôles en impliquant les organisateurs.

En Île-de-France, des contrôles ont été réalisés dans le domaine du spectacle, des tournages et des défilés de mode. Ils ont mis en évidence des problèmes complexes. Dans bien des cas, les situations juridiques mises en place visent à faire échec à la présomption de salariat, en particulier dans le métier de mannequin par l'interposition d'entreprises établies hors de France. Les professions de costumier ou coiffeur recourent de plus en plus rarement à l'emploi salarié, ces professionnels se voyant contraint de s'inscrire en qualité d'autoentrepreneurs pour trouver du travail, alors même que les conditions d'intervention sur les tournages ou dans le cadre d'événementiels les placent dans une situation d'étroite subordination ; par ailleurs les montants facturés paraissent faibles et sont souvent établis en tenant compte du nombre d'heures d'intervention active. Les professionnels subissent là un préjudice manifeste, ne cotisant plus au régime spécifique d'assurance-chômage pour les techniciens (dit « Annexe 8 »).



## Les interventions en matière de libertés et de droits fondamentaux



Avec plus de 24 500 références, la fréquence des références au thème des libertés et droits fondamentaux reste à un niveau modeste (2 % de l'ensemble) qui s'explique, comme antérieurement, par la rareté relative des situations rencontrées occasionnant une intervention. Le sous-thème de la « Lutte contre les harcèlements », en progression forte (+ 76 % en 2013), devient le premier du thème<sup>278</sup>. Le sous-thème de la promotion pour l'égalité entre femmes et hommes s'atténue légèrement, une bonne partie du travail d'incitation des entreprises à remplir leurs obligations en matière de négociation ou de plan d'action ayant été achevé au cours de l'année. Dans les références figurent occasionnellement celles relatives à l'abus de vulnérabilité au sens des articles 223-15-2 et 314-2 alinéa 4 du Code pénal. Souvent issues de contrôles en matière de travail illégal lors desquels des situations humaines particulièrement indignes ont été découvertes, elles sont rares mais donnent lieu à des signalements, à l'autorité judiciaire et à la hiérarchie. Le poids relatif des références portant sur le règlement intérieur reste stable ; ces références concernent principalement des manquements au contenu ou aux conditions de validité du règlement. Les discriminations visées par les enquêtes ont pour origine l'activité syndicale des salariés mais également celles relatives à l'état de santé, voire à la maternité.

La recherche de la preuve reste la difficulté majeure en cette matière ; si les reconstitutions de carrière des représentants du personnel sont aisément praticables, la caractérisation des autres types de discrimination est semée d'obstacles. En fin d'année, un perfectionnement du cadre juridique était évoqué plus généralement en matière de discrimination, notamment à la suite d'un rapport<sup>279</sup> sur les améliorations susceptibles d'être apportées dans la détection et le traitement des discriminations collectives dans le monde du travail. Les discriminations touchent principalement les femmes, les seniors, les salariés titulaires de mandats représentatifs, et les salariés d'origine étrangère. Les pistes de propositions portent sur un accès meilleur aux éléments de preuve, la possibilité d'une action collective en justice afin que soit ordonné à l'employeur de prendre des mesures pour mettre un terme à une discrimination, et la possibilité pour les différents acteurs impliqués dans la lutte contre les discriminations de transmettre au procureur de la République les dossiers paraissant établir l'existence d'une discrimination collective, aux fins de poursuites.

---

278. Le harcèlement sexuel a été redéfini par la loi n° 2012-954 du 6 août 2012, après une période de vide juridique qui a affecté cette incrimination.

279. Laurence Pécaut-Rivolier, magistrate de la Cour de cassation, *Lutter contre les discriminations au travail : un défi collectif*, rapport remis le 13 décembre 2013.



L'inspection du travail, qui se trouve souvent freinée lorsqu'elle doit agir seule contre des agissements illicites de cette nature, se trouve confortée par une action plus organisée des différents services de l'État.

#### En matière de droits fondamentaux : faits et interventions

- ◆ Après enquête de l'inspecteur du travail au siège d'une entreprise multinationale de routage sur un fichier illégal de données personnelles, comportant des appréciations désobligeantes sur les salariés, la direction s'est engagée à permettre à chaque salarié de consulter les informations le concernant, puis à le détruire. La Cnil en a été informée (Direccte d'Île-de-France).
- ◆ Le problème de la transmission sécurisée des dossiers médicaux personnels d'un médecin du travail licencié s'est posé dans un hôpital, par ailleurs objet d'une injonction de la Carsat pour risques psychosociaux. Le directeur s'était emparé de la clé de l'armoire malgré l'intervention du médecin-inspecteur du travail. Le chef de pôle T lui a écrit de laisser le médecin assurer la continuité du secret médical.
- ◆ Sur procès-verbal d'un contrôleur du travail, des faits de discrimination syndicale ont valu à leur auteur trois mois de prison avec sursis, 15 000 € d'amende et 7 000 € de dommages et intérêt (Direccte de Lorraine).
- ◆ Selon des constats effectués par procès-verbal, des travailleurs temporaires du secteur de la production d'électricité se trouvaient rémunérés en méconnaissance du principe d'égalité de traitement, étant privés de certaines indemnités et avantages institués par le statut applicable au secteur (Direccte de Midi-Pyrénées).
- ◆ Une enquête a réuni des éléments récurrents démontrant une stratégie disciplinaire, appliquée depuis des années par les directeurs d'établissements de transport et logistique, mais élaborée en fait par le siège dans les Hauts-de-Seine, à l'encontre de salariés atteints de longues maladies. Au retour d'un arrêt de travail ou à l'entretien professionnel, ceux-ci se voyaient notifier des rappels à l'ordre pour absences répétées, ou excès d'arrêts de travail, suivis d'avertissements préalables à procédure de licenciement. Un salarié, atteint depuis plusieurs années de la maladie de Crohn nécessitant des arrêts de travail réguliers, a ainsi reçu une lettre d'avertissement. Les éléments matériels et intentionnels de la discrimination liée à l'état de santé des salariés au sens des dispositions du Code pénal ont paru réunis, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux. Il était suspecté que le procédé discriminatoire existât dans d'autres établissements de l'entreprise (Direccte de Franche-Comté).

### **L'incitation à établir l'égalité professionnelle entre femmes et hommes**

Un effort global est accompli, notamment en France, pour étudier de plus près les processus sociaux générant des inégalités en fonction du genre, et pour définir des moyens de les supprimer<sup>280</sup>. L'action de l'inspection du travail s'inscrit dans ce contexte mais surtout dans une politique gouvernementale volontariste, traduite en un programme d'intervention sur les acteurs économiques.

Les écarts de salaires entre les femmes et les hommes traduisent pour partie les inégalités professionnelles. Dans le secteur concurrentiel, tous temps de travail confondus, en 2009 la rémunération annuelle des femmes est inférieure de 24 % à celle des hommes<sup>281</sup>. En prenant uniquement les salaires des travailleurs à temps complet, le salaire net mensuel moyen d'une femme est, dans le secteur privé et semi-public, inférieur de 19,3 % à celui d'un homme en 2011. L'écart de salaires s'explique -sans en être nécessairement justifié- par la part importante de femmes occupant des postes à temps partiel (80 % des emplois), les interruptions de carrière, et le fait qu'elles effectuent moins d'heures supplémentaires que les hommes. En outre, les femmes sont moins nombreuses que les hommes aux postes d'encadrement et occupent plus souvent des emplois peu qualifiés et dans des secteurs non mixtes et moins rémunérateurs. Une fois intégrés ces facteurs structurels, il reste une part importante des écarts de salaires entre femmes et hommes qui sont dépourvus de toute cause autre que la discrimination, collective ou individuelle. Si le principe « à travail de valeur égale, salaire égal » est inscrit dans le Code du travail depuis 1972, il est demeuré largement inappliqué et les sanctions dépourvues de toute effectivité. Le décret du 18 décembre 2012 a renforcé les exigences vis-à-vis des entreprises en inscrivant le thème de l'égalité de rémunération parmi ceux devant être traités par les accords et plans d'action, dans un but de réduction des écarts de salaires. La priorité est donnée à la négociation collective, mais il convient de vérifier que celle-ci est engagée et présente un caractère substantiel et loyal ; un procès-verbal de désaccord peut en faire foi ; à défaut, l'employeur peut élaborer un plan unilatéral.

La lutte contre l'inégalité salariale est un sujet complexe appelé à être pris en compte dans des actions territoriales intégrant tous les leviers d'action disponibles : l'information et la sensibilisation, l'accompagnement des

---

280. Un faisceau de publications officielles en témoignent :

- *Guide d'introduction à l'égalité de rémunération*, de Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, Bureau international du Travail, Département des normes internationales du travail, Département des conditions de travail et de l'égalité, Genève, 2013 ;
- « La répartition des hommes et des femmes par métiers : une baisse de la ségrégation depuis 30 ans », *Dares analyses*, n° 79, décembre 2013 ;
- *Relations de travail entre les femmes et les hommes*, Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, 2013 ;
- *Inégalités professionnelles - Vers l'égalité entre les femmes et les hommes*, Ministère des droits des femmes, 2014.

281. *Dares Analyses*, n° 106, mars 2012.

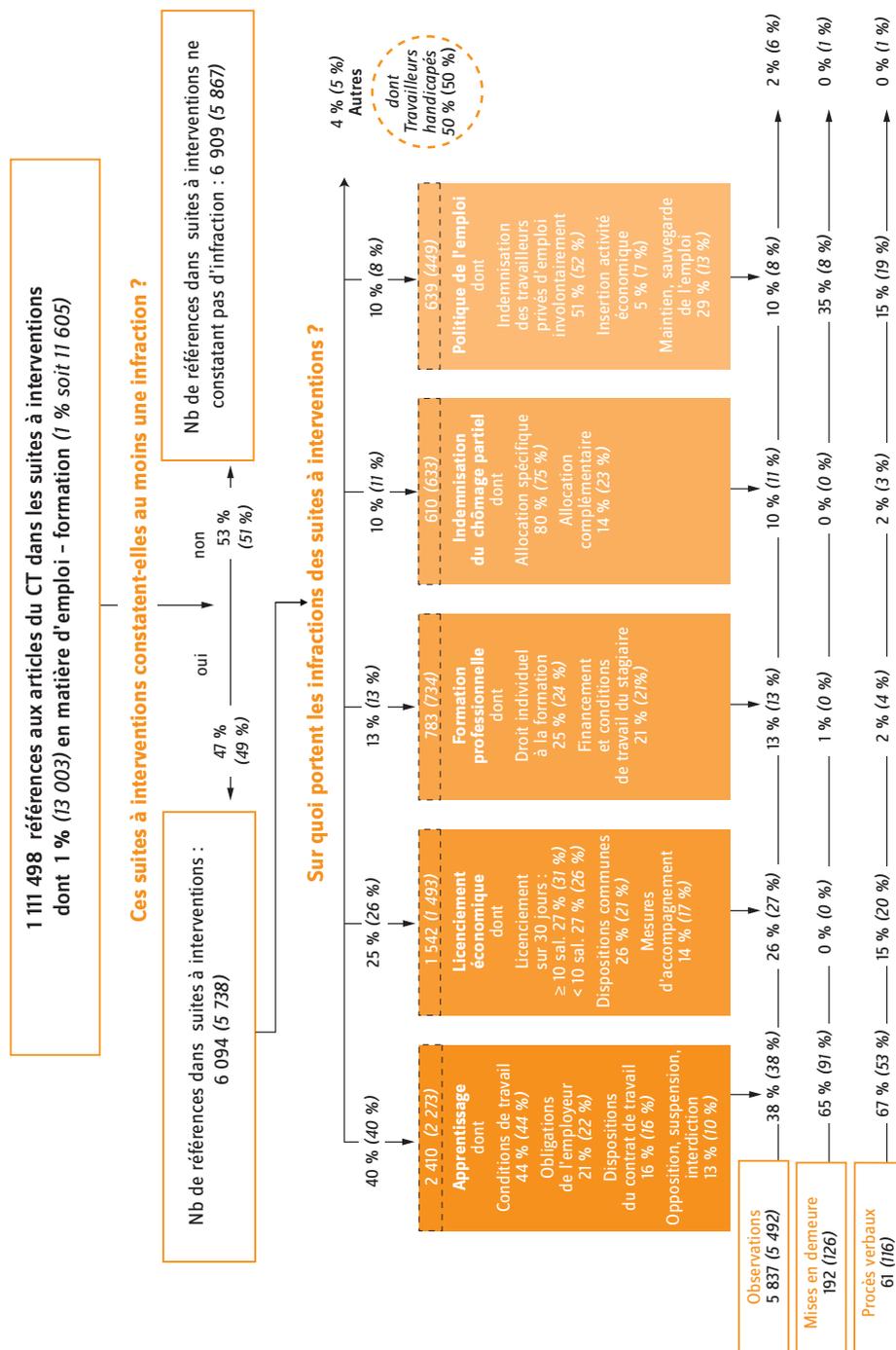


entreprises de dimension modeste, le contrôle. Une stratégie globale de constat des situations de défaillance les plus flagrantes a été définie pour que l'inspection du travail, tant à l'échelon de la section qu'à celui de l'unité territoriale (section centrale travail) ou de la Direccte, puisse contribuer à la mise en action des outils disponibles : lettres d'observation, mises en demeure et, en cas d'absence manifeste de volonté de mise en conformité, engagement de la procédure de pénalité<sup>282</sup>. À cet égard, bien que la thématique de l'égalité de genre soit venue s'ajouter à d'autres priorités déjà définies, les services ont effectué les actions de constats, d'information et de relance lors de leurs interventions auprès des employeurs potentiellement assujettis (c'est-à-dire de plus de 49 salariés, mais en fait surtout dans les grandes entreprises). Entre décembre 2012 et décembre 2013, cinq entreprises ont été sanctionnées par des pénalités financières, 545 ont été mises en demeure, tandis que 4 030 entreprises ont envoyé leurs plans ou accords d'égalité professionnelle à l'administration. Le taux de couverture par un accord d'entreprise ou un plan d'action a ainsi atteint 61,9 % pour les entreprises de plus de mille salariés, et 50 % pour celles de plus 300 salariés et de moins de mille salariés.

Après recueil d'éléments par l'inspecteur du travail et mise en demeure, la pénalité prévue à l'article L.2242-5-1 du Code du travail a été appliquée, au maximum prévu (1 % de la masse salariale, compte tenu de l'absence de motif de défaillance prévus à l'article R.2242-6), à l'encontre d'une école supérieure technique pour absence de mesures prises sur l'égalité femmes/hommes malgré un écart de salaire médian de 566 € et moyen de 472 € au détriment des femmes cadres. En cas d'application du montant forfaitaire, cela représenterait 9 443 €/mois (Direccte d'Île-de-France).

282. Des documents-types ont été diffusés : une lettre type d'information incitant l'employeur à vérifier la situation de l'entreprise au regard de son obligation ; deux mises en demeure type sur l'inexistence de l'accord ou du plan d'action et l'insuffisance de l'accord ou du plan d'action ; quatre décisions type du Direccte (non application de la pénalité en cas de régularisation ; non application de la pénalité eu égard aux motifs de défaillance fixés par le Code du travail ; notification de la pénalité ; levée de la pénalité suite à régularisation). Un tableau excel permet d'analyser la conformité des accords et des plans d'action lors du dépôt.

## Les interventions en matière d'emploi et de formation





Avec 13 000 références, le thème dénommé « emploi-formation »<sup>283</sup> est l'objet d'une augmentation d'activité par rapport à 2012.

Le sous-thème de l'apprentissage reste le plus important dans le domaine ici concerné. Ces références portent sur les conditions de travail des apprentis pour 44 %, dont près de la moitié sur la durée du travail des apprentis de moins de 18 ans. La part des actes administratifs portant opposition, suspension ou interdiction en matière d'emploi d'apprentis augmente un peu. Il en est de même pour le sous-thème du licenciement économique.

Les références relatives à la formation professionnelle, quelques centaines chaque année, concernent le droit individuel à la formation, objet de négligences et de litiges, et les conditions d'emploi et de travail des stagiaires, ce dernier sujet étant lié aux abus identifiés et commentés dans le débat public. Bien qu'également marginal par lui-même du point de vue quantitatif, le sous-thème de la politique de l'emploi fait l'objet d'une forte augmentation des références (+ 42 %), essentiellement due à l'évolution de la rubrique du maintien dans l'emploi et de la sauvegarde de l'emploi qui fait plus que doubler, par l'effet des mesures instituées par le Gouvernement en la matière, à la mise en œuvre desquelles l'inspection du travail est amenée à participer.

### III - d - 3 • L'activité de contrôle dans quelques secteurs spécifiques

#### Le secteur agricole

En 2013, les interventions effectuées dans les entreprises de production agricole sont au nombre de 17 000<sup>284</sup> (15 300 en 2012). Ces interventions comprennent notamment 8 000 contrôles, et 4 700 enquêtes. Parmi les 17 270 suites à intervention, le nombre d'observations notifiées s'élève à 10 680, les mises en demeure à 146, les procès-verbaux à 308, les décisions à 5 050.

283. Ce thème traduit uniquement l'activité de l'inspection du travail dans ces domaines, où elle intervient de façon spécifique et assez ponctuelle par rapport d'autres services dédiés des Directe tels que le pôle 3E et le service spécialisé de contrôle de la formation professionnelle.

284. Source : requête dans *Delphes*, 10 juillet 2014.

## Le secteur maritime

L'activité dans ce secteur ne fait pas en l'état l'objet d'une requête statistique spécifique. Les services compétents<sup>285</sup> poursuivent, dans une dynamique collective, leur adaptation aux nouveautés et aux spécificités de leurs missions :

- périmètre d'intervention de l'inspection du travail différent des autres secteurs car contraint par la mobilité des navires ;
- présence de partenaires divers (Directions départementales du territoire et de la mer, centres de sécurité des navires, Enim) mieux préparés aux interventions en mer ;
- évolution en cours de la réglementation sous l'impulsion de la convention du travail maritime ;
- conditions de travail difficiles des gens de mer, risques professionnels élevés, organisation du temps de travail, habitudes et contraintes très particulières de ces métiers ;
- nécessité de mutualiser entre agents les expériences et les pratiques. À cet égard, le site agrégateur de liens [www.netvibes.com/docpdl](http://www.netvibes.com/docpdl), à l'enseigne « 20 000 liens sur la mer », a été créé par les documentalistes de la Direccte des Pays de Loire, avec le concours actif du groupe de travail « réglementation maritime » de Bretagne et Pays de la Loire, et a été ouvert, à l'usage des agents « maritimes » en premier lieu.

La journée du Droit du travail maritime est un exemple d'animation dans le domaine de compétence des services : organisée par la Direccte de Languedoc-Roussillon et la section d'inspection du travail, elle a réuni 106 participants, en présence de la Direction générale du travail et de l'Enim, autour de nombreux sujets d'actualité des activités de la mer.

## Le secteur des transports routiers

Le nombre d'interventions de l'inspection du travail en 2013 est proportionné à l'importance relative du secteur<sup>286</sup>. Tandis que le nombre relatif des demandes d'autorisation de licenciement de salariés protégés y a été beaucoup plus important que dans les autres secteurs, l'activité de contrôle

---

285. Voir la partie I.

286. En 2013, pour 42 000 établissements de transport routier, 7 214 interventions dont 346 contrôles et 230 procès verbaux.



au sens strict est un peu inférieure. Le taux d'infraction constaté y est identique à ce qui est observable dans l'ensemble des secteurs d'activité, mais l'activité répressive est le double de celle qui est pratiquée dans l'ensemble des secteurs.

Dans plusieurs régions, deux services de contrôle de la Direccte, l'inspection du travail et le service métrologie du pôle C, coopèrent à des opérations conjointes de surveillance des chrono-tachygraphes et du temps de conduite et de repos des conducteurs de camion. Ces contrôles sont effectués généralement en se rendant à une « base logistique » (vaste installation polyvalente de chargement, déchargement, transit et prestations diverses) où sont présents de nombreux camions. Ils consistent à vérifier si les données d'activité du conducteur et le matériel numérique qui mesure les temps de conduite et de repos sont conformes aux exigences de la réglementation sociale européenne.

### Les centrales nucléaires<sup>287</sup>

En 2013, l'inspection du travail de l'ASN a mené 834 interventions lors de 283 journées d'inspection sur le terrain, dont 38 réunions de CHSCT, relevé 1 786 observations et adressé 10 procès verbaux aux parquets concernés<sup>288</sup>.

### Les emprises de la Défense nationale

Les inspections réalisées en 2013 sont au nombre de 575 (586 en 2012), dont 160 contrôles de chantiers (182 en 2012), 44 d'entreprises (110 en 2012), le reste des contrôles (371) ayant été effectués dans les organismes de la Défense<sup>289</sup>.

---

287. Pour mémoire, le contrôle des inspecteurs du travail de l'Autorité de sûreté nucléaire, seuls compétents dans les centrales nucléaires de production d'électricité (CNPE), porte sur l'ensemble des dispositions du Code du travail dans ces établissements spécifiques. Voir *supra*, dans la première partie, les éléments sur la compétence des inspecteurs du travail de l'ASN. Voir aussi le *Rapport de l'ASN sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2013*, ASN, avril 2014, notamment p. 373 et 396, accessible par : [www.asn.fr/Informer/Publications/Rapports-de-l-ASN/La-surete-nucleaire-et-la-radioprotection-en-France-en-2013](http://www.asn.fr/Informer/Publications/Rapports-de-l-ASN/La-surete-nucleaire-et-la-radioprotection-en-France-en-2013)

288. Source : ASN, juillet 2014. Voir document IIIId28 et IIIId29.

289. Source : Inspection du travail dans les armées, juillet 2014.

### III - e • Le recours à la procédure pénale<sup>290</sup>

En dix ans (2004-2013), l'inspection du travail a transmis 63 839 procès-verbaux (PV) aux procureurs de la République.

6 374 ont été transmis en 2013. Abstraction faite d'un « pic » constaté en 2011 (8 435 PV), l'année 2013 s'inscrit, sans écart très significatif, dans la moyenne des cinq dernières années, qui fluctue entre 6 000 et 8 000 PV chaque année. Par rapport aux contrôles donnant lieu à constat d'infraction, la procédure de transmission par procès-verbal, marquant la saisine de l'autorité judiciaire, est engagée dans moins de 4 % des situations. L'agent de contrôle dispose en effet par ailleurs de différents outils juridiques autres que le procès-verbal<sup>291</sup>.

La répartition des procès-verbaux par thème et, plus détaillée, par « sous-thème », est relativement stable sur longue période<sup>292</sup>. Le sous-thème de la répression du travail illégal y occupe de beaucoup la première place, avec 30 % des procédures. Dans leur globalité, près d'un tiers des PV visent des infractions en matière de santé et de sécurité ; mais à l'intérieur de ce champ juridique, leur répartition par sous-thème est moins précise parce que, le plus souvent, un seul et même procès-verbal vise une pluralité d'infractions relevant de différents « sous-thèmes ». Ainsi, au nombre de procédures visant exclusivement le risque CMR, l'absence d'équipements de protection ou encore l'exposition aux chutes de hauteur, certains procès-verbaux classés « divers » doivent s'additionner de sorte que le total en est nécessairement plus important que ne le montrent les chiffres des sous-thèmes. En revanche la répartition est plus fine et significative dans le thème « contrat de travail » (21 % des procédures). Les infractions en matière de durée du travail y sont les plus souvent visées (près de 11 % du total des PV tous thèmes confondus). En y ajoutant le repos hebdomadaire et les jours fériés (10 % du sous-thème), c'est l'implication des services dans le champ de la réglementation du temps de travail qui apparaît significative.

#### Le suivi et l'animation de l'activité pénale

L'autorité centrale de l'inspection du travail a énoncé des règles qui sont suivies par les agents de contrôle et leur hiérarchie lors de la rédaction, de la transmission et du suivi d'un procès-verbal<sup>293</sup>. L'Observatoire des suites

---

290. Voir en annexe (CD) document IIIe.

291. Voir plus haut, le § intitulé *Les moyens d'intervention, les suites du contrôle*.

292. Voir en annexe (CD) les tableaux en III<sup>e</sup>, notamment la répartition de la verbalisation par sous-thèmes.

293. Voir dans le rapport précédent publié au titre de 2012 un § qui traite de l'instruction DGT n° 11 du 12 septembre 2012 sur les procès-verbaux de l'inspection du travail. Cette instruction actualise les règles d'élaboration des procès-verbaux et de leur suivi au regard des évolutions du système d'inspection du travail et du *corpus* réglementaire et jurisprudentiel en matière de procédure pénale.



pénales (OSP) au sein de la DGT a pour but de recenser l'ensemble des procès-verbaux dressés et transmis à la justice et d'en suivre les résultats, par une mise à jour permanente des suites données tant par les parquets que par les juridictions. La valorisation des procédures pénales, que ce soit en interne, en favorisant la qualité du procès-verbal comme geste professionnel ultime mais essentiel, ou vis-à-vis des citoyens, en marquant le caractère inadmissible de certains agissements, incombe aux divers échelons du système d'inspection.

Le suivi des procédures est réalisé par les unités territoriales, qui transmettent les éléments actualisés à l'Observatoire des suites pénales. Des tableaux récapitulatifs des suites judiciaires réservées aux procédures transmises à la Justice depuis dix ans sont présentés en annexe<sup>294</sup>. Les deux tiers des procédures rédigées et transmises en 2013 n'ont pas encore de suite connue à la mi-2014 ; cela est dû au délai de traitement par l'autorité judiciaire : en effet, il faut en moyenne 5 à 6 ans pour avoir connaissance de la suite réservée à une procédure. C'est pourquoi l'analyse porte sur les années 2008 et précédentes, années pour lesquelles le taux d'information est devenu significatif : 64 % des suites à PV sont maintenant connues pour 2008, 67 % pour 2007. Les suites judiciaires aux PV transmis en 2007<sup>295</sup> et 2008<sup>296</sup>, quelle que soit la date de la suite, font apparaître que :

- les classements sans suite, tous motifs confondus, représentent environ un quart des décisions (respectivement 23 % et 27 %) ;
- 39 % et 33 % des procédures ont fait l'objet de poursuites par décision des parquets ;
- les procédures alternatives aux poursuites<sup>297</sup>, avec une large majorité de rappels à la loi et d'avertissements, sur les périodes considérées, représentent 17 % et 18 % des suites connues.

L'analyse des jugements rendus sur la base des procédures transmises en 2008<sup>298</sup> et 2009<sup>299</sup> fait apparaître une forte proportion de condamnations (plus de 90 %), et des relaxes dans environ un cas sur dix. Pour ces deux années, dans plus de 70 % des cas, il s'agit de peines d'amende. Les peines de prison sont prononcées dans un cas sur sept environ et sont majoritairement assorties d'un sursis.

---

294. Voir en annexe (CD) les tableaux en III<sup>a</sup>

295. *Id.*

296. *Id.*

297. Ces procédures alternatives, qui concernent des infractions simples, élucidées et reconnues par le mis en

298. Voir en annexe (CD) les tableaux en III<sup>e</sup>.

299. *Id.*

L'analyse par thème des jugements rendus sur les PV transmis en 2008, quelle que soit la date du jugement, fait apparaître :

- sur le sous-thème « obligations générales » (incluant en majorité l'interdiction du travail illégal) : 64 % d'amendes seules, 25 % de peines d'amendes assorties de prison, 6 % de peines de prison seule, 1 % de dispense de peine ou autres décisions, et 4 % sans autre précision ;
- sur le sous-thème « santé et sécurité » : 76 % d'amendes seules, 12 % de peines de prison accompagnées de peines d'amendes, 2 % de prison seule, 1 % de dispense de peine ou autres décisions. Les relaxes sur ce sous-thème représentent 41 % des relaxes sur des PV de 2008 ;
- sur le sous-thème « contrat de travail » : 75 % d'amendes contraventionnelles ou délictuelles, 13 % de peines de prison assorties d'amendes, 3 % de peines de prison, 2 % de dispenses de peine ou autres décisions et 7 % sans précision. 8 % de relaxes sur le total des relaxes 2008. Les relaxes sur ce sous-thème représentent 14 % des relaxes sur des PV de 2008 ;
- sur le sous-thème « représentation du personnel » : 85 % d'amendes seules, 4 % de peines de prison accompagnées de peines d'amendes ;
- sur le sous-thème « emploi formation » : 90 % d'amendes seules, 10 % de peines de prison.

L'analyse par thème des jugements rendus sur les PV transmis en 2009, quelle que soit la date du jugement, fait apparaître :

- sur le sous-thème « obligations générales » (incluant en majorité l'interdiction du travail illégal) : 65 % d'amendes seules, 20 % de peines d'amendes assorties de prison, 3 % de peines de prison seule, 3 % des PV en dispense de peine ou autres décisions. Les relaxes sur ce sous-thème représentent 27 % des relaxes sur des PV de 2008 ;
- sur le sous-thème « santé et sécurité » : 71 % d'amendes seules, 13 % de peines de prison accompagnées de peines d'amendes, 1 % de prison seule, 4 % de dispense de peine ou autres décisions. Les relaxes sur ce sous-thème représentent 39 % des relaxes sur des PV de 2008 ;
- sur le sous-thème « contrat de travail » : 78 % d'amendes contraventionnelles ou délictuelles, 2 % de peines de prison assorties d'amendes, 2 % de peines de prison, 5 % de dispenses de peine ou autres décisions. Les relaxes sur ce sous-thème représentent 27 % des relaxes sur des PV de 2009 ;
- sur le sous-thème « représentation du personnel » : 77 % d'amendes seules, 9 % de peines de prison accompagnées de peines d'amendes ;
- sur le sous-thème « emploi formation » : 67 % d'amendes seules.

Le suivi des procès-verbaux est un des thèmes récurrents des réunions des agents de contrôle, animées par leur hiérarchie, parfois avec les interlocuteurs habituels de l'inspection du travail au sein de la magistrature dans le ressort de chaque tribunal. Le propos est de faire le point des difficultés et de dénouer les éventuels blocages à la verbalisation.



Les relations que les parquets nouent avec l'inspection du travail résultent de diverses nécessités, la première étant la participation des agents verbalisateurs au traitement judiciaire des procédures. Les agents sont appelés à exprimer leur avis pratique et juridique sur les procès-verbaux d'audition par officier de police judiciaire des personnes mises en cause. Ils assistent généralement à l'audience pénale. Plus généralement, les parquets sollicitent les services en tant que praticiens du droit du travail pour enrichir l'appréciation de certains faits susceptibles de poursuites ; ainsi la politique pénale du travail, souvent perçue comme réduite au travail illégal et aux accidents du travail graves, peut être mieux appréhendée par les magistrats. Des échanges réguliers ont lieu sur les actions prioritaires, sur les dossiers sensibles, sur la rédaction des procès-verbaux, sur des questions juridiques et pratiques telles que les moyens de faciliter le travail des greffiers, les poursuites engagées exclusivement à l'encontre des personnes morales, ou encore la mise en application des peines alternatives aux poursuites<sup>300</sup>. Dans certaines régions, des chartes traduisent les bonnes pratiques relationnelles souhaitées au niveau local par les deux administrations.

### III - f • Le signalement des déficiences et des abus en matière de législation

Les agents de l'inspection du travail ont, conformément à l'article 3 de la convention n° 81<sup>301</sup>, la mission de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences du droit, ainsi que les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes<sup>302</sup>, notamment les contournements, évitements ou détournements juridiques dont ces dispositions seraient l'objet. Le Bureau international du travail commentait ainsi cette mission : « Les inspecteurs du travail peuvent être les agents publics les mieux placés, du fait de leur libre accès aux lieux de travail ainsi que des relations privilégiées qu'ils ont vocation à entretenir avec les employeurs et les travailleurs, pour détecter des situations susceptibles d'appeler des solutions juridiques en vue d'une meilleure protection au travail »<sup>303</sup>.

300. Un exemple de peine alternative proposée aux contrevenants en matière de santé et de sécurité au travail est l'obligation de suivre une formation de plusieurs jours à la prévention des risques. Ce dispositif est généralement réservé aux employeurs de petites entreprises, auteurs présumés d'infractions n'ayant pas entraîné d'accident 301. Également l'article 6 de la convention n° 129.

302. Ce rôle a été illustré par l'intervention emblématique d'un inspecteur du travail, Denis Auribault, auteur en 1906 d'une note d'alerte aussi perspicace que précoce sur les dangers de l'amiante.

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

La contribution à l'amélioration du droit est une fonction qui s'exerce suivant trois modalités formelles, sans que celles-ci excluent d'autres voies de signalement des difficultés :

- conformément à une instruction du 23 mars 2013, les directeurs régionaux (Direccte et Dieccte) sollicitent leur pôle T pour adresser tous les quinze jours à l'autorité centrale, sur l'activité et l'environnement de l'inspection du travail, une note faisant ressortir les principaux éléments relatifs aux tendances économiques et sociales conjoncturelles, aux relations et conditions de travail dans la région. Cette périodicité rapprochée permet que soient évoqués certains dossiers précis. À partir des éléments transmis sur le contexte et l'activité des services, une note bimestrielle restitue un éventail de faits notables, révélateurs de tendances, ou sortant de l'ordinaire ;
- une synthèse sur les relations du travail et l'action de l'inspection du travail est rédigée annuellement par chaque Direccte et transmise à la DGT. Ces rapports régionaux intègrent les observations en provenance essentiellement des sections d'inspection du travail<sup>304</sup> sur l'application des dispositions dont elles sont chargées d'assurer l'exécution. Une compilation nationale permet tout à la fois l'information hiérarchique et transversale sur les grandes tendances du monde du travail ainsi que le recueil des questions juridiques ou techniques. Les bureaux compétents de la DGT participent en fonction de leur disponibilité à l'élaboration des réponses, qui sont diffusées au fur et à mesure par l'intranet professionnel Siteire dès lors qu'elles ont pu être mises en forme et validées ;
- enfin, la même instruction précise les informations devant être transmises sans délai par l'inspection du travail à la DGT à l'occasion de tout accident mortel ou très grave ; cette procédure vise entre autres à une perception centralisée et rapide d'éventuels phénomènes émergents, grâce à des informations permettant une synthèse des problèmes qu'ils dénotent, sans attendre les bilans annuels.

Au cours de l'année 2013, les directions régionales ont ainsi pu contribuer à l'information de l'autorité centrale sur les difficultés du contrôle de conformité des cas de plus en plus nombreux de recours aux prestations d'entreprises étrangères<sup>305</sup>. La prestation de service internationale, qui est prévue par les directives européennes, est en effet l'occasion de certaines dérives comme la fausse sous-traitance et le trafic →

304. Article R.8112-4.

305. Ce qui par ailleurs a généré tout au long de l'année des réactions fortes des professionnels, par exemple dans le secteur de la construction, qui estime subir une concurrence irrégulière et déloyale.



de main d'œuvre, et d'anomalies comme la déclaration partielle ou la fausse déclaration. Ces signalements ont alimenté l'argumentaire présenté devant les ministres du travail de l'Union européenne réunis le 9 décembre pour délibérer sur le renforcement des procédures en matière de détachement transfrontalier de travailleurs et de lutte contre les pratiques frauduleuses.

De son côté, l'inspection du travail de l'Autorité de sûreté nucléaire faisait part de ses interrogations, en matière de sous-traitance, sur la différence et l'éventuelle articulation entre la notion de « surveillance des prestataires » au titre du régime des installations nucléaires de base et celle de « surveillance du respect des mesures de prévention à la charge des entreprises extérieures » inscrite dans les dispositions de l'article L.4522-1 du Code du travail<sup>306</sup>.

Dans le secteur des services en ingénierie informatique, le contrôle de la durée du travail se heurte à la question de la détermination du régime d'horaires applicable compte tenu des dispositions conventionnelles, à la difficulté d'obtenir la mise en place d'un système de décompte de la durée du travail et de s'assurer de la sincérité du décompte du fait de l'exécution délocalisée du contrat de travail chez des clients. Ces particularités conditionnent l'aboutissement du contrôle à des constats effectués au siège de l'entreprise pour confronter les relevés d'heures en possession de l'employeur légal avec les éléments produits par le client.

Sujet plus restreint et saisonnier : les épisodes de forte chaleur estivale. Lors de questions par téléphone, des usagers exprimaient leur insatisfaction de l'absence de température limite fixée par des textes. Toutefois on observait qu'un consensus à cet égard pouvait se dégager après un drame : en Alsace, à la suite du malaise mortel ayant frappé vers 14 h 30, sous une température de 35 ° à l'ombre, un ouvrier intérimaire de la construction âgé de 57 ans, une réunion extraordinaire du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) a conduit à limiter l'intensité du travail, à arrêter le travail à 13 h au-delà de 32 °, et à adapter les moyens de protection et de rafraîchissement.

En matière de transport routier, outre les contrôles du respect de la réglementation sociale européenne sur le temps de conduite des chauffeurs, les services se sont préoccupés de l'abus du cabotage. Celui-ci est la faculté accordée à titre temporaire à un transporteur européen titulaire d'une licence communautaire de réaliser un transport intérieur sur le territoire français. Il est encadré par le règlement CE 1072/2009. Ce règlement prévoit notamment lorsqu'un transport international est à destination du territoire français, que le cabotage est autorisé, après déchargement des marchandises, dans la limite de trois opérations sur le territoire français qui doivent être achevées dans un délai de sept jours. Les services se soucient du fait que ces règles ne sont pas respectées : les véhicules d'entreprises de transport étrangères ne quittent plus le territoire français, et ce type d'abus est matériellement difficile à combattre de façon systématique.

306. L'ASN signalait par exemple aussi que lors d'incidents significatifs de radioprotection en INB impliquant des sous-traitants, seuls les exploitants nucléaires font la déclaration alors que l'employeur du salarié victime de l'incident devrait également le faire.

D'autres sujets ont occasionné des signalements d'amélioration souhaitable, de vigilance ou de meilleure explicitation, par exemple l'insuffisante coordination des chantiers de construction, le travail en milieu pénitentiaire, les conditions de travail et leur contrôle dans la navigation intérieure, le statut juridique du travailleur indépendant et le manque de netteté des textes applicables, le secret défense (objet, périmètre, opposabilité), le travailleur à domicile ou le télétravailleur (nature du contrôle de l'inspection du travail), l'hébergement collectif de travailleurs (clarification des divers moyens dont dispose l'agent de contrôle notamment le droit d'entrée dans les locaux, les arrêtés préfectoraux de fermeture, l'articulation des infractions au Code du travail et au Code pénal), les nanomatériaux (nature des risques, mesures de prévention).

# Documents disponibles dans le CD-ROM annexe

## I • Compétence, organisation

### Ia. Généralités, champ d'intervention, compétence des services

- la1. La France. Généralités
- la2. Les institutions françaises
- la3. Organisation juridictionnelle de la France
- la4. Les textes de référence pour la rédaction du rapport annuel au BIT sur l'inspection du travail
- la5. La convention n° 81
- la6. La convention n° 129
- la7. La convention n° 178
- la8. La convention du travail maritime de 2006
- la9. Textes législatifs sur l'inspection du travail
- la10. Textes réglementaires sur l'inspection du travail
- la11. Sigles utilisés parfois ou souvent
- la12. Petit glossaire
- la13. Données INSEE - Voir pages 42 et s.
- la14. Au Royaume-Uni : une inspection du travail axée sur la santé et la sécurité
- la15. Éléments complémentaires sur les secteurs maritime et portuaire
- la16. Implantation des sections d'inspection du travail compétentes dans le secteur maritime (France entière)
- la17. L'Inspection du travail dans les armées : informations complémentaires, textes, organisation, activité
- la18. Éléments complémentaires sur l'Inspection du travail dans les armées
- la19. L'intervention de l'inspection du travail en matière de contrat de travail : une compétence limitée
- la20. Conciliation, médiation et arbitrage dans les conflits du travail
- la21. Les textes parus en 2013 en lien avec l'activité de l'inspection du travail
- la22. Les normes
- la23. La notion juridique d'« ordre public » en droit du travail

## **Ib. La direction du système d'inspection**

- Ib1. Schéma institutionnel du système français d'inspection du travail
- Ib2. Organigramme de la Direction générale du travail
- Ib3. Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT). Éléments complémentaires sur le fonctionnement et l'activité en 2013
- Ib4. Conseil d'orientation sur les conditions de travail : attributions et missions
- Ib5. Le Conseil d'orientation sur les conditions de travail
- Ib6. Pilotage et animation du système d'inspection du travail : le Service d'animation territoriale
- Ib7. La DGEFP : quelques informations complémentaires
- Ib8. Rapport d'activité de la Direction des affaires européennes et internationales (DAEI)
- Ib9. L'INTEFP
- Ib10. INTEFP. Rapport d'activité 2013

## **Ic. Les échelons territoriaux**

- Ic1. Les fonctions des médecins inspecteurs du travail
- Ic2. Le pôle travail dans une unité territoriale
- Ic3. Nombre de sections d'inspection du travail par régions et par départements
- Ic4. La fonction de renseignement du public dans les Unités territoriales
- Ic5. Les fonctions d'expertise et de soutien aux agents de contrôle

## **Id. Les coopérations internes et externes**

- Id1. Santé au travail : schéma institutionnel
- Id2. Dix-sept organismes concourant à l'effectivité du droit dans le domaine du travail
- Id3. Le Comité opérationnel départemental antifraudes (CODAF)
- Id4. L'inspection des installations classées
- Id5. La coopération internationale
- Id6. Eurogip

# **II • Ressources, gestion et valorisation de l'inspection du travail**

## **Ila. Moyens de fonctionnement**

- Ila1. Les moyens matériels alloués à l'inspection du travail
- Ila2. Remboursement des frais de déplacement et de mission

## **IIb. Ressources humaines**

- IIb1. Effectifs d'agents de contrôle
- IIb2. Ventilation des agents par catégorie
- IIb3. Situation et évolution catégorielles et fonctionnelles des effectifs du système d'inspection du travail 2013
- IIb4. Recrutement et formation des agents de l'inspection du travail
- IIb5. Les grilles indiciaires dans l'inspection du travail
- IIb6. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Bilan social 2012

## **IIc. Aspects managériaux**

- IIc1. Quelques observations sur les incidents de contrôle
- IIc2. Textes de référence relatifs à la protection fonctionnelle des agents de l'inspection du travail
- IIc3. La protection fonctionnelle des agents en 2013
- IIc4. Direccte Poitou-Charentes. Rapport d'activité 2013
- IIc5. Bilan 2013 de l'action de l'inspection du travail et programme d'actions en 2014 en Poitou-Charentes
- IIc6. L'inspection du travail dans le Bas-Rhin
- IIc7. Pour un ministère du Travail fort. Dossier d'information. Inspection du travail. Novembre 2013
- IIc8. Aspects patrimoniaux

# **III • L'activité de l'inspection du travail**

## **III. Schéma des activités de l'inspection du travail**

- IIIa. L'aide à l'accès au droit et le conseil
- IIIa1. Vous avez été employé(e) dans une entreprise ou par un particulier, sans posséder de titre de séjour ou de travail, la loi protège vos droits acquis par le travail. Dépliant
- IIIa2. Exploitation de l'enquête Sumer 2010. Direccte d'Île de France, février 2014
- IIIa3. Repérer, évaluer et prévenir les risques professionnels dans les métiers de la propreté

## **IIIb. La fonction d'intervention et de contrôle**

- IIIb1. La politique du travail
- IIIb2. Présentation stratégique du projet annuel de performances
- IIIb3. Objectifs et indicateurs de performance
- IIIb4. PLR 2013. Extrait du RAP de la mission Travail et Emploi
- IIIb5. Les moyens et les suites du contrôle

### **IIIc. Le référentiel déontologique**

IIIc1. La confidentialité des plaintes : une obligation spécifique à l'inspection du travail

IIIc2. Confidentialité et information

### **IIId. Les interventions en 2013**

IIId1. Les interventions par type et par région

IIId2. Les suites à intervention par type et par région

IIId3. Les articles visés par type de suite et par objet

IIId4. La négociation collective en 2013. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

IIId5. Haut conseil du dialogue social. Présentation de la mesure d'audience syndicale au niveau national et interprofessionnel. Mars 2013

IIId6. Le contexte de l'action des services en matière de représentation du personnel

IIId7. Guide d'introduction à l'égalité des rémunérations. OIT, Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, 2013

IIId8. Relations de travail entre les femmes et les hommes. Présentation des résultats de la consultation des salariés de 9 grandes entreprises françaises. Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, Brigitte Grésy

IIId9. Vers l'égalité réelle entre les hommes et les femmes. Chiffres clés. Ministère des droits des femmes, 2014

IIId10. Le traitement des demandes d'autorisation relatives aux salariés protégés

IIId11. « Les salariés déclarant avoir interrompu ou refusé une tâche pour préserver leur santé ou leur sécurité », Dares Analyses, n° 23, avril 2013

IIId12. « La prévention des risques professionnels vue par les médecins du travail », Dares Analyses, n° 55, septembre 2013

IIId13. Plan santé au travail 2010-2014, Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique, 2010

IIId14. Bilan de la campagne nationale de contrôle sur les risques forestiers et sylvicoles. Réalisée de mars 2013 à février 2014, Direction générale du travail, extrait

IIId15. Les « suites à contrôle » de l'inspection du travail en matière de prévention des risques d'incendies et d'explosions en 2013

IIId16. « Les expositions aux produits chimiques cancérigènes en 2010 », Dares Analyses, n° 54, septembre 2013

IIId17. L'action sur la pénibilité au travail

IIId18. « L'apprentissage en 2012 », Dares Analyses, n° 42, juin 2014

IIId19. Procédure de rupture conventionnelle, DDTEFP de la Seine-Maritime, 2008

- IIIId20. « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle », Dares Analyses, n° 64, octobre 2013
- IIIId21. « Les bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2013, Dares Analyses, n° 76, décembre 2013
- IIIId22. « Horaires atypiques de travail », Le point des connaissances sur..., INRS, ED 5023, mars 2013
- IIIId23. Bilan du PNLTI 2013-2015, perspectives 2014, Commission nationale de lutte contre le travail illégal, 2013
- IIIId24. Premiers résultats d'une opération nationale d'envergure pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur du BTP. Communiqué de presse, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2013
- IIIId25. Prévention du travail illégal dans le secteur de la sécurité privée. Questions réponses sur le cadre juridique des contrats de prestation et de sous-traitance dans la sécurité privée, mars 2013
- IIIId26. Instruction DGT-DNLF-ACOSS-MSA n° 2013-7 du 29 mars 2013 relative à la lutte contre le travail illégal et à la poursuite de la coopération en les Direccte, les Urssaf et les caisses de mutualité sociale agricole
- IIIId27. « La répartition des hommes et des femmes par métiers », Dares Analyses, n° 79, décembre 2013
- IIIId28. Activité de l'inspection du travail dans les centrales nucléaires
- IIIId29. Contribution de l'Autorité de sûreté nucléaire au rapport sur l'inspection du travail en France en 2013 rédigé en application des articles 20 et 21 de la Convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

### **IIIe Le recours à la procédure pénale**

- IIIe1. Évolution de la verbalisation par thème
- IIIe2. PV transmis aux parquets en 2012 dans les départements d'outre-mer (par thème)
- IIIe3. Suites judiciaires des PV de l'inspection du travail dressés de 2004 à 2013
- IIIe4. Suites données aux procès-verbaux dressés en 2008
- IIIe5. Suites données aux procès-verbaux dressés en 2009
- IIIe6. Jugements prononcés sur les PV dressés en 2008
- IIIe7. Jugements prononcés sur les PV dressés en 2009
- IIIe8. Les PV, par thème et sous-thème, 2004-2013
- IIIe9. L'analyse de la verbalisation et des suites pénales : note méthodologique sur l'exploitation de l'observatoire des suites pénales (OSP)

# Table des matières

Avant-propos	3
Quelques faits marquants de l'inspection du travail en 2013	5
Quelques chiffres - clés	7
Note liminaire ou « comment lire » le rapport au BIT	9
<b>I - Champ d'action et organisation</b>	<b>11</b>
I - a Une compétence généraliste	11
I - a - 1 Le champ d'intervention	13
Les secteurs d'intervention	15
Dans le secteur agricole	17
En matière de transport	18
Compétence et organisation dans le secteur maritime	18
Dans les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales	21
I - a - 2 Les secteurs à compétence spécifique	21
Production et transport d'électricité	21
Autorité de sûreté nucléaire	22
Dreal et DRIEE	22
Mines et carrières	23
L'inspection du travail dans les armées (ITA)	23
I - a - 3 Les limites de la compétence	24
La compétence en fonction du lien salarié/employeur	24
Dans le secteur public, une compétence différenciée	25
En matière de contrat de travail, une compétence partielle	27
En matière de relations collectives de travail, une compétence aménagée	27
Compétence et frontières : quelques aspects	28
<b>I - b La direction du système d'inspection du travail</b>	<b>29</b>
I - b - 1 L'autorité centrale de l'inspection du travail	30
Les fonctions assurées par la Direction générale du travail (DGT)	31
Pilotage et animation du système : le service d'animation territoriale	32
L'inspection médicale du travail	32
I - b - 2 Les institutions centrales	32
Le Conseil national de l'inspection du travail (CNIT)	32
Le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)	33
Le Haut conseil du dialogue social	33

L'Inspection générale des affaires sociales (Igas)	34
La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)	34
I - b - 3 Les organes centraux de gestion et d'études	35
Le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales	35
La restructuration de l'administration générale et de la gestion des ressources	35
La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)	35
I - b - 4 L'organisme dédié à la formation en matière de travail : l'INTEFP	36
<b>I - c Les échelons territoriaux</b>	<b>37</b>
I - c - 1 Direccte et Direccte : le pôle T	38
Le pôle T	39
Les fonctions d'expertise et de soutien	40
I - c - 2 L'unité territoriale (UT)	41
I - c - 3 Le fonctionnement en système et sa réorganisation	44
<b>I - d Les coopérations externes</b>	<b>44</b>
I - d - 1 La coopération avec les acteurs nationaux	45
I - d - 2 La coopération internationale	48
<b>II - Ressources, gestion et valorisation de l'inspection du travail</b>	<b>49</b>
<b>II - a Les moyens de fonctionnement</b>	<b>49</b>
<b>II - b Les ressources humaines</b>	<b>50</b>
II - b - 1 Des agents d'un haut niveau de formation	51
II - b - 2 Les effectifs de l'inspection du travail	51
Situation moyenne des sections	52
Situation et évolution catégorielles et fonctionnelles des effectifs	52
Réforme sur les contrôleurs du travail	53
<b>II - b - 3 Rémunération et carrière des agents</b>	<b>54</b>
Le corps de l'inspection du travail	54
Le corps des contrôleurs du travail	54
Le personnel sous statut d'emploi	55
Les médecins inspecteurs du travail (MIT)	55
<b>II - c Aspects managériaux</b>	<b>55</b>
II - c - 1 La réorganisation du système d'inspection	55
II - c - 2 La protection de l'exercice des fonctions	57
Le dispositif d'accompagnement	58
La protection fonctionnelle des agents en 2013	60
II - c - 3 La mise en valeur de l'action du système d'inspection	62

<b>III - L'activité de l'inspection du travail</b>	<b>65</b>
Les missions du système : permanences et évolutions	65
<b>III - a - L'aide en faveur de l'accès au droit et le conseil</b>	<b>67</b>
Le rôle des différents échelons du système	68
<b>III - b - La fonction de contrôle et d'intervention</b>	<b>74</b>
La programmation de l'activité	76
Les moyens d'intervention, les suites du contrôle	77
<b>III - c - Le référentiel déontologique</b>	<b>80</b>
Une règle propre à l'inspection du travail : la confidentialité des plaintes	80
<b>III - d - Les interventions en 2013</b>	<b>82</b>
III - d - 1 - L'activité par type d'intervention et de suite	83
III - d - 2 - L'activité par grand thème d'intervention	85
Les interventions en matière de relations collectives du travail	87
Les interventions en matière de représentation du personnel	97
Les interventions en matière de santé et sécurité au travail	99
Les interventions en matière de contrat de travail	125
La lutte contre le travail illégal	129
Les interventions en matière de libertés et de droits fondamentaux	139
Les interventions en matière d'emploi et de formation	144
III - d - 3 L'activité de contrôle dans quelques secteurs spécifiques	145
Le secteur agricole	145
Le secteur maritime	146
Le secteur des transports routiers	146
Les centrales nucléaires	147
Les emprises de la Défense nationale	147
<b>III - e - Le recours à la procédure pénale</b>	<b>148</b>
Le suivi et l'animation de l'activité pénale	148
<b>III - f - Le signalement des déficiences et des abus en matière de législation</b>	<b>151</b>
<b>Documents disponibles dans le CD-ROM annexe</b>	<b>155</b>

*Conception et coordination*

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle  
et du Dialogue social  
Direction générale du travail (DGT)  
Département de l'animation de la politique du travail et du contrôle

*Secrétariat d'édition et réalisation*

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle  
et du Dialogue social  
Délégation à l'information et à la communication (Dicom)

N° ISBN 978-2-11-129978-8

Achévé d'imprimer au mois de novembre 2014  
sur les presses de la DILA  
Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2014