



COMMISSION DES FINANCES

L'INSPECTION DU TRAVAIL : UN MODÈLE À RENFORCER

Rapport d'information n° 743 (2018-2019) de M. Emmanuel Capus, sénateur de Maine-et-Loire, et Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice du Val-de-Marne, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Travail et emploi »

I. Le service de l'inspection du travail : une compétence générale et un champ d'intervention relativement large

Rattachée au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, l'inspection du travail est assurée par 3 535 agents dont 2 347 agents de contrôle proprement dits : inspecteurs et contrôleurs du travail. Le service de l'inspection du travail représente donc 35 % des effectifs de la mission « Travail et emploi », dont les dépenses de personnel s'élevaient à 611,1 millions d'euros en 2018.

Créée par décret en 2006, la direction générale du travail (DGT) constitue « l'autorité centrale » du système d'inspection du travail.

- **Une compétence générale**

La compétence de l'inspection du travail s'étend à l'ensemble des entreprises du secteur privé. Elle inspecte également les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales (Pôle emploi, La Poste, SNCF, RFF, RATP).

L'inspection du travail couvre, dans ces conditions, l'activité de 18,65 millions de salariés, dont 73 % relèvent du secteur tertiaire.

- **Un panel de sanctions étendu**

Les pouvoirs de l'inspection ont été renforcés ces dernières années, avec l'introduction de sanctions administratives financières dans certains domaines et l'extension des arrêts de

travaux sur certains risques graves. Le panel de sanction est, de fait, assez large, de la simple lettre d'observation adressée à une entreprise à la suspension du contrat de travail, la saisine du juge ou l'amende. Le montant total des amendes dressées hors secteur du BTP s'est élevé à 4,6 millions d'euros en 2018. Le taux de recouvrement restant cependant très faible : 53 %. 279 600 interventions ont été menées en 2018, 216 420 suites étant données à celles-ci.

- **Un mode de fonctionnement encadré par l'Organisation internationale du travail (OIT)**

La France est partie à la convention n° 81 de l'OIT, ratifiée en 1950. Elle est tenue de respecter, dans ces conditions, plusieurs principes :

- les agents de contrôle doivent bénéficier d'un certain nombre de garanties, en matière de stabilité d'emploi et d'indépendance ;
- leur nombre doit être suffisant pour permettre l'exercice efficace des missions.

Le Conseil national de l'inspection du Travail (CNIT), créé par décret en 2007, a pour rôle de veiller à ce que les missions des agents de contrôle soient exercées dans les conditions définies par les conventions de l'Organisation internationale du travail.

II. Une succession de réformes depuis 2006

L'inspection du travail connaît depuis 2006 une série de réformes qui ont affecté tour à tour son champ d'intervention, ses moyens de sanction, ses structures et son recrutement.

L'ensemble de ces réformes vise à permettre à l'inspection du travail d'être plus efficace et de répondre à de nouveaux enjeux en matière de protection des salariés. Il s'agit ainsi de mieux répondre à l'évolution même de l'organisation des entreprises. L'éloignement du centre de

décision du lieu où s'effectue la prestation de travail induit une nouvelle approche de l'action de l'inspection du travail, qui doit désormais mieux fonctionner en réseau.

- **Une réorganisation territoriale toujours en cours**

Le plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT), et la réforme dite « Ministère fort » de 2012 ont abouti au rattachement de l'inspection du travail aux DIRRECTE.

- **Une réforme en profondeur des emplois**

La réforme « Ministère fort » s'est, traduite par la suppression progressive du corps des contrôleurs du travail et par leur fusion avec celle des inspecteurs du travail. La fusion des corps de contrôleurs et d'inspecteurs est opérée par le biais d'une requalification des contrôleurs, invités à passer un concours interne.

- **La définition de priorités**

La réforme « Ministère fort » aboutit à la mise en avant de priorités assignées à l'inspection du travail.

Elles sont au nombre de quatre en 2019 : lutte contre la fraude au détachement de travailleurs, combat contre le travail illégal, actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et promotion de la sécurité et de la santé au travail.

III. Trois axes de travail pour rendre efficaces les réformes

- **Adapter l'organisation du travail, en tenant compte des disparités régionales**

Sans remettre en cause le bien-fondé de cette revalorisation des tâches, la requalification des contrôleurs du travail en inspecteurs du travail a pu contribuer à une certaine désorganisation des services d'inspection durant les périodes de formation des futurs inspecteurs.

- *Le cas des services de renseignements*

C'est particulièrement le cas dans les services de renseignements. Avant la réforme « Ministère fort », le service des renseignements était principalement assumé par des contrôleurs du travail, ayant bénéficié d'une formation initiale. La requalification a conduit à privilégier le recrutement de secrétaires administratifs sans pour autant qu'ils ne soient réellement formés. Le nombre de chargés de renseignements est, en outre, en baisse constante depuis 2009. Or, l'expérience du service de renseignements doit abonder le projet de code du travail numérique porté par le ministère du travail en ce qui concerne les attentes des salariés et les questions récurrentes.

- *Les vacances de postes*

Il existe aujourd'hui 215 postes non pourvus au sein du corps de l'inspection du travail, dont 136 en section d'inspection.

Ces vacances de postes s'inscrivent, de surcroît, dans un contexte de diminution des effectifs des agents de contrôle : - 4,5 % entre 2016 et 2018.

- *La question des moyens matériels et juridiques*

L'inspection du travail ne dispose pas encore totalement des outils lui permettant de cibler ses recherches et de partager les fichiers pertinents avec d'autres corps de contrôle.

Les sanctions prononcées au niveau pénal apparaissent par ailleurs peu nombreuses et peu dissuasives. L'absence de suites juridiques fragilise clairement la qualité des contrôles, leur

efficacité et donc l'implication des agents de contrôle.

- **Mettre en place une véritable gestion des ressources humaines**

La réforme « Ministère fort », en fusionnant les corps d'inspecteurs et de contrôleurs du travail n'a pas réglé le problème du déroulement des carrières. La question des contrôleurs ne souhaitant pas devenir inspecteur du travail ou ne réussissant pas l'examen est désormais posée. Il existe un risque de susciter une forme de démotivation chez les agents concernés et donc un affaiblissement de l'activité de contrôle.

On relève, par ailleurs, une crise des vocations au sein de l'inspection du travail, matérialisée par la baisse d'attractivité du concours d'inspecteur : 60 % de candidats en moins entre 2013 et 2019. 20 % environ des inspecteurs du travail sont, en outre affectés en dehors des unités de contrôle.

Il existe enfin un malaise social évident au sein de l'inspection du travail, qui se retrouve dans le refus de certains inspecteurs et contrôleurs d'utiliser les outils informatiques pour renseigner leur activité, afin de protester contre des réformes menées, d'après eux, sans concertation. Ces difficultés s'inscrivent de surcroît dans un contexte marqué par une série de suicides et tentatives de suicides qui ont récemment affecté l'inspection du travail.

- **Repenser les méthodes de travail**

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme « Ministère fort », censée déboucher sur un renforcement des contrôles en équipe, il ne semble pas exister de méthodologie quant à la mise en place de plans d'actions au niveau local.

La fixation d'objectifs chiffrés présente, en outre, le risque de déboucher sur une vision quantitative de l'activité de l'inspection du travail, au détriment d'un travail de prévention, forcément moins visible.

La remontée de ces chiffres passe, en outre, par l'utilisation d'un logiciel, Wiki'T, qui peine à trouver sa vitesse de croisière et souffre d'importants problèmes d'ergonomie. L'outil est considéré comme complexe et peu intuitif par une large partie des agents de contrôle. Son déploiement n'aurait, par ailleurs, pas été accompagné d'une formation adaptée. En dépit d'une amélioration du logiciel en 2017, il persiste ainsi une sous-utilisation estimée à 40 %.

Au regard de ces éléments, il convient de s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique. La mise en place du logiciel avait déjà été marquée par d'importants retards. Le projet

est ainsi passé d'une durée prévisionnelle de réalisation de 36 mois à 60 mois pour un coût de 12,4 millions d'euros.

Enfin, les changements réguliers d'indicateurs de performance concernant l'inspection du travail dans les documents budgétaires transmis au Parlement peuvent laisser songeur. Ces indicateurs ne sont d'ailleurs pas renseignés dans le rapport annuel de performances pour 2018.

L'exploitation statistique des interventions ne doit pas se faire au détriment d'un travail de prévention, forcément moins visible. L'inspection du travail ne saurait s'éloigner de sa triple mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement que ne peuvent qu'imparfaitement refléter des indicateurs de performance.

Les recommandations de vos rapporteurs spéciaux

Axe n° 1 : Adapter l'organisation du service de l'inspection du travail

Recommandation n° 1 : Repenser l'organisation territoriale de l'inspection du travail afin d'équilibrer la charge pesant sur les sections.

Recommandation n° 2 : Prendre en compte les disparités territoriales et les postes effectivement pourvus pour atteindre l'objectif national de 10 000 salariés par agent de contrôle.

Recommandation n° 3 : Renforcer les services de renseignements en développant la formation des agents qui y sont affectés.

Recommandation n° 4 : Mieux associer les agents de contrôle à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale prévue par la circulaire du 12 juin 2019.

Recommandation n° 5 : Veiller à ce que l'application de la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État ne se traduise pas par une diminution des moyens affectés à l'inspection du travail.

Recommandation n° 6 : Opérer un rapprochement du service de l'inspection du travail avec les parquets afin de garantir un suivi de son action.

Recommandation n° 7 : Valoriser l'activité de conseil de l'inspection du travail auprès des entreprises.

Axe n° 2 : Développer une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines

Recommandation n° 8 : Mettre en place une véritable réponse à la crise des vocations observée au sein de l'inspection du travail, en valorisant la carrière, en ouvrant son recrutement et en dotant l'INTEFP de moyens suffisants pour la formation continue des agents.

Recommandation n° 9 : Combler les vacances de postes en y affectant prioritairement les lauréats du concours de l'inspection du travail.

Recommandation n° 10 : Promouvoir des solutions pragmatiques pour maintenir l'implication des contrôleurs du travail au sein du service de l'inspection du travail et mettre en place un plan d'accompagnement de l'extinction de cette catégorie d'emploi.

Recommandation n° 11 : Mettre en place de nouveaux instruments de dialogue avec les agents de contrôle afin de répondre au malaise constaté au sein de la profession.

Axe n° 3 : Rendre efficaces les réformes menées depuis 2006

Recommandation n° 12 : Supprimer les indicateurs de performances dès lors qu'ils ne sont pas renseignés et utiliser les objectifs fixés annuellement comme indicateurs de performances.

Recommandation n° 13 : Mettre en place une véritable méthode de travail au plan local pour atteindre les objectifs fixés, veillant à ce que l'activité de contrôle repose davantage sur l'anticipation que sur la réaction.

Recommandation n° 14 : Accélérer la modernisation du logiciel Wiki'T afin de renforcer son ergonomie et de permettre son utilisation optimale.

Recommandation n° 15 : Mettre en place un véritable mode d'emploi du logiciel Wiki'T afin de tenir compte de la réalité de l'activité de contrôle et revoir l'instruction de la direction générale du travail du 17 décembre 2018 à ce sujet.

Recommandation n° 16 : Concilier pilotage de l'activité de l'inspection du travail et préservation de la capacité d'initiative des agents de contrôle.



Emmanuel CAPUS
Sénateur du Maine-et-Loire
(Groupe Les Indépendants –
République et territoires)



Sophie TAILLÉ-POLIAN
Sénatrice du Val-de-Marne
(App. Groupe Socialiste et
Républicain)



Ce document et le [rapport](#) sont disponibles
sur le site du Sénat.