

L'INSPECTION DU TRAVAIL, L'ENTREPRISE ET LES DROITS DES TRAVAILLEURS

IV. L'avenir de l'inspection du travail : qu'attend-on de l'inspection du travail ?

Pour une inspection du travail forte et adaptée à notre temps

par Yves CALVEZ, Directeur adjoint de la direction générale du travail

PLAN

I. Le modèle français d'inspection du travail est remis en cause par les mutations de notre société

A. L'inspection généraliste et territoriale demeure une force

B. Mais notre modèle d'inspection est confronté à des limites du fait de transformations radicales de notre société

II. Une réforme globale pour renforcer l'effectivité de la protection des plus faibles et pour conforter les agents de contrôle dans leur action

A. L'organisation répondra aux enjeux et la compétence de tous les agents sera mieux reconnue et valorisée

B. Les modes d'action renouvelés et le renforcement des prérogatives rendront l'inspection plus efficace

L'inspection est également territoriale : les agents sont placés au plus près des entreprises et des salariés. Elle est accessible facilement à tous. Chacune des entreprises est placée sous le contrôle permanent d'un agent de contrôle ce qui permet d'une part une bonne compréhension des phénomènes sociaux en cours et d'autre part aux agents de conduire une stratégie d'accompagnement adaptée à chaque entreprise pour une meilleure application du droit du travail. Ainsi les inspecteurs et contrôleurs du travail

« L'inspection du travail à la française » plus que centenaire dispose de grandes qualités et ses agents sont fortement engagés. Pour faire face aux multiples défis que les évolutions de notre société lui posent, elle doit réussir sa mutation. En 2012, lorsque Michel Sapin est arrivé à la tête du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, il a décidé d'engager cette transformation dans le cadre du projet « ministère fort » qui concerne tant le secteur *travail* que le secteur *emploi* du ministère.

Ce projet de transformation est global ; il concerne l'organisation, les ressources humaines, les pouvoirs et les modalités d'intervention du système d'inspection du travail (II). Il s'appuie sur la prise en compte des forces et faiblesses de l'inspection du travail dans un mode en forte mutation (I).

I. Le modèle français d'inspection du travail est remis en cause par les mutations de notre société

L'inspection du travail française dispose d'atouts forts mais présente aussi des limites du fait des transformations accélérées de notre société.

A. L'inspection généraliste et territoriale demeure une force

Le Bureau international du travail reconnaît le modèle français comme si spécifique dans le monde qu'il le qualifie « d'inspection du travail à la française ». Il se caractérise par une inspection du travail compétente sur un champ très large : santé sécurité, relations individuelles et collectives du travail, lutte contre le travail illégal,... Ce caractère généraliste s'applique non seulement au service mais aussi aux prérogatives de chacun des agents de contrôle. Il permet à l'inspection du travail d'appréhender l'ensemble de la politique des ressources humaines des entreprises et de comprendre les interrelations entre ses différents aspects. C'est assurément un atout pour l'efficacité.

ne sont pas des « releveurs de non-conformité » mais de véritables acteurs du changement.

Cette grande autonomie et responsabilité des inspecteurs et contrôleurs du travail en font des agents publics très motivés et engagés dans leur mission difficile au quotidien.

L'intégration depuis 2009 de l'inspection du travail dans les DIRECCTE, véritables directions des entreprises sur les territoires, renforce encore cette capacité de l'Etat à intervenir tout à la fois comme régulateur

et accompagnateur de notre tissu économique. De forte potentialités de synergie entre les services de la concurrence, du développement économique, de l'emploi et du travail émergent et se traduisent désormais par des plans d'action communs en matière de lutte contre les fraudes et le travail illégal par exemple.

Enfin malgré la crise, les moyens de l'inspection du travail française ont été moins affectés que ceux de beaucoup de ses homologues européennes. Ses effectifs demeurent à un bon niveau (un agent de contrôle pour 8000 salariés au 31 décembre 2013).

Ces atouts qu'il convient de préserver ne doivent pas faire oublier ses limites.

B. Mais notre modèle d'inspection est confronté à des limites du fait de transformations radicales de notre société

Ces évolutions à l'œuvre depuis de nombreuses années sont économiques, sociales, sociétales et institutionnelles ; elles percutent notre modèle risquant d'en faire un « tigre de papier ».

Notre propos ne sera pas de faire un inventaire exhaustif de ces mutations mais d'illustrer par quelques exemples en quoi ces changements agissent sur la capacité de l'inspection du travail à rendre effective la norme protectrice.

Les entreprises ont changé. Il y a trente ans, lorsqu'un inspecteur du travail pénétrait sur un site de production, il avait de forte probabilité de trouver une communauté de travail, un dirigeant en capacité de prendre des décisions et si l'entreprise était de taille moyenne des organisations syndicales en capacité de peser sur les conditions de travail et d'emploi sur les salaires. Aujourd'hui, souvent, les décisions sont prises loin des lieux de travail, les travailleurs présents sur le site relèvent de multiples entités liées par des relations de sous-traitance voire même par des contrats de prestations de services transnationales. Dans ce contexte, les organisations syndicales sont affaiblies et rencontrent des difficultés pour jouer pleinement leur rôle de contre-pouvoir. Dans les activités commerciales, les enseignes internationales

aux politiques sociales normées et centralisées ont remplacé les commerces indépendants.

Sur les chantiers du bâtiment et des travaux publics le recours à la prestation de service internationale croit de manière exponentielle depuis plusieurs années alors que les emplois des entreprises nationales baissent. De véritables réseaux transnationaux s'installent pour fournir à bas prix de la main d'œuvre exploitée. Ces pratiques de dumping social mettent à bas notre modèle social et en péril les entreprises vertueuses. Des montages juridiques complexes apparaissent, des réseaux mafieux s'installent.

Les risques pour la santé évoluent : à côté des risques traditionnels (machines, chutes de hauteurs..) de nouveaux risques émergent notamment les risques différés. Agir pour préserver la santé des travailleurs nécessite plus d'expertises ou de travail en réseau.

La réglementation elle-même se transforme et se complexifie. Pour introduire une certaine flexibilité et pour accompagner les mutations des entreprises et trouver le meilleur compromis possible entre protection et développement de l'emploi la norme négociée prend le pas sur la loi dans un certains nombre de domaines (durée du travail, sécurisation de l'emploi).

La demande sociétale est ambivalente. La fonction de contrôle est contestée par le monde politique et économique mais dans le même temps des salariés désespérés et certaines branches professionnelles en appellent à l'inspection pour les sortir de relations de travail exécrables. De même les organisations professionnelles en appellent à l'Etat et à l'inspection du travail pour lutter contre le travail illégal sous toutes ses formes. Les juges enfin viennent de plus en plus souvent demander aux inspecteurs du travail et autres responsables administratifs de justifier, des années après leur cessation de fonction, de leur action pour protéger les salariés (sur le risque amiante notamment)...

Ces évolutions entraînent souvent chez les inspecteurs et contrôleurs du travail un sentiment de découragement ou d'impuissance. Plus globalement elles nécessitent de revisiter entièrement notre système.

II. Une réforme globale pour renforcer l'effectivité de la protection des plus faibles et pour conforter les agents de contrôle dans leur action

La transformation de notre système d'inspection repose sur une valorisation de ses ressources humaines et un renforcement des prérogatives des agents de contrôles associée au renouvellement des pratiques professionnelles.

A. L'organisation répondra aux enjeux et la compétence de tous les agents sera mieux reconnue et valorisée

Comme il ressort des constats développés plus haut, il est nécessaire de renforcer l'impact de l'action

de l'inspection du travail sur des problèmes de fond et pour peser sur le comportement des acteurs et non plus seulement d'agir sur des situations ponctuelles. Pour cela, tout en maintenant une organisation généraliste et territoriale il convient de développer et de valoriser les compétences, de travailler de manière plus collective à tous les niveaux, de fonctionner en système et de disposer de structures d'appui et d'intervention dans les domaines à forts enjeux.

1. Les compétences des agents seront reconnues, développées et valorisées

La reconnaissance et la valorisation des compétences des contrôleurs du travail se traduisent par l'intégration de 1400 agents dans le corps de l'inspection du travail par un examen professionnel et une formation de six mois. La dualité des corps de contrôles fondée sur une répartition du travail entre ceux qui surveillent les petites et les grandes entreprises n'est plus adaptée à notre temps. Comme nous l'avons décrit les entreprises en réseau, la complexité technique et juridique imposent des agents très qualifiés et dont la programmation de l'action ne saurait être fondée sur un critère de taille d'entreprises. L'unification des corps permettra également d'affecter plus de ressources à l'effectivité de la protection du droit du travail dans les petites entreprises notamment par un renforcement des actions en direction des secteurs ou des filières d'activité identifiées comme les plus problématiques.

Cette reconnaissance de compétence devra également trouver sa traduction pour les secrétaires des sections d'inspection du travail qui progressivement intégreront une véritable fonction d'assistance au contrôle. Outre l'activité liée à la relation à l'utilisateur et au fonctionnement de l'unité de contrôle, une activité liée à l'appui au contrôle sera développée.

2. L'organisation et le fonctionnement seront plus collectifs

Avant la réforme l'unité élémentaire de travail était composée d'un inspecteur, deux contrôleurs qui l'assistaient dans le contrôle des TPE et d'un secrétariat. Désormais ce sont 232 unités de contrôle territoriales composées de huit à douze agents affectés sur un territoire qui constitueront la maille de base de l'organisation.

Dans ces unités animées par un responsable, lui-même membre du corps de l'inspection du travail, le travail collectif, l'échange de pratiques, l'appui interne par les collègues plus compétents dans certains domaines permettront une action homogène sur le territoire garantissant mieux l'égalité devant la loi et confortera l'action des agents aujourd'hui trop isolés. Cette animation au plus près de l'action

répondra aussi à la critique du décrochage de la hiérarchie des préoccupations opérationnelles des agents.

Dans ce cadre collectif les agents conserveront un espace et une capacité d'initiative sur les contrôles à réaliser et bien sûr conserveront leur indépendance quant à la suite qu'ils réservent à leurs constats. De même si la programmation de contrôles pourront leur être imposés, aucun ne pourront leur être interdits.

3. Des structures d'appui ou d'intervention permettront de traiter mieux les enjeux majeurs

Parce que certaines matières sont très complexes, qu'elles nécessitent des investigations longues, une expertise spécifique, une compétence géographique étendue, il est nécessaire de pouvoir dépasser le cadre d'un découpage géographique infrarégional. Parce que la pratique du contrôle est différente selon qu'il s'agit de suivre au long court une entreprise ou stopper l'action d'entreprises qui fraudent massivement en matière de travail illégal ou de prestation de service internationale, il est nécessaire d'articuler la fonction généraliste et de proximité avec une expertise spécifique.

Le premier enjeu à relever est la lutte contre le travail illégal et toutes les fraudes à la prestation de service internationale.

A cette fin dans chaque région sera installée une unité de contrôle de lutte contre le travail illégal. Sa fonction sera d'appuyer, par son expertise, les sections territoriales et de conduire des contrôles.

Au niveau national un groupe d'inspecteurs du travail assurera une veille, un appui et pourra intervenir sur tout le territoire, seul avec les agents territoriaux pour prendre en charge ou appuyer les interventions. Ainsi, enfin, comme tous les grands services de contrôle (Douanes, impôts, concurrence et consommation...), l'inspection du travail disposera de moyens permettant de dépasser le cadre limité des sections d'inspection qui couvrent des parcelles de départements.

En outre, le groupe national assurera la centralisation et le partage des données utiles sur les entreprises qui interviennent sur l'ensemble du territoire national. Enfin, il animera la capitalisation et l'analyse du retour d'expériences des actions conduites.

Le second enjeu est de mieux prendre en charge des risques particuliers demandant une expertise. En premier lieu, ce réseau composé d'ingénieurs ou de médecins de la cellule pluridisciplinaire régionale et des agents de contrôle des sections territoriales appuiera l'action pour prévenir le risque d'exposition

à l'amiante. Ces agents spécialement formés et dotés des équipements individuels adaptés pourront intervenir en zone confinée en appui des agents de l'unité de contrôle si cela s'avère nécessaire.

Si l'organisation doit permettre d'améliorer la prise en charge des sujets les plus importants, l'évolution des modes d'action et le renforcement des prérogatives de l'inspection amélioreront grandement l'effectivité de la règle.

B. Les modes d'action renouvelés et le renforcement des prérogatives rendront l'inspection plus efficace

1. Le passage de l'action individuelle à l'action systémique et coopérative renforcera l'impact

Si l'initiative individuelle des agents de contrôle constituera un part toujours importante de leur action, pour dépasser la réparation des situations particulières et influencer les comportements des acteurs, le système d'inspection du travail devra mobiliser toutes ses composantes et tous ces agents sur un nombre limités de priorités.

Les priorités depuis 2012 sont passées de 18 à 4. pour les années 2014 et 2015, tous les agents devront intervenir sur les champs suivants : travail illégal, risque de chutes de hauteur, risque d'exposition à l'amiante, et l'égalité professionnelle.

Pour obtenir une évolution significative de la situation sur les territoires, l'ensemble des composantes du système d'inspection (DGT, pôle travail des DIRECCTE, hiérarchie, services de renseignements du public) devront mobiliser leur action vers l'atteinte des mêmes objectifs. Comme le prévoit la convention internationale du travail n° 81 le système d'inspection développera sa coopération avec les organisations représentatives d'employeurs et de salariés et avec les autres acteurs qui poursuivent des objectifs similaires (ANACT, ARACT, caisse nationale d'assurance maladie, CARSAT, OPPBTP et autres administrations).

2. L'inspection disposera de nouvelles prérogatives

Dans la plupart des cas, l'action longitudinale de l'inspection permet d'obtenir l'effectivité de l'application de la loi. Toutefois, dans certaines situations les agents manquent de moyens d'investigations, de contraintes ou de sanctions.

Le droit d'accès aux documents détenus par l'entreprise et nécessaires à la qualification des situations sera étendu et ne se limitera plus à la liste limitativement énumérées par le code du travail.

Les possibilités de faire réaliser des vérifications ou des diagnostics pour qualifier les situations à risques

seront étendues notamment pour rechercher les produits ou substances risquant d'altérer la santé des salariés.

Les cas d'arrêts de travaux ou d'activité en cas de risque grave pour la sécurité et la santé des salariés seront étendus. Aujourd'hui les agents de contrôle disposent de deux types de moyens : l'arrêt de travaux dans le BTP en cas de risque de chute de hauteur ou d'ensevelissement ou la saisine du juge des référés pour les autres risques graves et imminents.

Le premier outil fonctionne très bien chaque année près de huit mille arrêts de travaux sont prononcés sans contestation de la part des employeurs tandis que seulement cinquante saisines du juge des référés interviennent. Fort de ce constat, les possibilités d'arrêts d'activité par décision immédiate de l'agent de contrôle seront largement étendues. Il en ira ainsi en cas de risque électriques, de machines ou appareils non conformes. L'arrêt pour risque de chute de hauteur ou d'ensevelissement sera étendu à tous les secteurs et l'arrêt en cas de risque chimique sera grandement facilité par la suppression de l'obligation de vérification préalable de la valeur limite d'exposition.

De la même manière, l'arrêt d'activité par l'autorité administrative des entreprises qui se trouvent en situation de travail dissimulé ou qui effectuent des prestations de services internationales sans respect des garanties fondamentales du code du travail (salaire minimum, durées maximales du travail, hébergement) sera facilitée. Sur la base d'un procès-verbal ou d'un rapport des agents de contrôle, l'autorité administrative pourra faire cesser ces infractions les plus graves.

Enfin la sanction doit constituer un moyen de persuasion et de punition à l'égard des employeurs - minoritaires - qui enfreignent volontairement la loi ou persistent malgré les demandes de régularisation des agents de l'inspection du travail.

Actuellement du fait de la longueur des procédures pénales et de leur caractère très aléatoire, les agents de contrôle utilisent de moins en moins la voie pénale (moins de trois procès-verbaux par an et par agent). Pour faire évoluer cette situation la sanction pénale sera facilitée par l'introduction de l'ordonnance pénale en droit du travail et à l'instar d'autres domaines du droit la transaction pénale sera possible.

En complément de ces nouveaux moyens d'ordre pénal, les sanctions administratives seront introduites.

Le champ d'application de ces amendes administratives concerne essentiellement les infractions les

plus courantes en matière de salaire minimal, durée du travail ou de dignité des travailleurs. Il concernera aussi les prérogatives et moyens de contrôle de l'inspection du travail (absence de déclarations de détachement, non-respect des arrêts de travaux, non-respect des demandes de vérifications).

Pour la plupart de ces infractions les agents pourront, selon les circonstances, choisir la voie pénale ou la voie de la sanction administrative. Dans ce cas, sur la base d'un rapport de l'agent de contrôle, le DIRECCTE, après procédure contradictoire, pourra prononcer une amende administrative d'un montant maximal de deux mille euros par salarié concerné lorsqu'une obligation du code du travail n'a pas été respectée.

Ainsi, l'inspection du travail française disposera enfin des moyens dont sont dotés ses homologues européennes depuis longtemps car elles ont fait le même constat de la faible efficacité de la voie pénale en matière de droit du travail.

La libéralisation des économies mondiales en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années et les transformations économiques et sociales qu'elle entraîne nécessitent une inspection du travail forte et efficace.

Pour cela il était nécessaire de renouveler notre modèle d'inspection du travail sans remettre en cause ses atouts.

Cette transformation radicale en tant qu'elle bouleverse les habitudes, la culture des agents ou remet en cause la place de chacun dans le système d'inspection du travail inquiète et c'est bien compréhensible.

Le passage d'une pratique très individuelle pour ne pas dire individualiste de la fonction de contrôle à un fonctionnement systémique et collectif nécessite un apprentissage de nouveaux processus de travail qui concerne tous les acteurs, de la direction générale du travail aux assistantes de contrôle. Les valeurs de progrès social partagées par tous les membres du système d'inspection du travail permettront de réussir cette mutation indispensable dans l'intérêt des salariés et particulièrement au bénéfice des plus précaires. Les entreprises, grâce à une meilleure régulation, la plus grande lisibilité des priorités et la meilleure cohérence de l'action de contrôle sur le territoire en tireront également bénéfice. L'association des partenaires sociaux à la définition des priorités de l'inspection et en tant que de besoin à leur mise en œuvre permettra aussi de mieux adapter notre système d'inspection aux enjeux de notre temps et aux exigences de la convention n°81 ; telle est l'ambition de la réforme.

Yves Calvez

SOIF DE JUSTICE – Au secours des juridictions sociales

par Pierre JOXE



Fayard – EAN 9782213672359
2014 – 324 pages – 19 euros

Sait-on qu'aujourd'hui encore on compte 700 000 accidents du travail par an en France, soit 2 000 par jour ? que 40 000 d'entre eux entraînent une incapacité permanente, et que 500 en moyenne sont mortels, soit une dizaine par semaine ? Comment sont jugés les contentieux de pareils drames humains ?

Après son livre retentissant sur la justice des mineurs (*Pas de quartier!*, Fayard, 2011), Pierre Joxe explore ici un domaine peu connu et encore moins décrit : le fonctionnement des juridictions spécialisées dans l'application des lois sociales. Il s'agit en particulier du Conseil des prud'hommes, des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des Commissions départementales d'aide sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité, de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, etc.

Comme à son habitude, Pierre Joxe illustre son propos d'études de cas et de « choses vues » ; il le complète en comparant l'état de notre droit social avec ses homologues allemand, suisse, belge, et conclut en proposant un plan à long terme pour créer un ordre de juridictions sociales à part entière, au sein d'un pouvoir judiciaire enfin rendu indépendant, en France, comme il l'est chez nos proches voisins européens qui consacrent tous plus de moyens humains et financiers à leur justice.

Ancien ministre, ancien président de la Cour des comptes, Pierre Joxe a désormais revêtu la robe d'avocat.