



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-039P

Mission 2011 de contrôle de sections d'inspection du travail

**RAPPORT DEFINITIF
DE SYNTHESE**

Établi par

Marie-Laure BALMES

Laurent CAILLOT

Christian LENOIR

Didier NOURY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Synthèse

- [1] La mission de contrôle de sections d'inspection du travail a procédé, au 4^{ème} trimestre 2011, au contrôle de 12 sections relevant de six unités territoriales au sein de trois DIRECCTE. Ses investigations ont donné lieu à la production de trois rapports de site régionaux, à caractère non public, dont le présent rapport constitue la synthèse.
- [2] Les effets de la crise économique modifient en permanence les conditions de travail et les relations professionnelles au sein des entreprises. La mise en œuvre accélérée de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a profondément modifié l'organisation des services. Ces évolutions fortes ont des répercussions sur les conditions d'exercice des métiers de l'inspection du travail et sur le climat social interne de l'administration du travail et de ses directions régionales des entreprises. Dans ce contexte, la mission a néanmoins pu constater au cours de ses déplacements, comme l'avait fait la mission précédente, que les fondamentaux de l'exercice des fonctions sont assurés. Faisant preuve d'un bon niveau global de maîtrise des outils juridiques et d'un savoir-faire technique et relationnel, fortement impliqués dans leurs missions, les agents et leur encadrement sont amenés à faire face aux effets de la complexification croissante des relations du travail et des risques d'inapplication du droit du travail.

Un système d'inspection à vocation généraliste

- [3] La mission a constaté que le système d'inspection est désormais pleinement structuré, mais que cette structuration doit être consolidée et faire l'objet d'une meilleure appropriation par les agents. Ceci demandera encore du temps : la France n'a parachevé qu'en 2006 l'organisation institutionnelle de son inspection du travail avec la création de la Direction générale du travail (DGT), en tant qu'autorité centrale de l'inspection du travail ; la situation qui prévalait jusqu'alors a favorisé par défaut un fonctionnement atomisé et dépourvu de dispositif de confrontation / consolidation collective des pratiques et des choix méthodologiques.
- [4] Les systèmes généralistes d'inspection sont par définition ceux où les missions sont les plus étendues, ayant vocation à recouvrir l'ensemble de la législation sociale : pour éviter l'éparpillement des ressources, l'ambition généraliste induit donc de fortes exigences en matière de pilotage. La création d'une autorité centrale a déjà permis un important progrès par l'organisation d'un pilotage stratégique, jusque là moins structuré, de l'activité de l'inspection du travail.
- [5] La mission a développé ses travaux en référence aux dispositions structurantes de l'OIT et de sa logique de résultats à obtenir. Elle souligne notamment l'objectif selon lequel « *Les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question* ».
- [6] Compte tenu de ressources et moyens d'appui limités, même s'ils ont été augmentés par le PMDIT, cet objectif induit de développer, à partir d'une évaluation des occurrences d'irrégularités potentielles, une capacité d'analyse des champs d'intervention à couvrir et l'organisation d'un ciblage des actions à conduire. En effet, en fonction de leurs caractéristiques, tous les établissements n'appellent ni les mêmes thématiques ni la même fréquence de contrôle. Le degré d'atteinte de cet objectif assigné par les conventions internationales constitue un indicateur, assurément encore à développer, d'appréciation du service rendu par le système d'inspection du travail vis à vis de ses publics.
- [7] Au total, la mission a identifié des marges de progression de deux ordres qui constituent autant de facteurs d'optimisation de l'efficacité du modèle généraliste :
- d'une part, la nécessité de renforcer et de mieux cibler les contrôles au sein de l'activité des sections ;

- d'autre part, l'amélioration de l'articulation entre une organisation très largement généraliste et des éléments de spécialisation permettant de mieux couvrir certaines problématiques.

[8] Sur le premier point, la mission a constaté une carence des sections dans l'analyse des risques des entreprises en portefeuille et de leur couverture. Le fait que les interventions en entreprises constituent parfois une trop faible part de l'activité des agents de contrôle augmente ce risque de non couverture. Rejoignant les constats de la mission précédente, l'actuelle mission pointe aussi la persistance d'un manque d'équilibre entre la réponse à la demande sociale, et la conduite d'actions programmées ou d'initiative locale.

[9] En second point, sur les enjeux d'une articulation à construire entre approche généraliste et éléments de spécialisation face à la complexité de risques spécifiques, la mission a relevé que la référence fréquente dans les services à une inspection du travail résolument généraliste s'accompagne souvent d'une défiance envers toute orientation de spécialisation. Cependant, la mission a identifié plusieurs domaines illustrant objectivement ce besoin d'une articulation opérationnelle plus efficace dans l'organisation collective des attributions et le développement de compétences techniques. Ainsi, la couverture effective de certaines activités, comme celles des transports routiers est encore inaboutie.

[10] De même, la mission a constaté que les risques relatifs à la santé et à la sécurité au travail, bien que faisant l'objet principal de l'action déployée par les agents, restent inégalement couverts. Mais elle a aussi relevé des innovations susceptibles d'améliorer cet état de fait. Ainsi, deux exemples d'organisation innovante en unité territoriale ouvrent des perspectives en matière de contrôle de certains chantiers du BTP. Pareillement, une expérience d'appui à technicité renforcée « amiante » permet de dépasser le seul examen des plans de retrait.

[11] Par ailleurs, la mission a remarqué qu'à la différence des accidents du travail, les déclarations de maladies professionnelles ne sont exploitées que de façon fragmentaire et cloisonnée par le système d'inspection, avec une faible mobilisation des agents de contrôle. Il y a lieu d'élaborer et diffuser une méthodologie d'exploitation préventive et d'enquête sur les déclarations de maladies professionnelles, en articulant l'intervention entre les agents de contrôle, les médecins inspecteurs régionaux et l'équipe pluridisciplinaire régionale.

[12] Au total, c'est bien la qualité des interactions entre les services dans leur ensemble qui pourra renforcer la cohérence de fonctionnement du système d'inspection du travail. A cet égard, trois points transversaux de vigilance ont été identifiés :

- alors que les investigations ont porté principalement sur l'activité des sections constituant l'échantillon contrôlé, il en ressort que de forts enjeux concernent le management de proximité. Les modalités d'articulation opérationnelle entre les composantes du système doivent faire l'objet d'une concertation attentive avec les agents ;
- au plan national, il y a lieu de sécuriser le cadre légal des expérimentations que décident de mettre en place les DIRECCTE ;
- les contrôleurs du travail sont confrontés à des contraintes spécifiques d'exercice de leurs fonctions qui appellent des réponses de soutien appropriées à chacun des niveaux de la ligne hiérarchique, y compris les responsables de section.

La qualité juridique des actes produits par les sections

[13] A l'instar de la première mission de contrôle de sections d'inspection du travail, la présente mission a analysé la qualité juridique d'échantillons d'actes produits par les sections : lettres d'observations, procès-verbaux, décisions d'arrêt temporaire de travaux et décisions relatives à la rupture du contrat de travail de salariés protégés. Les enseignements qu'elle en retire rejoignent ceux de la première mission :

- les actes reflètent à la fois l'importance et la qualité du travail accompli par l'inspection et la complexité de ses interventions ;

- plusieurs points d'amélioration souhaitables appellent la vigilance des sections et de la ligne hiérarchique : la brièveté du délai de clôture et le bon suivi des procès-verbaux ; la formulation des constats et des demandes de mise en conformité dans les lettres d'observations (lesquelles devraient faire l'objet d'un référentiel) ; le formalisme et la motivation des décisions relatives aux salariés protégés (en particulier sur le lien avec le mandat de représentant du personnel) ; plus rarement, le respect de la confidentialité des plaintes et la précision des décisions d'arrêt de travaux ;
- le recours peu fréquent et inégal aux outils coercitifs, notamment les procès-verbaux et les décisions d'arrêts de travaux, tient à des facteurs multiples (individuels et collectifs, temporaires et durables, internes et externes), qui appellent des réponses opérationnelles adaptées pour veiller à l'usage significatif et équilibré de ces instruments.

L'organisation et le fonctionnement des sections d'inspection

- [14] Centrées sur l'échelon territorial constitué par les sections d'inspection, les investigations de la mission ont permis d'identifier trois enjeux d'organisation et de fonctionnement de ces services.
- [15] Le premier enjeu a trait au rôle des secrétariats de section et à leur articulation avec l'activité des agents de contrôle, sujets qui n'ont pas encore fait l'objet d'une régulation par le système d'inspection mais qui le nécessitent désormais.
- [16] La mission a constaté une situation des ressources en secrétariat qui apparaît globalement tendue au regard des effectifs d'agents de contrôle et très inégalitaire entre sections d'un même département, certaines configurations présentant une grande fragilité. Ces fortes disparités de moyens se combinent avec une division des tâches entre agents de contrôle et secrétariat qui est très variable entre sections, voire plus rarement au sein d'une même section. Tel est le cas en particulier pour les deux activités qui représentent plus de la moitié du temps de travail des secrétaires, à savoir la rédaction informatisée sur traitement de texte des actes produits par les agents de contrôle et les enregistrements dans l'application informatique Cap Sitère. Les fonctionnements de type taylorien, avec une délégation quasi systématique de la saisie aux secrétaires, coexistent avec les organisations plus modernes (au regard des progrès bureautiques, de la rareté des ressources en secrétariat et de l'évolution souhaitable des tâches de secrétariat) dans lesquelles les agents de contrôle réalisent eux-mêmes la majeure partie des saisies, sans que cela soit considéré d'ailleurs par eux comme une gêne opérationnelle.
- [17] Les secrétariats de sections, qui ne sauraient être réduits à une fonction « support », participent directement à la qualité de l'action de l'inspection du travail par leur connaissance de l'historique du tissu économique et leur fonctionnement en équipe resserrée avec les agents de contrôle. La mission recommande que l'organisation interne des sections fasse désormais l'objet d'une régulation d'ensemble par le système d'inspection, avec l'appui de la DAGEMO, et d'une mobilisation de la ligne hiérarchique. Cette régulation devrait jouer sur deux plans qui apparaissent intimement liés : d'une part, la prise en charge directe de la rédaction de leurs actes et le renseignement de Cap Sitère par les agents de contrôle et, d'autre part, la résorption, au niveau territorial, des inégalités de moyens en secrétariat entre sections. Après la nette diminution du ratio entre personnels de secrétariat et agent de contrôle observé depuis 2006, la garantie d'un effectif socle de secrétariat apparaît comme une condition de faisabilité de ces évolutions de terrain. Celles-ci faciliteront le développement souhaitable, dans l'activité des secrétariats, de l'assistance au contrôle, qui repose sur une synergie avec les agents de contrôle. Il importe par conséquent que ces évolutions soient conduites en préservant la dimension qualitative du travail en équipe et en maintenant, lors des opérations de rapprochement de secrétariats entre sections, le lien entre chaque secrétaire et une section identifiée.

Réponse de la DGT : §15, 16 et 17

La DGT a mis en place en 2011 un groupe de travail sur l'organisation interne des sections. Les travaux de ce groupe seront intégrés au nouveau projet pour le système d'inspection du travail.

Observation de la mission : Dont acte.

[18] Le deuxième enjeu de progrès pour les sections est celui du développement des interventions en entreprise, registre central de l'action de l'inspection du travail. En effet, si le niveau d'activité quantitative satisfait globalement aux objectifs prescrits par la direction générale du travail, les temps de présence en entreprise varient sensiblement d'un agent de contrôle à l'autre jusqu'à refléter, dans certains cas, une tendance à la sédentarisation. La mission a évalué, en croisant trois méthodes d'estimation, à un peu moins d'un jour et demi par semaine le temps moyen d'intervention d'un agent de contrôle (en équivalent temps plein). Cet ordre de grandeur est d'ailleurs équivalent entre les responsables de section (pour la plupart inspecteurs du travail) et les contrôleurs du travail alors que ces derniers sont censés être davantage présents sur le terrain, ce qui est l'indice d'une problématique spécifique aux contrôleurs. Afin de conforter la présence en entreprise de l'ensemble des agents de contrôle, la mission recommande d'utiliser plusieurs leviers : réserver des plages d'intervention dans leur agenda (au même titre que les plages de permanence physique ou téléphonique), réaliser davantage d'enquêtes sur place et participer plus fréquemment aux réunions en entreprise, en particulier celles des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

[19] Troisième enjeu, l'articulation opérationnelle au niveau départemental entre les sections d'inspection et les autres services chargés de la politique du travail pourrait parfois être rendue plus rationnelle et plus fluide pour la fonction de renseignement du public, le traitement des demandes d'homologation des ruptures conventionnelles et la gestion du dispositif d'indemnisation du chômage partiel.

Réponse de la DGT : *Un groupe de travail mis en place par la DGT a également proposé des recommandations pour améliorer le service rendu aux usagers et pour mieux articuler la fonction de renseignement avec les autres acteurs du système d'inspection du travail. Ces recommandations ont vocation à être mises en œuvre dans le cadre du nouveau projet de service.*

Observation de la mission : *La mission en prend acte.*

Le système d'information

[20] Le système d'information Cap Sitère développé par l'autorité centrale permet à l'inspection du travail de s'acquitter de son obligation de rendre compte de son activité. La mission a constaté que sa mise en œuvre était globalement bien assurée. La saisie des interventions et des actes des agents de contrôle dans l'application gagnerait toutefois à être davantage fiabilisée. Le suivi des interventions sur place en entreprise, qui figurent au cœur de la mission de l'inspection, pourrait être mis à disposition des sections d'inspection.

Réponse de la DGT : *La DGT ne comprend pas l'observation de la mission concernant la mise à disposition des agents de contrôle des interventions en entreprise. Ces données sont à la disposition des agents.*

Observation de la mission : *Cette formulation effectivement trop elliptique, synthétise les développements du [230]. En substance, ceux-ci relèvent que, parce que l'intervention en entreprise constitue une priorité, il apparaît nécessaire que cette intervention soit également retracée dans les comptes rendus d'activité des agents (Cap Sitère) et pas uniquement dans un outil de pilotage des sections à vocation régionale (Delphes)*

- [21] Cap Sitère qui n'a pourtant pas vocation à retracer l'exhaustivité de l'action de l'inspection du travail, constitue paradoxalement le principal sinon l'unique outil de reporting alors que ses autres fonctionnalités en matière d'aide au contrôle sont peu ou pas exploitées. Cette pratique polarise l'évaluation dans un sens quantitatif, d'autant que les interventions sont comptabilisées de manière forfaitaire, ce qui induit parfois une « course aux chiffres » au détriment d'un exercice plus serein du métier et favorise une moindre rigueur dans les enregistrements informatiques.
- [22] Pour atténuer ce biais quantitativiste, la mission estime que la faculté devrait être laissée aux échelons territoriaux de procéder, sous le mode de la concertation, à une pondération différenciée des interventions selon l'ampleur des investigations qu'elles recouvrent. Par ailleurs, elle soutient le projet de la direction générale du travail tendant à enrichir, à moyen terme, Cap Sitère de fonctionnalités d'aide à la gestion de leur activité par les agents de contrôle. La perspective de cet enrichissement de l'application devrait favoriser son appropriation par les inspecteurs et contrôleurs du travail : une attention particulière devra être attachée à la réunion des conditions permettant la dispensation d'une formation de qualité par le réseau des formateurs-relais.

Réponse de la DGT : § 21 et 22

L'amélioration du SI de l'inspection du travail est inscrite dans les projets et le budget du ministère. La question de la pondération des interventions sera intégrée dans les concertations avec les organisations syndicales et les agents. Il n'est toutefois pas certains que ce résultat puisse être obtenu grâce au seul SI qui ne dispense pas d'une évocation et d'une valorisation des actions par le contact permanent entre le management et les agents de contrôle.

Observation de la mission : Vu.

Les défis pour le management

- [23] Porteur d'une mission régaliennne visant à faire progresser l'effectivité du droit au sein d'entreprises inscrites dans un environnement économique et social en constante mutation, l'agent de contrôle membre d'une inspection du travail généraliste doit mobiliser au service de cet objectif des connaissances professionnelles, en particulier mais pas exclusivement juridiques, et un savoir faire relationnel.
- [24] Développant une relation individualisée durable avec chacune des entreprises contrôlées, agent d'un service public auquel s'adresse une demande sociale d'usagers attendant de lui la résolution du problème dont ils l'ont saisi, l'agent de contrôle intervient en tant que porteur d'une politique du travail. Cette politique est définie au niveau de l'autorité centrale, assortie de priorités et déclinée, en fonction des réalités socio-économique locales, au sein de l'unité territoriale et de la DIRECCTE dont il relève.
- [25] Généraliste, l'agent de contrôle exerce ses compétences en s'appuyant sur le soutien de l'encadrement de proximité et l'expertise offerte par l'équipe pluridisciplinaire régionale, ainsi que, selon les sites, par des agents référents disposant d'une technicité thématique renforcée. L'identification et la prévention des risques à effets différés en matière de santé au travail, l'élaboration de réponses appropriées face à la structuration juridique multiforme des entreprises, le poids de la sollicitation croissante résultant de la montée en puissance des risques psychosociaux au sein du monde du travail, rendent en effet de plus en plus complexe l'exercice des métiers d'agent de contrôle.

- [26] Acteur à part entière d'un système d'inspection du travail récemment structuré, et encore inégalement identifié comme tel par les agents de contrôle, l'encadrement de proximité (les directeurs d'unité territoriale avec leur(s) adjoint(s), coordonnés par le DIRECCTE et le responsable du pôle Travail régional) se voit confier la double mission de piloter la politique du travail au niveau local, et d'apporter un appui/soutien quotidien aux agents chargés de sa mise en œuvre dans les entreprises.
- [27] L'intervention des acteurs du système d'inspection du travail s'inscrit dans un contexte en mutation. Le déploiement d'une logique de programmation budgétaire assortie d'objectifs de résultats et d'analyse de performance, puis la révision générale des politiques publiques et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ont introduit autant de bouleversements de la culture traditionnelle des services du travail.
- [28] Confronté à la tension entre action individuelle et action collective, entre réponse à la demande sociale et action programmée, entre compétence généraliste et technicisation croissante des problématiques, entre mission de pilotage-animation et mission d'appui-soutien, chacun des acteurs territoriaux du système d'inspection du travail est placé en situation de devoir arbitrer en permanence pour orienter l'exercice de son métier.
- [29] Parmi les réponses apportées par les hiérarchies locales pour faciliter ces arbitrages, la mission a identifié un certain nombre de pratiques, parfois expérimentales (grâce au champ ouvert par le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail) qui lui paraissent aptes à favoriser la construction, jamais acquise, d'un équilibre entre ces pôles de tension.
- [30] Elle a en particulier constaté le besoin pour les services de disposer de cadres de proximité (adjoints aux directeurs d'unité territoriale) dont le périmètre de compétence soit entièrement dédié au champ travail. Le maintien de l'expertise et la disponibilité de ces cadres, qui favorisent la reconnaissance de leur légitimité par les agents de contrôle, en dépendent.
- [31] Elle a également relevé l'intérêt, a fortiori pour les sites géographiquement détachés du siège de l'unité territoriale regroupant plusieurs sections, de la création des postes de directeurs adjoints inspectants, cadres expérimentés qui adjoignent à leur expertise professionnelle la pratique quotidienne d'un métier de contrôle qu'ils continuent d'exercer.
- [32] La mise en place d'ateliers d'échanges de pratiques professionnelles, animés par les cadres de proximité et au sein desquels les agents partagent entre pairs le retour d'expérience à partir de cas concrets, conforte le partage de la culture autour du « geste métier » et favorise l'harmonisation de son exercice.
- [33] Prenant acte de la spécificité des conditions d'exercice du métier des contrôleurs du travail, en charge du portefeuille de petites et très petites entreprises au sein desquelles l'employeur est souvent seul pour faire face à la multiplicité des contraintes économiques et administratives, la mission considère qu'il y a matière à définir à leur bénéfice les modalités d'un appui approprié. Une réflexion sur les modalités de cet appui doit s'engager rapidement au sein de la ligne hiérarchique, depuis l'autorité centrale jusqu'aux responsables de section, en passant par les DIRECCTE, les DUT et leurs adjoints.
- [34] La construction d'actions collectives concertées, centrées sur un risque professionnel identifié, intégrant dès le départ un bilan qualitatif de leur mise en œuvre et des constats auxquels elles ont donné lieu, est reconnue et appréciée. Lorsque ces actions sont précédées d'une communication sur leurs enjeux en direction des parquets, des partenaires socio-économiques des secteurs professionnels concernés, voire de la presse locale, leur impact en est d'autant plus fort. L'organisation de ces actions collectives précédées d'une préparation technique et d'une communication sur leurs enjeux est également de nature à faciliter leur mise en œuvre par les contrôleurs du travail, les employeurs vivant alors comme moins stigmatisant le contrôle dont leur entreprise fait l'objet.

- [35] Trop rarement constatée, la pratique de restitution aux partenaires sociaux concernés par ces actions ciblées, et plus largement de présentation du programme et du bilan de l'action de l'inspection du travail devrait être systématisée au titre de la valorisation de cette action, dont elle facilite la compréhension par ses destinataires.
- [36] Dans un contexte de profonde émotion, consécutive au suicide d'un inspecteur du travail et de remise en cause médiatisée des modes de pilotage de l'activité de l'inspection du travail, la mission a précisé ses constats au regard du climat social interne aux unités territoriales qu'elle a visitées.
- [37] La mission tient à rappeler que l'obligation faite au système d'inspection du travail de rendre compte de son activité résulte de textes internationaux, qui s'imposent à tous ses acteurs. Ceci posé, elle note qu'elle a observé des situations assez différentes en matière de management, et qu'une majorité des sites contrôlés n'a pas laissé apparaître de tensions notables entre les agents et leur hiérarchie.
- [38] Elle a en revanche relevé que lorsqu'ils ont une dimension trop quantitative, le pilotage et le suivi de l'activité dégradent les conditions d'exercice des métiers de l'inspection du travail, nuisant alors à son efficacité. La reconnaissance de la dimension qualitative de l'activité s'avère indispensable. L'encadrement doit disposer de l'appui nécessaire pour être en mesure d'apprécier plus qualitativement l'activité des sections.
- [39] En même temps qu'il doit piloter et suivre la mise en œuvre des programmes d'action supposant le maintien, et parfois la progression, du temps de présence en entreprise des agents de contrôle, l'encadrement doit pouvoir conserver la disponibilité nécessaire à sa mission d'appui et d'écoute. Il importe pour cela qu'il puisse travailler au sein d'équipes, à la fois au niveau territorial et régional, lui offrant le cadre d'échanges sur les problématiques rencontrées dans l'exercice du management.
- [40] Il importe aussi que le positionnement des adjoints aux directeurs d'unités territoriales, dont la double mission est particulièrement difficile à exercer, soit clarifié, la mission ayant pu constater que l'instruction produite en décembre 2010 par la direction générale du travail sur l'exercice des fonctions hiérarchiques est encore peu appropriée au sein des services.
- [41] Compte tenu de l'enjeu que représente l'existence d'une relation directe d'échange sur la pratique du métier entre le directeur d'unité territoriale et les responsables de section, la mission considère que l'administration centrale doit inviter les directeurs à procéder personnellement aux entretiens professionnels annuels avec eux, y compris dans les plus gros départements. Elle doit de ce fait autoriser la réalisation de ces entretiens sur l'ensemble de l'année. Elle doit également consacrer le rééquilibrage de l'évaluation entre les dimensions quantitative et qualitative et formaliser dans les instructions et trames d'entretien la part consacrée à l'appréciation qualitative de l'activité.
- [42] Au regard des exigences élevées et des contraintes fortes qui pèsent sur l'encadrement, il est nécessaire de le faire bénéficier de formations au management qui soient adaptées au contexte particulier de l'inspection du travail.
- [43] En termes de savoir-faire cette fois des agents de contrôle, la mission a pu constater la richesse de l'apport que représente, au sein d'une section, la présence d'agents bénéficiant d'une expérience professionnelle antérieure, interne ou externe aux services. Elle considère à ce titre qu'il y a lieu pour l'administration du travail d'encourager, au travers des recrutements et des mobilités, la diversité des parcours et la mixité d'origine professionnelle des équipes.
- [44] Orientée sur la progression de l'effectivité du droit et l'amélioration de la qualité de vie au travail, l'action des agents de l'inspection du travail s'inscrit dans la durée de leurs relations avec les entreprises. L'efficacité de leurs interventions, qui conjuguent initiatives individuelles et actions collectives sur des priorités identifiées, suppose à la fois qu'ils acceptent de s'inscrire dans le système d'inspection et que leur hiérarchie dispose de la disponibilité nécessaire à leur accompagnement.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	15
1. LE PILOTAGE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL A VOCATION GENERALISTE DOIT MIEUX GARANTIR LA COUVERTURE DE SON LARGE CHAMP D'INTERVENTION	17
1.1. <i>Récemment restructuré, le pilotage de l'inspection doit permettre de répondre aux ambitions généralistes du modèle français</i>	17
1.1.1. Une récente structuration en système d'inspection du travail, en cours de consolidation opérationnelle.....	17
1.1.2. L'ambition généraliste induit de fortes exigences en matière de pilotage.....	18
1.2. <i>La nécessité de mieux cibler et de renforcer la part réservée aux contrôles dans l'activité des sections</i>	20
1.2.1. Des progrès collectifs restent à réaliser dans le ciblage des actions de contrôle	21
1.2.2. Le manque d'équilibre persiste entre la réponse à la demande sociale et la conduite d'actions programmées ou d'initiative locale	22
1.3. <i>Face à la complexité de risques spécifiques, une articulation à conforter entre approche généraliste et éléments de spécialisation</i>	24
1.3.1. La couverture effective de certaines activités, comme celles des transports routiers est encore inaboutie	24
1.3.2. La sécurité et la santé au travail sont l'objet principal de l'action déployée par les agents de contrôle, avec une couverture inégale.....	26
1.3.3. Les déclarations de maladies professionnelles ne sont exploitées que de façon fragmentaire et cloisonnée par le système d'inspection.....	28
1.3.4. La nécessité de sécuriser, au plan national, le cadre juridique des expérimentations	29
2. LA QUALITE DES ACTES PRODUITS PAR LES SECTIONS, GLOBALEMENT BONNE, DEVRAIT PROGRESSER SUR PLUSIEURS POINTS DE METHODE	30
2.1. <i>Les actes reflètent la qualité et la complexité du travail accompli par les agents de contrôle</i>	31
2.2. <i>L'enjeu des délais de clôture et du suivi des procès-verbaux</i>	31
2.3. <i>Les enjeux qui s'attachent à la qualité des lettres d'observations</i>	31
2.3.1. L'importance de la formalisation des constats	32
2.3.2. La formulation des prescriptions de mise en conformité.....	34
2.3.3. Le respect de la confidentialité des plaintes	34
2.4. <i>La précision des décisions d'arrêts temporaires de travaux</i>	35
2.5. <i>Le formalisme et la motivation des décisions relatives aux salariés protégés</i>	36
2.6. <i>Le recours peu fréquent et inégal aux outils coercitifs appelle une pluralité de réponses..</i>	37
3. UNE AMELIORATION SOUHAITABLE DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES SECTIONS D'INSPECTION	39
3.1. <i>Une régulation désormais nécessaire du rôle des secrétariats au regard de celui des agents de contrôle</i>	39
3.1.1. Une situation tendue et inégalitaire des ressources en secrétariat selon les sections, source de difficulté.....	40

3.1.2. Une répartition des tâches de saisie sur traitement de texte qui est peu soutenable entre agents de contrôle et secrétariat	41
3.1.3. L'appropriation nécessaire de la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle ..	43
3.1.4. Le développement souhaitable des activités d'assistance au contrôle au sein des secrétariats	44
3.1.5. Le levier des rapprochements de secrétariats doit être utilisé avec mesure.....	45
3.1.6. Les deux facteurs d'évolution sont la détermination d'un effectif socle de secrétariat et la mobilisation de l'ensemble de la ligne hiérarchique	46
3.2. <i>La place des interventions en entreprise doit être confortée dans l'activité des agents de contrôle.....</i>	48
3.2.1. L'objectif national de 200 interventions par an et agent de contrôle est globalement satisfait.....	48
3.2.2. Les interventions en entreprise tiennent une place parfois insuffisante dans l'agenda des agents de contrôle	50
3.2.3. Le renforcement du temps de présence en entreprise doit être recherché en mobilisant plusieurs leviers	51
3.3. <i>L'articulation des sections d'inspection avec les autres services du pôle Travail mérite parfois d'être revisitée.....</i>	52
3.3.1. La fonction d'accueil, d'orientation et de renseignement des usagers	52
3.3.2. L'instruction des demandes d'autorisation de chômage partiel.....	53
3.3.3. Le traitement des ruptures conventionnelles des salariés non protégés.....	53
3.3.4. Le traitement des accords d'entreprise ou d'établissement	55
4. UNE APPROPRIATION COLLECTIVE DU SYSTEME D'INFORMATION QUI RESTE A PARFAIRE.....	55
4.1. <i>La nécessité de rendre compte de l'activité au travers du système d'information est reconnue par les agents.....</i>	56
4.1.1. La saisie de l'activité des sections d'inspection est généralisée	56
4.1.2. Les quelques difficultés rencontrées sont ponctuelles et résiduelles.....	56
4.2. <i>Les enregistrements dans Cap Sitère peuvent être davantage fiabilisés pour conforter le pilotage de l'activité de l'inspection</i>	56
4.2.1. Cap Sitère, un outil à vocation non exhaustive mais perçu comme tel, au risque d'inciter à des pratiques d'enregistrement d'activité peu fiables.....	57
4.2.2. La typologie des interventions doit permettre de mieux suivre la présence en entreprise des agents de contrôle	57
4.2.3. L'intérêt de permettre aux échelons territoriaux de mettre en place une quantification non forfaitaire des interventions	58
4.3. <i>L'enrichissement souhaitable de Cap Sitère pour faciliter la gestion de leur activité par les agents</i>	59
4.3.1. Perçu comme un outil de remontées statistiques d'activité, le système d'information apparaît encore trop extérieur aux agents	59
4.3.2. Des progrès sont attendus pour conforter l'appropriation du système d'information	60
4.3.3. La formation reste un enjeu important pour favoriser l'appropriation du système d'information	61
5. UN ENCADREMENT APPELE A DEVELOPPER LE TRAVAIL EN EQUIPE, LES ECHANGES DE PRATIQUES ET LA VALORISATION DE L'ACTION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL.....	62
5.1. <i>Les ressources en cadres et la disponibilité des équipes travail</i>	62
5.1.1. Des temps d'encadrement variables au sein du pôle Travail au siège régional et en unité territoriale	62
5.1.2. La conduite d'actions collectives dans un climat de confiance requiert la disponibilité de cadres de proximité dédiés au champ travail	62
5.2. <i>L'animation et l'appui technique sont exercés au niveau territorial et coordonnés par le niveau régional.....</i>	63

5.2.1. L'apport majeur et unanimement reconnu des équipes pluridisciplinaires régionales	63
5.2.2. Une forme d'appui juridique inégalement présente, au travers des postes « Appui-Ressources- Méthodes »	64
5.2.3. Des missions de référents régionaux souvent peu lisibles	64
5.2.4. La création expérimentale à encouragé des postes d'agents de contrôle « à technicité thématique renforcée »	65
5.2.5. Une double mission, d'animation et d'appui, confiée aux responsables des pôles travail en unité territoriale	65
5.2.6. Les postes de DATI représentent une forme intéressante de conciliation des missions d'animation et d'appui	66
<i>5.3. La professionnalisation du geste métier et le partage de l'expérience sont à positionner au centre de l'animation de l'inspection du travail</i>	<i>67</i>
5.3.1. Des réunions périodiques indispensables mais ne permettant qu'un échange limité sur les pratiques professionnelles	67
5.3.2. La pratique enrichissante et appréciée des ateliers d'échanges de pratiques professionnelles	68
5.3.3. Les contrôleurs du travail sont confrontés à des contraintes spécifiques qui appellent des réponses appropriées	68
5.3.4. Des marges de progrès dans l'élaboration participative et l'évaluation qualitative des plans d'action	69
5.3.5. L'importance de la valorisation qualitative, à destination des partenaires publics et privés, de l'action de l'inspection du travail	70
<i>5.4. La dimension qualitative du pilotage et du suivi de l'activité des sections d'inspection doit être renforcée</i>	<i>71</i>
5.4.1. La mission a observé un éventail instructif de situations territoriales en matière de management de l'inspection du travail	71
5.4.2. Favoriser les conditions d'exercice des métiers de l'inspection et son activité suppose d'éviter un style trop quantitatif de pilotage et de suivi	72
5.4.3. L'encadrement territorial doit disposer de l'appui nécessaire pour être en mesure d'apprécier plus qualitativement l'activité des sections	73
5.4.4. Conduits par les directeurs d'unité territoriale, les entretiens professionnels avec les inspecteurs doivent permettre d'apprécier la qualité de l'animation et de l'action de la section	74
<i>5.5. La gestion prévisionnelle des emplois et compétences doit favoriser la diversité des parcours, préparer et outiller le management</i>	<i>76</i>
5.5.1. La richesse des parcours diversifiés	76
5.5.2. L'encadrement doit bénéficier de formations au management	76
LISTE DES RECOMMANDATIONS	79
ANNEXE 1 : METHODOLOGIE DE LA MISSION	85
ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES CONTRÔLES EFFECTUÉS SUR DES ÉCHANTILLONS D'ACTES PRODUITS PAR LES SECTIONS	89
ANNEXE 3 : ACTIVITÉ DES SECRETARIATS DE SECTION ET LEUR ARTICULATION AVEC CELLE DES AGENTS DE CONTRÔLE	97
ANNEXE 4 : TEMPS D'INTERVENTION EN ENTREPRISE DES AGENTS DE CONTRÔLE DES SECTIONS D'INSPECTION	101
ANNEXE 5 : PISTES D'ENRICHISSEMENT QUALITATIF DE L'ÉVALUATION AU SEIN DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	109

ANNEXE 6 : LE SYSTEME FRANÇAIS D'INSPECTION GENERALISTE AU REGARD DES TEXTES INTERNATIONAUX	117
LISTE DES SIGLES.....	131
BIBLIOGRAPHIE.....	133

Introduction

- [45] La présente mission de contrôle de sections d'inspection du travail a été menée au 4^{ème} trimestre 2011 dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Elle est la deuxième mission de ce type, après une première mission réalisée entre mai et octobre 2010 et qui a donné lieu à la publication d'un rapport de synthèse¹. Elle traduit l'engagement de l'IGAS à procéder désormais chaque année au contrôle d'un échantillon de sections d'inspection du travail compte tenu du caractère stratégique de ce service public.
- [46] Le contrôle opéré par l'IGAS porte sur la qualité du service fourni par l'inspection du travail, dont la mission régalienne est de veiller à l'effectivité du droit du travail. Centrées sur l'échelon opérationnel constitué par les sections d'inspection, les investigations s'étendent aux échelons supérieurs qui concourent au fonctionnement du système français d'inspection du travail, tel que les textes nationaux l'ont organisé. Il s'agit, au niveau déconcentré, des unités territoriales (UT) situées en département et du siège régional des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), et au niveau national², de la direction générale du travail (DGT), érigée depuis 2006 en « autorité centrale » au sens des conventions OIT relatives à l'inspection du travail. La mission a souhaité remettre en perspective le fonctionnement des sections d'inspection au sein d'un système d'inspection dont la structuration est somme toute encore récente au regard de l'ancienneté de l'institution et dont il a paru utile de rappeler les fondements et la logique d'intervention (cf. annexe 6).
- [47] La méthodologie mise en œuvre par la présente mission et exposée dans l'annexe 1, a repris pour l'essentiel les processus et l'outillage élaborés par la première mission de contrôle. Elle consiste en une approche mixte, à la fois quantitative et qualitative, prenant en compte les contextes particuliers et couvrant tous les champs d'activité de l'inspection du travail. Les investigations sont conduites dans une logique ascendante depuis les sections, jusqu'aux niveaux départemental (unité territoriale) et régional (DIRECCTE) au regard du rôle qu'ils jouent à l'égard des sections.
- [48] Parce qu'elle porte sur le cœur de métier de l'inspection du travail, chacune des missions récurrentes de contrôle par l'IGAS vise un échantillon de sections à partir duquel elle peut apprécier le fonctionnement plus global de l'inspection du travail dans un contexte précis. La présente mission a pris la mesure de l'ampleur des bouleversements induits en peu d'années par la conjonction de profondes évolutions juridiques, institutionnelles, organisationnelles, managériales et socio-économiques. Certaines de ces mutations concernent spécifiquement le champ de l'inspection du travail : l'émergence d'une politique du travail, le Programme de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) la fusion de quatre anciens services d'inspection (régime général, agriculture, transports, gens de mer). D'autres découlent plus largement d'une logique de réforme administrative tournée vers la poursuite d'objectifs de performance, avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) qui l'a suivie : la création des DIRECCTE et les économies de moyens dans les services déconcentrés. D'autres, enfin, renvoient à la dégradation du tissu socio-économique depuis la récession de 2008-2009, en particulier l'aggravation du chômage et la visibilité incertaine de la plupart des entreprises.

¹ *Mission de contrôle de sections d'inspection du travail. Rapport de synthèse*, Thierry BRETON, Yves CALVEZ, Roger LINSOLAS, Aurélie LORRAIN-ITTY, IGAS, mars 2011.

² Le rôle de la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), pour ce qui relève de la gestion des moyens de l'inspection du travail, a également été pris en compte.

- [49] Choiesies parmi celles n'ayant pas récemment fait l'objet d'autres missions d'inspection générale, les trois DIRECCTE contrôlées par la mission (Basse-Normandie, Alsace et Bourgogne) sont de taille moyenne. Elles se situent dans la tranche des 11 régions sur 26 qui disposent d'un nombre de sections d'inspection compris entre 15 et 30. Leur tissu socio-économique combine des agglomérations intermédiaires ainsi que des zones rurales. Ces trois DIRECCTE sont également proches de la moyenne nationale en termes de nombre moyen d'établissements et de salariés par agent de contrôle (l'Alsace et la Basse-Normandie étant légèrement en-dessous et la Bourgogne légèrement au-dessus).
- [50] Dans chaque DIRECCTE, la mission a sélectionné deux départements³ (unités territoriales), dont le département-chef lieu, puis en leur sein deux sections d'inspection dont le responsable est en fonction depuis au moins le 1er janvier 2010, année sur laquelle se concentre le contrôle. Elle a retenu, dans chaque DIRECCTE, une section atypique ou innovante⁴ du fait de son domaine de compétence ou de son organisation particulière ; les trois autres sections ont été sélectionnées sur une base aléatoire parmi les sections classiques à couverture interprofessionnelle.
- [51] Comme ceux de la première mission, les constats, analyses et recommandations du présent rapport résultent d'un contrôle ciblé sur un échantillon de sections d'inspection du travail à un moment donné. La présente mission sera suivie par d'autres contrôles qui permettront de suivre l'évolution de l'activité de l'inspection du travail dans la durée. La capitalisation de ces missions successives sera un facteur déterminant pour éclairer le pilotage du système.

³ La mission s'est rendue dans les unités territoriales de l'Orne, du Calvados, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de l'Yonne et de la Côte d'Or.

⁴ Section à dominante agricole/maritime, section à dominante chantiers du BTP et lutte contre le travail illégal, section dirigée par un directeur adjoint du travail inspectant (DATI).

1. LE PILOTAGE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL A VOCATION GENERALISTE DOIT MIEUX GARANTIR LA COUVERTURE DE SON LARGE CHAMP D'INTERVENTION

[52] La présente mission de contrôle partage la même appréciation d'ensemble que la première mission, conduite en 2010. D'importantes améliorations ont été apportées à la structuration et au pilotage de l'inspection du travail ces dernières années, dans un contexte économique et social par ailleurs fortement dégradé. Fortement impliqués dans leurs missions, les agents de contrôle et leur encadrement sont amenés à gérer la complexification croissante des relations du travail et des risques d'inapplication du droit du travail.

[53] Toutefois, de non moins importants défis restent à relever. La mission, soulignant que l'ambition généraliste de l'inspection du travail comporte des exigences fortes, a identifié des marges de progression de deux ordres : la nécessité d'une part, de renforcer et de mieux cibler les contrôles au sein de l'activité des sections et, d'autre part, d'améliorer l'articulation entre une organisation très largement généraliste et des éléments de spécialisation permettant de mieux couvrir certaines problématiques.

1.1. Récemment restructuré, le pilotage de l'inspection doit permettre de répondre aux ambitions généralistes du modèle français

1.1.1. Une récente structuration en système d'inspection du travail, en cours de consolidation opérationnelle

[54] A la différence de la plupart des services publics en France, celui de l'inspection du travail créé dès 1892, trouve ses principaux fondements juridiques dans des conventions internationales⁵. La référence à ces conventions fondatrices est très prégnante, voire identitaire, au sein de l'inspection du travail.

[55] La mission a rassemblé (cf. annexe 6) les principaux points structurants qu'imposent les conventions applicables de l'OIT à tout dispositif d'inspection du travail des Etats membres, et donc à l'inspection du travail française. En substance, les conventions OIT obligent les Etats les ayant ratifiées à mettre en place un « *système d'inspection du travail* », et stipulent aussi que « *l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale* ».

[56] Sans prévoir de définition formelle de ce que doit être un système national d'inspection du travail, l'OIT prescrit à ses Etats membres des obligations en termes de missions, d'objectifs et de moyens (juridiques, institutionnels, humains, financiers, matériels). C'est bien la qualité du fonctionnement de l'ensemble des services, par leurs interactions, qui doit constituer un système cohérent d'inspection du travail. Celui-ci ne se résume donc pas à la somme des actions déployées par les agents de contrôle, mais il repose aussi sur les apports complémentaires de l'encadrement territorial et de l'instance centrale de pilotage.

⁵ Convention de l'organisation internationale du travail (OIT) n° 81 : inspection du travail dans l'industrie et le commerce (1947) et son protocole d'extension aux services non commerciaux (1995) ; Convention 129 : inspection du travail dans l'agriculture (1969) ; Convention 178 : Inspection du travail pour les gens de mer (1996).

[57] Ce n'est qu'en 2006, par la transformation⁶ de la Direction des relations du travail (DRT) en Direction générale du travail (DGT) devenant autorité centrale de l'inspection du travail, que la France a parachevé l'organisation institutionnelle de son inspection du travail, 56 ans après la ratification par la France de la convention 81 de l'OIT. Cette mutation s'est traduite par le lancement d'un Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) qui a renforcé son pilotage et accru ses moyens d'intervention. Elle a été validée en 2008 par le Conseil constitutionnel et intégrée dans le code du travail à l'occasion de sa recodification⁷.

Réponse de la DGT : *La mise en place de l'autorité centrale fait partie intégrante du PMDIT*

Observation de la mission : *C'est bien ainsi que la mission l'a compris.*

[58] Au cours de ses investigations, la mission a constaté que la notion de système d'inspection fait l'objet d'un manque d'appropriation par les services territoriaux de l'inspection du travail. Elle avance l'explication que l'absence prolongée d'autorité centrale fédératrice et régulatrice a laissé subsister un exercice avant tout atomisé et individuel des métiers d'inspecteur et de contrôleur du travail, sans dispositif organisé d'animation, d'échanges et de consolidation des pratiques professionnelles. Auparavant, les seuls éléments d'intégration résidaient dans la fixation annuelle des priorités de l'inspection du travail par le ministre, dans la fonction de supervision des sections assurée par les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et coordonnée par les DRTEFP, et à compter de 1982 dans la production méthodologique de la Mission centrale d'appui et de coordination (MICAPCOR).

[59] La mission observe que la consolidation d'un fonctionnement plus collectif de l'inspection du travail, dont les bases juridiques sont posées, prendra nécessairement encore du temps sur le plan opérationnel, d'autant que d'importantes réformes organisationnelles viennent d'impacter l'inspection du travail :

- la fusion des inspections du travail (régime général, agriculture, transports, gens de mer) a accru le champ d'intervention des services d'inspection désormais regroupés au sein du ministère du travail ; elle s'est accompagnée d'une redistribution des secteurs territoriaux de compétences entre les sections dont le nombre a été sensiblement augmenté dans le cadre du PMDIT ;
- la création des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) a conduit à l'absorption de l'échelon départemental (DDTEFP) dans une entité administrative régionale aux attributions élargies en matière économique. Elle a modifié la ligne hiérarchique de l'inspection du travail, tout en confortant le directeur de l'unité territoriale dans son rôle d'animation de proximité : aux termes de l'article R. 8122-2 du code du travail (3^{ème} alinéa), ce dernier se voit reconnaître une autorité hiérarchique déléguée de plein droit par le directeur régional en matière d'inspection du travail.

1.1.2. L'ambition généraliste induit de fortes exigences en matière de pilotage

[60] La spécificité française consiste à attribuer une compétence résolument généraliste à l'inspection du travail. L'appropriation de ce modèle fait consensus culturel dans les services, tant il est partagé entre les agents de tous les niveaux hiérarchiques du système français.

⁶ Décret n°2006-1033 du 22 août 2006 portant création de la DGT.

⁷ Le code du travail (8^{ème} partie, livre 1^{er}, titre II « Système d'inspection du travail »), de même que le Conseil constitutionnel (décision du 17 janvier 2008, point 14) ont intégré cette terminologie de système d'inspection du travail.

[61] Cependant, il est apparu à la mission actuelle que cette terminologie de « généraliste », que la mission précédente avait elle aussi utilisée, n'est pas exempte d'ambiguïté : pour bien en cerner les particularismes, il convient de distinguer deux caractéristiques qui parfois s'imbriquent au point d'être confondues :

- En termes de compétences juridiques, l'inspection est généraliste au sens d'une globalité d'approche des situations de travail⁸, par opposition à une approche centrée sur les seules conditions de travail qui internationalement prévaut. Même avant la récente fusion des inspections agricole et des transports avec le régime général, leurs agents de contrôles respectifs mettaient en œuvre une approche néanmoins généraliste des relations de travail dans les entreprises mais chacun dans son périmètre d'attribution. Juridiquement, cette approche globale se traduit par l'étendue des attributions aux termes de l'article L. 8112-1 du code du travail : « *Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au livre II de la deuxième partie* ».
- En termes de couverture du périmètre économique, l'inspection du régime général vise un large champ d'attributions interprofessionnelles ou intersectorielles couvrant l'industrie, le commerce et les services de droit privé (marchands et non marchands), par opposition à quelques inspections spécialisées. Après la fusion des inspections agricoles et des transports dans le régime général ainsi élargi, il subsiste quelques dispositifs sectoriels spécialisés concernant les mines et carrières, les industries de production d'énergie électrique et gazière, la défense⁹. Les attributions de l'autorité centrale s'étendent cependant à l'ensemble de tous les dispositifs d'inspection du travail, généraliste ou spécialisés.

[62] Pour prévenir la confusion entre ces deux aspects souvent indistinctement désignés par le même mot de « généraliste », la mission propose de spécifier la terminologie : approche généraliste pour désigner l'étendue des compétences juridiques du système d'inspection, attributions interprofessionnelles ou bien spécialisées pour caractériser la compétence d'ordre économique d'une section ou d'un service, voire d'un agent dans un ressort géographique.

Réponse de la DGT §61 et 62

Le caractère généraliste s'applique essentiellement au système d'inspection. Pour la DGT, il ne s'applique pas forcément à chacun des agents qui y sont intégrés. Par exemple à l'intérieur d'une section généraliste et territoriale il pourrait y avoir des agents dédiés à certains sujets complexes.

De la même manière il peut y avoir des sections dédiées à certains secteurs professionnelles tout en demeurant généraliste quant aux compétences es agents (santé, sécurité, salaire, durée du travail...).

Observation de la mission : *La mission a intégré ces précisions.*

[63] En les comparant aux inspections spécialisées, les analyses des publications du BIT concluent que les systèmes généralistes d'inspection sont par définition ceux où les missions sont les plus étendues, ayant vocation à recouvrir plus ou moins l'ensemble de la législation sociale (les conditions et le milieu de travail, les relations individuelles et collectives de travail, la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle, voire même la sécurité sociale). Il en résulte deux conséquences principales, qui font écho à la distinction ci dessus :

⁸ Voir annexe 6

⁹ Articles R. 8111-8 et suivants du code du travail

- l'approche principalement d'ordre juridique de l'inspection généraliste génère un besoin structurel de disposer de l'appui de ressources techniques appropriées et suffisamment réactives : la situation sera analysée au chapitre 5, consacré au management ;
- sujette à éparpillement entre des cibles multiples, l'inspection généraliste nécessite de disposer de modalités effectives d'analyse des risques à couvrir, et de pouvoir faire converger une partie de l'activité déployée sur des priorités identifiées et pilotées.

[64] Tant la mobilisation de ressources techniques pointues que la réalité du ciblage de l'activité déployée en fonction d'une analyse locale constituent encore des facteurs d'amélioration de l'efficacité du modèle généraliste de l'inspection du travail, ces conditions n'étant pas encore satisfaites de façon optimale : cela sera analysé ci après.

[65] Il reste que la création d'une autorité centrale a déjà permis d'importants progrès, en lien avec l'ambition d'un pilotage stratégique des capacités d'intervention de l'inspection du travail, au niveau territorial et au plan national. Les modalités de ce pilotage s'appuient pour une grande part sur le système d'informations Cap Sitère, analysé dans le chapitre 4. Ce pilotage s'inscrit dans une double logique :

- celle issue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans une visée d'optimisation des ressources financières (en l'occurrence essentiellement le coût structurel du système d'inspection) : elle se décline avec un programme annuel de performance¹⁰ portant sur des axes à spectre opportunément large et dont le DGT est responsable ;
- celle induite par l'OIT dont les conventions, en des termes identiques¹¹, obligent respectivement les inspecteurs et l'autorité centrale des systèmes d'inspection à rendre compte de leur action, en toute transparence. Si elle est reconnue, cette obligation de « rendu compte » organisée par la DGT reste néanmoins encore inégalement comprise et respectée par les agents.

1.2. La nécessité de mieux cibler et de renforcer la part réservée aux contrôles dans l'activité des sections

[66] Si la nature même de l'exercice d'une mission de contrôle conduit à ce que, dans la suite de ce rapport, l'accent sera davantage porté sur les difficultés repérées ou les marges de progression. La mission précise d'emblée qu'elle a pu constater au cours de ses déplacements une forte implication des agents pour la réalisation de leurs missions et globalement un bon niveau de maîtrise des outils juridiques dont ils disposent (comme cela sera exposé au chapitre 2 consacré à l'analyse des actes).

[67] L'article 16 de la convention 81 fixe un objectif précis à tout système d'inspection : « *Les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question* ». L'article 21 de la convention 129 confirme : « *Les entreprises agricoles devront être inspectées aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales pertinentes* ».

[68] Compte tenu de ressources et moyens d'appui limités, cet objectif induit de développer, à partir d'une évaluation des occurrences d'irrégularités potentielles, une capacité d'analyse des champs de compétence à couvrir et l'organisation d'un ciblage des actions à conduire. En effet, en fonction de leurs caractéristiques, tous les établissements n'appellent ni les mêmes thématiques ni la même fréquence de contrôle.

¹⁰ Le programme annuel de performance du programme 111 pour 2010, année retenue pour le contrôle, fixe cinq axes prioritaires : la prévention des risques différés, l'évaluation des risques professionnels, les salariés en situation de précarité, l'organisation des élections de délégués du personnel, le travail illégal.

¹¹ Cf. les articles 19 et 20 de la convention 81, et articles 24 et 25 de la convention 129 Voir développements dans l'annexe 6.

- [69] Le degré d'atteinte de cet objectif assigné par les conventions internationales constitue un indicateur, assurément encore à développer, d'appréciation du service rendu par le système d'inspection du travail vis à vis de ses publics.

1.2.1. Des progrès collectifs restent à réaliser dans le ciblage des actions de contrôle

- [70] L'analyse des activités des entreprises relevant de leur compétence et des risques d'irrégularités associés constitue un préalable pour que chaque section décline ensuite avec pertinence les modalités de mise en œuvre des plans d'action, de fait de niveau départemental ou régional, en suive les effets, et procède aux correctifs appropriés. La mission estime même plus importante l'analyse des portefeuilles d'entreprises et celle de la portée de l'action déployée que l'élaboration formalisée d'un plan d'action spécifique par chacune des sections.

1.2.1.1. La mission a constaté une carence des sections dans l'analyse des risques des entreprises en portefeuille et de leur couverture

- [71] Or la mission a constaté sur place que les sections contrôlées n'effectuent que fort peu d'analyse de leur portefeuille respectif d'entreprises et du suivi de la couverture qui en est faite. Les inspecteurs rencontrés ne disposaient en matériel de base d'aucun diagnostic synthétique portant sur les secteurs d'activité et entreprises de leur section, diagnostic (de 1 à 2 pages) qui pourrait en grande partie être alimenté par des données et un soutien technique à fournir par l'échelon régional¹².
- [72] La mission a également constaté que la plupart des agents de contrôle des sections contrôlées n'étaient pas en mesure de mobiliser les quelques outils d'analyse et d'aide au contrôle mis à disposition par le système d'information Cap Sitère¹³. Ils n'ont pu en particulier procéder à la requête permettant d'apprécier, comme le leur demandait la mission par ses questionnaires préalables, la fréquence de leurs contrôles dans les entreprises relevant de leur section.
- [73] Pour être rigoureuse l'analyse des risques d'ineffectivité du droit suppose pour le système d'inspection un investissement dans la méthodologie et dans la formation.

Recommandation n°1 : **Amener les responsables de section à réaliser un diagnostic sur les risques d'ineffectivité du droit à couvrir dans leur secteur, en particulier pour orienter une partie des contrôles vers les entreprises peu ou jamais visitées. Pour ce faire, développer le soutien technique régional et les formations méthodologiques en incluant l'utilisation des fonctionnalités (requêtes) du système d'information.**

Réponse de la DGT : *La question de l'analyse des risques et celle du ciblage des contrôles constituent des sujets essentiels. Pour progresser en ce sens il convient d'une part de s'interroger sur la mission assignée au système d'inspection (ex concentrer son action sur les plus exclus de la protection du travail) et d'autre part de disposer d'outils permettant de pronostiquer les secteurs et les entreprises où les infractions les plus graves sont susceptibles d'être commises. Cette évolution dans la pratique des agents de contrôle implique au préalable un débat avec eux tant la représentation du métier est éloignée de cette démarche. Le nouveau projet pour le système d'inspection intégrera cette dimension.*

Observation de la mission : *La mission prend acte avec intérêt de cette orientation, tout en comprenant la difficulté de mise en œuvre d'un tel changement d'approche.*

¹² Circulaire du 12 mars 2010 du DGT sur l'exercice des fonctions hiérarchiques, et notes annexes

¹³ Pour plus détails, voir le chapitre consacré au système d'information

1.2.1.2. La trop faible part des interventions en entreprise dans l'activité des sections compromet la bonne couverture des risques

[74] Au-delà de l'atteinte du nombre moyen annuel assigné d'interventions, le détail des constats de la mission est exposé au chapitre 3. La mission a constaté :

- que les données font apparaître une répartition parfois très déséquilibrée de l'activité entre les agents de contrôle d'une même section ;
- qu'en volume de temps, la part accordée aux interventions en entreprise est parfois réduite, au point que ces interventions sur place deviennent *de facto* une variable d'ajustement de l'activité des agents de contrôle.

[75] La mission relève que pour la gestion de l'objectif prescrit par l'OIT de maîtriser la fréquence des contrôles en fonction des situations, elle n'a eu connaissance d'aucun dispositif, ni au niveau des sections contrôlées, ni à celui de leur hiérarchie de proximité pour en mesurer et piloter la réalisation. Cela est d'autant plus vrai lorsque les interventions en entreprises ne représentent qu'une faible part du temps des agents de contrôle, et qu'elles sont rarement décidées après une analyse globale des risques à couvrir, mais plus souvent en réponse aux sollicitations.

[76] Il conviendrait donc de créer une fonctionnalité mesurant la régularité et la teneur des contrôles des entreprises.

1.2.2. Le manque d'équilibre persiste entre la réponse à la demande sociale et la conduite d'actions programmées ou d'initiative locale

[77] Les instructions nationales¹⁴ demandent de trouver un équilibre entre la part programmée de l'activité de contrôle et celle liée à l'initiative propre de l'agent ou menée en réponse aux sollicitations dont il est objet (accidents du travail, plaintes, demandes d'avis, conflits collectifs...).

[78] Les agents de contrôle rencontrés reconnaissent que la programmation d'actions collectives au niveau national ou territorial leur permet de couvrir des risques ou des situations qui sinon ne l'auraient pas été à leur propre initiative. A titre d'exemple, la mission a identifié les contrôles concernant les rayonnements ionisants dans les cabinets de radiologies, dentaires ou vétérinaires, les risques chimiques dans les garages ou les entreprises de nettoyage. Ces actions collectives comportent un effet levier car pour gagner en efficacité elles sont souvent accompagnées de dispositifs d'information techniques ou de formation de mise à niveau, ce qui a un effet au-delà de l'action programmée.

[79] En majorité (10 cas sur 12), les sections contrôlées estiment suffisant de mettre en œuvre le plan d'actions départemental, et la mission a pu entendre que le niveau départemental est le niveau pertinent de programmation, pour autant que le mode de construction soit participatif.

[80] Les modalités de programmation sont analysées au chapitre 5. La mission a pris connaissance de plusieurs exemples de processus d'élaboration de plans d'actions collectives annuelles, selon une logique ascendante de programmation locale concertée.

[81] En dépit des progrès de la programmation, il est apparu, comme à la mission précédente, que ce sont les sollicitations externes, en particulier celles des usagers (aux cours des permanences, ou par courrier voire par téléphone), qui constituent encore souvent le déterminant essentiel du travail des sections. (« *On ne prend pas de recul par rapport au flux quotidien* »).

¹⁴ Voir le point 11 1 de la note DGT du 12 mars 2010 prescrivant la préservation de trois grands équilibres : entre le contrôle en entreprise et les autres missions, entre les activités à l'initiative de l'agent et celles programmées, avec pour ces dernières un équilibre entre les priorités nationales et les priorités locales.

- [82] La légitimité du primat accordé à la réponse à la demande sociale non seulement n'est guère discutée, mais le plus souvent est revendiquée par les agents de contrôle. Elle l'est d'autant plus que certains d'entre eux paraissent trouver dans la réponse à la demande sociale les signes concrets de la reconnaissance individuelle de l'utilité sociale de leur action, semblant y puiser une source de sens plus concrète que toute autre.
- [83] Pourtant, dans la réponse à la demande sociale s'imbriquent divers facteurs et réalités qui appellent une gestion équilibrée, afin de prévenir plusieurs risques.
- [84] Ainsi :
- conformément aux conventions OIT, les agents de l'inspection ont un devoir d'information des salariés et des employeurs sur les droits applicables¹⁵. Mais cette mission appelle une vigilance pour prévenir une possible instrumentalisation (de l'agent ou du service) par des usagers réclamant des interventions destinées, soit à résoudre leur situation individuelle (avec alors une possible dérive vers du traitement pré-prud'homal), soit à réguler des situations collectives (portées par certains IRP très présents ou insistants auprès des agents de contrôle). En outre, il n'apparaît pas inutile de rappeler que toutes les demandes et sollicitations ne justifient pas des interventions : l'agent de contrôle, en intervenant sur certains champs peut laisser croire à tort qu'il dispose d'un pouvoir spécifique permettant de transformer la situation mise en cause ;
 - les agents de contrôle bloquent des plages de temps (habituellement 2 demi-journées par semaine) pour l'accueil (physique et téléphonique) des demandes locales, avec programmation large des rendez-vous¹⁶ souvent sur la base d'une heure. Sauf dans les rares sections où les agents sanctuarisent un temps hebdomadaire incompressible consacré aux interventions en entreprises, il en résulte une possible relégation des contrôles au niveau de variable d'ajustement des plannings ;
 - en conséquence, émerge un délaissement potentiel, soit absolu s'agissant de secteurs non émetteurs de sollicitations, soit relatif s'agissant de thèmes de contrôle trop chronophages, induisant une rupture dans l'égalité de traitement des usagers (salariés et employeurs) et d'impasse sur des problématiques potentiellement tout aussi importantes que celles qui sont traitées¹⁷. Ce délaissement contrevient aux articles 16 et 21 précités des conventions 81 et 129 prescrivant des inspections dans les établissements « *aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales* ».
- [85] Comme exposé *infra* au chapitre 2, l'examen des courriers des agents en lien avec des réclamations a aussi montré que les règles de respect de la confidentialité des plaintes sont inégalement maîtrisées.

¹⁵ Le guide de déontologie diffusé par la DGT (février 2010) précise : « *Les conseils techniques recouvrent l'ensemble du champ de la législation du travail et vont de l'explicitation de la règle et des modalités de sa mise en œuvre jusqu'à l'orientation vers d'autres organismes, institutions ou experts. Il ne s'agit pas pour l'agent de contrôle de déterminer à la place du demandeur la solution technique ou/et juridique, mais seulement de fournir des indications propres à respecter la règle* ».

¹⁶ La mission a constaté qu'en réalité les rendez-vous pourraient être modulés sur la base de 30 et 45 minutes, pour ne réserver par exception les rendez-vous d'une heure qu'aux cas de plus grande complexité (par exemple, les demandes concernant des risques psychosociaux).

¹⁷ A ce propos, voir en annexe 6 une citation de David WEIL, tirée de sa publication « *Pour une approche stratégique en matière d'inspection du travail* ».

1.3. Face à la complexité de risques spécifiques, une articulation à conforter entre approche généraliste et éléments de spécialisation

- [86] La mission a relevé que la référence fréquente à une inspection du travail résolument généraliste s'accompagne souvent dans les services d'une défiance envers toute orientation de spécialisation. L'attachement à la section territoriale et d'attribution interprofessionnelle est le symbole organisationnel de cette orientation.
- [87] Pour autant, il est établi que la spécificité d'approche généraliste des relations du travail n'implique nullement une modalité unique d'organisation administrative et territoriale des services opérationnels d'inspection du travail.
- [88] En effet, l'unification structurelle des services d'inspection va de pair avec une harmonisation des réglementations applicables selon les secteurs d'activité ; en revanche, lorsqu'elles sont importantes, les spécificités techniques ou juridiques fortes d'un secteur ou d'une activité justifient d'y dédier une unité ainsi partiellement spécialisée, comme la mission a pu aussi le constater par exemple avec la couverture du secteur maritime.
- [89] De même, la mission a pu constater dans les organigrammes départementaux la traduction du choix national de réserver la couverture du secteur agricole à une seule section par département (en charge de l'approche généraliste des relations collectives et individuelles de travail dans ces entreprises de ce secteur). Dans ces départements, sur un même secteur géographique se superposent une compétence thématique de la section agricole et celles des sections à vocation interprofessionnelle. Par ailleurs, selon la densité de l'économie agricole locale, cette section à compétence départementale en matière agricole peut se voir confier également un secteur territorial interprofessionnel, comme la mission l'a constaté dans le Calvados.
- [90] La mission estime que cette modalité opérationnelle qui préserve une technicité requise par certaines situations gagnerait à être transposée pour couvrir plus efficacement d'autres situations que celles du secteur agricole ou pour mieux appréhender la complexité de risques particuliers. La mission n'a pas identifié d'opposition mais plutôt des attentes pour une professionnalisation permettant à l'inspection du travail d'agir de façon plus crédible en combinant le maillage territorial par des sections à attributions interprofessionnelles (qui en base assurent en proximité un suivi des réalités mouvantes et contrastées du monde du travail), et des investigations plus approfondies. Pour autant, restent à définir les modalités d'une telle complémentarité apportée par des agents dédiés sur des thématiques pointues et complexes. La mission a par exemple pu mesurer l'ampleur de la technicité requise en matière de contrôles de prestations de services internationales (PSI), d'installations relevant de la réglementation Seveso, de groupes d'entreprises, de chantiers de retrait d'amiante...
- [91] Plus globalement, la mission a identifié ci après plusieurs domaines illustrant ce besoin d'une articulation opérationnelle plus efficace dans l'organisation collective des attributions et le développement de compétences techniques.

1.3.1. La couverture effective de certaines activités, comme celles des transports routiers est encore inaboutie

- [92] La dialectique actuelle d'organisation interprofessionnelle / spécialiste en matière de couverture de l'activité des transports, montre que subsistent des besoins en gain de compétences pour atteindre l'efficacité requise.
- [93] Partout où la mission s'est rendue, le contrôle des entreprises de transports routiers de marchandises pour compte d'autrui (TRM) a été, après la fusion, réparti entre l'ensemble des sections interprofessionnelles, avec parfois une section comportant une technicité de référence exerçant en propre des attributions dédiées, par exemple concernant les entreprises de transports en réseau. Cette section à dominante transports comporte une vocation d'appui plus ou moins effective au profit des sections interprofessionnelles.

- [94] La mission observe qu'au total, et même si elle est en progrès, il est reconnu par la plupart des interlocuteurs rencontrés que la couverture en matière de contrôle dans le domaine des transports routiers de marchandises demeure insuffisante. De plus, ce déficit coïncide avec la persistance d'une impasse antérieure concernant le contrôle des activités de transport en compte propre¹⁸ : la compétence juridique pour couvrir ces activités a certes toujours été celle de l'inspection du régime général, mais elle pâtit d'une expertise technique encore mal maîtrisée par les agents. On pouvait escompter que le choix des DIRECCTE de répartir la prise en charge des contrôles TRM dans les sections à couverture interprofessionnelle permettrait d'élever pour tous ce niveau d'expertise. La mission a constaté que tel n'est pas encore le cas.
- [95] D'importants enjeux s'attachent à contenir les abus de durée du travail dans les transports routiers, en raison de leurs effets, à la fois en termes de préservation de la santé des travailleurs, de prévention de distorsions de concurrence entre prestataires ou encore de sécurité publique au titre des risques routiers. Pour ces mêmes raisons, la vigilance est aussi nécessaire vis-à-vis de tendances à la précarisation des formes d'emploi, de situations de sous-traitances souvent en cascade associées à des conditions de forte dépendance économique.
- [96] Pour agir efficacement afin de garantir une égalité de traitement et éviter le développement d'une zone de non droit, la mission estime que les services sont confrontés à l'alternative suivante :
- soit réussir à valider dans les faits l'option organisationnelle d'appropriation qui a été prise. Cela oblige à l'obtention d'un changement significatif dans les pratiques collective des services à attributions interprofessionnelles, se traduisant par une couverture plus consistante des activités de transports routiers (TRM mais aussi en compte propre) et de logistique ;
 - soit, à défaut, envisager une organisation articulant en base le maillage territorial par les sections interprofessionnelles avec en complément l'intervention d'une équipe techniquement plus spécialisée pour des interventions approfondies et/ou d'envergure. De compétence départementale ou régionale en fonction de la densité des établissements de transports, cette équipe d'intervention sera d'autant plus efficace qu'elle réalisera une masse critique suffisante de contrôles ciblés et qu'elle sera conçue pour couvrir des activités fonctionnant en réseaux géographiquement étendus et économiquement complexes.

Recommandation n°2 : **Garantir une égalité de traitement entre usagers en confortant l'action de contrôle dans le champ des transports routiers de marchandises (pour compte d'autrui et en compte propre) : compléter et/ou actualiser les formations techniques de tous les agents de contrôle ; s'appuyer sur des agents à compétence technique renforcée ; développer l'animation et la coordination par le management de proximité.**

Réponse de la DGT : *La situation nationale progresse constamment grâce à la constance du management tant en terme d'orientations que d'appui et de formation. Il convient néanmoins de rester vigilant s'agissant du contrôle pour compte propre.*

Observation de la mission : *Vu.*

¹⁸ C'est-à-dire les activités de transports que gèrent elles même pour leurs propres besoins de nombreuses entreprises ; s'y rajoutent certaines activités spécifiques comme les ambulances.

1.3.2. La sécurité et la santé au travail sont l'objet principal de l'action déployée par les agents de contrôle, avec une couverture inégale

- [97] L'analyse de la répartition thématique des interventions effectuées par les sections contrôlées a montré que dans une proportion moyenne de 40 %, elles concernent les questions de santé/sécurité au travail, ce qui constitue pour tous (chaque section et aussi chaque agent de contrôle) le poste le plus important. Cette primauté accordée à la santé - sécurité au travail est conforme aux orientations prescrites par les conventions OIT qui placent les conditions de travail en tête des actions à conduire pour s'assurer de l'application des dispositions légales.
- [98] Pour autant, cette priorité réservée aux conditions du travail s'accompagne paradoxalement de déséquilibres dans la couverture des activités et la prise en compte de la complexité de nouveaux risques.
- [99] La prépondérance des contrôles sur chantiers du BTP interroge sur l'opportunité d'une évolution de l'organisation, pour optimiser le contrôle des autres activités.
- [100] Dans toutes les sections contrôlées, les entreprises intervenantes sur les chantiers du BTP représentent plus de la moitié des contrôles déployés par les 12 sections¹⁹. Cette situation se justifie par les statistiques récurrentes plaçant les chantiers BTP au niveau de l'activité présentant le risque le plus élevé d'accidents du travail, renforcé par le fréquent recours à la sous-traitance et au détachement de main d'œuvre.
- [101] Pour autant, la mission a établi que cette prédominance requise des contrôles de chantiers n'est actuellement obtenue qu'au détriment du contrôle soit d'aspects moins familiers de la réglementation soit d'autres activités dans le périmètre souvent diversifié (mais trop peu analysé) de chaque section, y compris d'activités diffuses cumulant un ensemble de risques.

1.3.2.1. Deux exemples d'organisation innovante en unité territoriale en matière de contrôle du BTP

- [102] La mission a pris connaissance dans deux unités territoriales d'organisations innovantes, visant à concentrer certaines des activités BTP sur une section à spécialisation relative. Ces organisations génèrent un professionnalisme accru et permettent d'actionner de plus amples leviers de façon structurée. Par la même occasion, cette organisation en allégeant partiellement la charge des autres sections leur procure plus de disponibilité afin de mieux couvrir d'autres risques.
- [103] Dans le Haut Rhin, un mode opératoire clair a été convenu avec les agents de contrôle des 4 sections interprofessionnelles du site. Les chantiers sont en principe suivis par la section interprofessionnelle territorialement compétente, à l'exception de ceux confiés à une section à spécialisation (non exclusive) BTP, sur demande de la section territorialement compétente, notamment en raison de la charge de travail induite ou de la complexité du chantier. La mission a constaté que cette délégation fonctionnait effectivement.
- [104] En Côte d'Or, une section à spécialisation (également non exclusive) a été d'emblée chargée notamment du suivi des grands chantiers de BTP dont le périmètre couvre plusieurs sections d'inspection et/ou une longue durée. Elle a aussi vocation à prendre en charge d'autres chantiers, couvrant le champ géographique de plusieurs sections et/ ou chantiers pluriannuels, mais la mission a constaté que cette opportunité n'a pas été utilisée par les autres sections.
- [105] Dans les deux cas, la mission a pu établir que cette implication concentrée sur l'activité BTP a induit un gain en compétences techniques, et une approche plus anticipée de la prévention de certains risques. Plusieurs exemples l'illustrent : actions en amont auprès des maîtres d'ouvrages ; actions en faveur du repérage des réseaux enterrés et de la télédétection en lien avec la CARSAT et l'OPPBTP ; action coordonnée avec la DGT, via l'ingénieur de prévention, en vue de la normalisation et de la sécurisation des toupies à béton, suite au décès d'un salarié intérimaire lors du nettoyage de cet équipement.

¹⁹ Le secteur « construction » représente 51 % des interventions des 12 sections contrôlées.

[106] La mission souligne que l'efficacité de cette spécialisation relative est corrélée à la bonne acceptation, par les agents, des modalités d'articulation entre les sections à dominante BTP et les sections à couverture interprofessionnelle.

1.3.2.2. Une expérience d'appui à technicité renforcée « amiante » permet de dépasser le seul examen des plans de retrait

[107] La mission a constaté que toutes les sections s'investissent dans l'examen des plans de retrait d'amiante. Cet examen se complète par des visites sur place pour en mesurer la réalité de mise en œuvre. Pour autant, le plus souvent l'action des services se limite à l'examen du respect de cette procédure d'organisation préventive, sans intervention en zones confinées ; d'ailleurs les équipements de protection individuelle dont les DIRECCTE sont pourtant pourvues ne sont pas utilisés par les agents.

[108] Dans l'unité territoriale du Bas-Rhin, la mission a pris connaissance d'une expérimentation (issue du PMDIT), où un contrôleur est chargé d'apporter appui et soutien aux agents de contrôle des sections d'inspection sur le champ spécifique de la législation relative à l'amiante. Disposant d'une compétence à vocation départementale, il intervient sur des dossiers transmis par des agents de contrôle qui lui délèguent le traitement et le suivi (total ou partiel) notamment de dossiers complexe :

- pour l'examen des plans de retrait d'amiante friable et/ou de travaux à risques particuliers, en concertation avec les agents de contrôle en section concernés ;
- pour le contrôle des différentes étapes (préparation, retrait, restitution) des chantiers d'amiante friable et/ou de travaux à risques particuliers, y compris par interventions sur zone confinée.

[109] Cette organisation a démontré sa pertinence par une approche plus interactive entre les agents dans la couverture des risques « amiante », et le développement d'actions de sensibilisation auprès des entreprises, corporations, maîtres d'ouvrage, médecins du travail, architectes... Une veille juridique est également assurée dans ce cadre, avec déclinaison si besoin d'actions d'information et de formation à destination des agents de contrôle et un accompagnement notamment des agents nouvellement affectés.

[110] Alors que la plus grande vigilance s'impose à l'inspection du travail en matière d'amiante²⁰, la mission ne peut que soutenir ce type d'expérimentation qui vise à articuler le maillage territorial généraliste avec l'intervention en relais d'agent(s) spécialisé(s) pour obtenir, à moyens identiques, une efficacité démultipliée. De plus, les évolutions réglementaires en perspective concernant l'élévation du niveau de prévention relatif aux « travaux de retrait et d'encapsulation de matériaux contenant de l'amiante » sont bien de nature à nécessiter un dispositif réactif d'appui technique aux agents de contrôle des sections interprofessionnelles.

Recommandation n°3 : Développer des formes d'appui technique aux sections interprofessionnelles par des agents à compétence technique renforcée sur des risques complexes justifiant une technicité particulière, comme l'amiante.

²⁰ Le Conseil d'État a reconnu en 2004 la responsabilité de l'État pour faute du fait de sa carence à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Par ailleurs, comme d'autres fonctionnaires, les inspecteurs du travail sont tenus, avec référence à l'article 121-3 du code pénal, d'agir « avec les diligences normales » compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposent (article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires).

Réponse de la DGT : §96 à 109 et recommandation N°3

La DGT partage les constats de la mission. Pour certaines problématiques complexes il est pertinent de mettre en place des organisations permettant soit la mobilisation d'agents dédiés soit des agents qui interviennent en appui.

Par ailleurs, les modalités même de l'intervention doivent évoluer pour agir sur les comportements des acteurs économiques plutôt que sur les situations rencontrées ponctuellement lors des contrôles.

Le projet de service intègre cette dimension. Il doit donner lieu à concertation avec les organisations syndicales et discussion avec les agents qui demeurent globalement rétifs à ces évolutions.

Observation de la mission : *La mission apprécie ce partage d'analyse tout en mesurant la difficulté des évolutions nécessaires.*

1.3.3. Les déclarations de maladies professionnelles ne sont exploitées que de façon fragmentaire et cloisonnée par le système d'inspection

[111] Les déclarations d'accident du travail et les déclarations de maladies professionnelles parviennent effectivement aux agents de contrôle, conformément aux prescriptions de l'OIT²¹. Pourtant, alors qu'elles sont moins nombreuses en flux que les déclarations d'accident du travail et qu'elles peuvent faire l'objet d'interventions techniques conjointement avec le médecin inspecteur régional du travail (MIRT) à qui elles sont retransmises, les déclarations de maladies professionnelles ne sont pratiquement pas exploitées localement : dans l'échantillon des sections contrôlées, une seule enquête a été réalisée en 2010.

[112] La mission a d'ailleurs appris dans une unité territoriale que pendant longtemps les secrétariats des sections établissaient un tableau récapitulatif des déclarations de maladies professionnelles reçues dans la section ; mais, depuis quelques années, cet état a pragmatiquement cessé d'être tenu, faute d'exploitation par les agents de contrôle.

[113] Les agents de contrôle sont effectivement mobilisés sur le suivi de travaux exposant à des risques différés avérés pour la santé : travaux sur des structures avec présence d'amiante, prévention des risques cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR), ceux exposant aux rayonnements ionisants, à certaines poussières, fumées ou émanations... La mission estime nécessaire que les sections élargissent leur spectre de vigilance en matière de santé au travail et se saisissent des déclarations de maladies professionnelles en tant que source spécifique d'investigations pour la prévention. En effet, au contraire de l'accident qui témoigne d'un dysfonctionnement ponctuel, d'un écart à la pratique normée, la maladie professionnelle survient à la suite d'une exposition habituelle et considérée comme normale à un procédé, une technique de travail ou à un produit : le questionnement de cette « normalité » peut s'avérer délicat et a donc besoin d'être étayé.

[114] Plus encore que pour les accidents du travail, les investigations de prévention concernant les maladies professionnelles peuvent s'entendre en décalé, sur une échelle non seulement individuelle et locale mais aussi à un niveau plus collectif à organiser au vu d'un ensemble de déclarations analogues émanant d'une entreprise ou d'une activité. Pour autant dans les régions où la mission s'est rendue, aucune méthodologie d'exploitation à visée préventive n'a été repérée, sur laquelle les agents de contrôle pourraient s'appuyer ou interagir, en lien avec les équipes pluridisciplinaires et les MIRT.

²¹ Article 14 de la Convention 81 et article 19-1 de la Convention 129.

Recommandation n°4 : **Elaborer et diffuser une méthodologie d'exploitation des déclarations de maladies professionnelles, à visée préventive, en articulant l'intervention entre les agents de contrôle, les médecins inspecteurs régionaux et l'équipe pluridisciplinaire régionale.**

Réponse de la DGT : § 110 à 113 et recommandation N° 4

La DGT partage cette analyse et va élaborer en lien avec les services une instruction concernant l'exploitation des déclarations de maladies professionnelles dans une perspective de prévention.

Observation de la mission : *La mission relève avec intérêt cette orientation ; au-delà de l'implication des agents de contrôle, ces progrès nécessitent une prise en charge pluridisciplinaire et une intégration dans le système d'information de l'inspection du travail.*

1.3.4. La nécessité de sécuriser, au plan national, le cadre juridique des expérimentations

[115] Au vu de l'exigence d'efficacité prescrite par l'OIT, le maintien du modèle français de proximité territoriale ne peut se concevoir qu'en lien avec une professionnalisation collective accrue du système d'inspection du travail. La préservation largement souhaitée de l'action de proximité des sections interprofessionnelles nécessite d'être combinée avec le principe de réalité du service public à assurer. Cette préservation territoriale commande que des modalités soient trouvées pour l'articuler avec la mobilisation complémentaire et en relais d'équipes plus spécialisées.

[116] La mission a constaté que de telles organisations innovantes et expériences sont effectivement en cours dans les DIRECCTE, quelles ouvrent des perspectives bien venues en apports de technicité et/ou en complémentarité d'approches plus collectives. Elles ont justement vocation à renforcer la capacité d'adaptation du système généraliste pour couvrir plus efficacement des risques complexes et émergents. Elles justifient d'autant plus que soit défini en concertation un cadre juridique et méthodologique d'exercice de la pluralité des fonctions d'inspection de la législation du travail.

[117] En se référant aux recours contentieux introduits par des organisations syndicales internes, la mission souligne la fragilité juridique à laquelle sont exposés les DIRECCTE, du fait du lien posé par la réglementation entre la section et son territoire²². Cette situation peut gêner le bon déroulement d'expérimentations par ailleurs utiles en ce qu'elles explorent de telles voies de coopération collective maillant l'action généraliste des sections territoriales avec celles de services techniquement plus spécialisés ou de personnes ressources.

Recommandation n°5 : **Aménager le cadre réglementaire pour sécuriser les expérimentations des DIRECCTE consistant à créer sur une base départementale ou régionale, des éléments de spécialisation (postes de travail, sections à dominante ou services spécialisés), destinés à une meilleure prise en charge des contrôles à technicité particulière.**

Réponse de la DGT : § 114 à 116 et recommandation N° 5

La mise en œuvre du PMDIT et de la fusion ont été effectivement l'occasion de mettre en place des expérimentations d'organisations considérées comme innovantes. Ces organisations sont de nature très différentes : plusieurs sections avec un directeur adjoint inspectant, sections thématiques et/ou sectorielles, sections à dominantes, équipes renforts...).

²² L'article R. 8122-3 du code du travail dispose que « La section d'inspection du travail est l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise. »

Ces mises en place ont été effectuées après concertations locales mais aussi en lien avec la DGT et la DAGEMO, garants de la sécurité juridique des organisations.

Il est vrai que certaines organisations syndicales ont jugé utile de contester certaines expérimentations, mais également des organisations très anciennes comme les cellules de lutte contre le travail illégal et que les jugements rendus par les tribunaux administratifs sont complexes et parfois contradictoires. Leur analyse permet d'identifier un point de fragilité (même si les jugements des tribunaux administratifs ne sont pas unanimes sur le sujet) dès lors que les agents de contrôle agissent sans être affectés au sein d'une section. .

Le futur projet de service a vocation à traiter des questions d'organisation. En fonction des décisions qui seront arrêtées, les adaptations textuelles nécessaires seront réalisées.

Observation de la mission : Vu.

2. LA QUALITE DES ACTES PRODUITS PAR LES SECTIONS, GLOBALEMENT BONNE, DEVRAIT PROGRESSER SUR PLUSIEURS POINTS DE METHODE

[118] Dans les 12 sections d'inspection du travail qu'elle a contrôlées, la mission a procédé à l'analyse de la qualité juridique d'échantillons d'actes produits par les agents de contrôle. Cette analyse a été menée en évaluant le respect de plusieurs points de contrôle propres à chaque type d'acte concerné. En continuité avec la première mission de contrôle de sections d'inspection du travail, la présente mission a retenu :

- trois catégories de suites à contrôle d'établissements ou de chantiers : lettres d'observations, décisions d'arrêt temporaires de travaux et procès-verbaux ;
- au titre du pouvoir de décision de l'inspecteur du travail ou du DATI, les décisions relatives aux salariés protégés, consécutives à des demandes d'autorisation de licenciement ou de transfert ou d'homologation de rupture conventionnelle.

[119] Les 796 actes analysés par la mission se répartissent en 345 lettres d'observations, 100 décisions²³ d'arrêt temporaire de travaux, 85 procès-verbaux et 266 décisions consécutives à des demandes d'autorisation ou de rupture conventionnelle de salariés protégés. Ces échantillons représentent, en moyenne par section contrôlée, un volume global de 66 actes et une proportion de 14 % des suites à intervention.

[120] L'analyse des actes, dont les résultats sont présentés en annexe 3, corrobore le diagnostic de la première mission de contrôle, s'agissant de la qualité globale des actes et du travail qu'il manifeste, mais aussi des marges de progrès pour ce qui concerne les catégories d'actes analysés et le recours peu fréquent aux outils les plus coercitifs. Elle invite également à signaler des points de vigilance à l'attention des agents de contrôle, de leur ligne hiérarchique et des ressources d'appui.

²³ Pour une analyse cohérente du processus de contrôle, les décisions consécutives (refus ou autorisation de reprise de travaux) sont analysées dans le prolongement de la décision initiale d'arrêt de travaux, et non comme des décisions à part entière comme c'est le cas dans Cap Sitère. Cela explique que le nombre de dossiers comptabilisés par la mission soit inférieur au nombre de décisions enregistrées dans l'application.

2.1. Les actes reflètent la qualité et la complexité du travail accompli par les agents de contrôle

- [121] Nonobstant les points d'amélioration et de vigilance qui sont développés ci-après, la mission tient à souligner l'importance et la qualité globales du travail accompli par les agents de contrôle tel qu'il se manifeste au travers des actes qu'elle a été amenée à analyser. Le contrôle des échantillons de suites à intervention a donné lieu à la consultation des dossiers d'établissements pour resituer les actes dans le contexte de l'établissement et de la relation entre l'agent de contrôle et l'employeur. Il s'est prolongé, pour une proportion significative de dossiers, par des échanges avec les agents sur les situations rencontrées et les postures prises, au-delà de la production de l'acte considéré. Il a permis ainsi d'éclairer utilement les échanges plus traditionnels (questionnaire, entretiens) avec les sections et l'exploitation des remontées statistiques dans Cap Sitère et de nourrir une appréciation qualitative du travail des sections. Il constitue un élément essentiel d'équilibrage par rapport à la dimension quantitative, au même titre que la consultation des chronos des agents de contrôle.
- [122] Par ailleurs, la mission a comparé les données relatives à la qualité juridique des actes contrôlés selon que l'auteur (principal) de la suite à intervention est un agent de catégorie A (inspecteur du travail ou DATI) ou un agent de catégorie B (contrôleur du travail). Il ressort que le respect de points de contrôle essentiels (existence et qualité des constatations dans les lettres d'observations enregistrées comme telles ; degré de complexité et délai de clôture des procès-verbaux) est assuré de manière assez comparable par ces deux groupes d'agents de contrôle, sans qu'il apparaisse de variation importante.

2.2. L'enjeu des délais de clôture et du suivi des procès-verbaux

- [123] Comme la première mission de contrôle et dans la même proportion, la présente mission a constaté que 32 % des procès-verbaux analysés avaient été clos dans un délai dépassant 3 mois à compter des dernières investigations. Dans quelques cas, ce délai approche voire dépasse un an, sans que la complexité de l'affaire ne le justifie. Il s'ajoute naturellement à la durée des investigations menées en amont, avec pour effet l'aboutissement tardif d'une procédure pourtant stratégique.
- [124] A côté de la question du recours marginal et inégal à cet outil (cf. *infra*), qui tient à des facteurs nombreux et complexes, la mission considère que le système d'inspection du travail doit accorder la plus grande vigilance à la rapidité de conclusion des procès-verbaux, afin de crédibiliser sa position à l'égard des parquets, a fortiori lorsque ceux-ci témoignent d'une faible réceptivité aux procédures initiées par les agents de contrôle.
- [125] La hiérarchie de proximité a un rôle important et double à jouer, en complément de celui, premier, des agents de contrôle. En premier lieu, tout au long de l'élaboration du procès-verbal, il lui appartient d'accompagner les agents verbalisateurs sur le fond et de veiller au respect de délais raisonnables. En second lieu, une fois le procès-verbal clos et transmis au parquet, il lui revient de connaître les suites pénales apportées aux différentes procédures.

Recommandation n°6 : Veiller à ramener le délai de clôture des procès-verbaux en deçà de 3 mois et à rappeler aux agents de contrôle l'importance stratégique de l'établissement de ces procédures dans un délai raisonnable à compter des constatations.

2.3. Les enjeux qui s'attachent à la qualité des lettres d'observations

- [126] En confirmation et complément des conclusions de la première mission de contrôle, la présente mission considère que trois points requièrent une vigilance partagée au sein du système d'inspection du travail quant à la production des lettres d'observations : la qualité de la formalisation des constatations, le respect du principe de confidentialité des plaintes ; la formulation des demandes de mise en conformité.

2.3.1. L'importance de la formalisation des constats

- [127] La mission a considéré comme lettre d'observations tout courrier comportant à la fois au moins un constat d'irrégularité au regard du droit du travail, le rappel de la règle applicable et une demande de mise en conformité. A l'instar de la première mission de contrôle, la présente mission a constaté le respect inégal de ce critère de qualité, étant rappelé qu'il n'existe pas de définition légale de la lettre d'observations.
- [128] La qualité des constats dans les lettres d'observations a été appréciée à trois niveaux par la mission : l'existence d'un courrier écrit, l'incorporation de constats dans un courrier écrit, la qualité des constats figurant dans le courrier.
- [129] En premier lieu, s'agissant de l'existence d'un courrier écrit, la mission a eu l'occasion de rappeler à certains agents de contrôle l'obligation de formaliser par écrit les observations qui ont vocation à être opposables, et donc de ne pas s'en remettre aux seuls échanges verbaux avec les représentants de l'entreprise. Les *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* (DGT, février 2010) précisent que le principe de libre décision, issu des conventions 81 et 129 de l'OIT²⁴, « n'est pas la liberté de faire ou de ne pas faire : en présence d'infractions concrètement constatées par l'agent de contrôle, celui-ci ne peut s'abstenir d'agir et il n'a que le choix de ses modalités d'action ». La traçabilité des observations, et donc l'existence d'une lettre d'observations, est également importante pour permettre leur communicabilité aux délégués du personnel et aux CHSCT des établissements concernés et, plus largement, pour garantir un suivi dans la durée de la relation entre l'inspection du travail et l'entreprise, notamment pour éviter les pertes de mémoire liées à des mutations d'agents de contrôle ou à des réorganisations de portefeuille entre sections. Elle permet, enfin, d'établir que l'agent a effectué « les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie »²⁵.
- [130] En deuxième lieu, la mission a considéré que ce qui fondait la reconnaissance du courrier adressé à l'employeur comme une lettre d'observations, indépendamment de son enregistrement comme tel dans Cap Sitère, était l'existence d'au moins un constat explicite. Elle a été amenée à déclasser, pour l'analyse, en simple courrier 24 % des lettres d'observations saisies dans le système d'information (une proportion voisine de celle de la première mission de contrôle – 28 %). Les facteurs explicatifs de ce déclassement tiennent, rarement, à une erreur d'enregistrement (doublet ou courrier inexistant) et, généralement, au fait que le courrier relève d'un autre registre : rappels de règles ou avertissement dénué de constats ; demande d'information ou de document, courriers préparatoires à une visite, courriers de relance ou de suivi de la mise en conformité, prise d'acte d'un arrêt informel de travaux, copie pour information à un tiers, etc.. Dans d'autres cas, qui apparaissent de ce fait plus problématiques, le courrier qui est enregistré comme lettre d'observations s'inscrit dans d'autres procédures que celles du contrôle, notamment une enquête sur un accident du travail, l'instruction d'une demande de dérogation aux règles d'utilisation de machines dangereuses par un salarié mineur ou la délivrance d'un avis sur une demande d'autorisation de chômage partiel. La mission ne conteste nullement l'utilité de tels échanges, qui participent à la mission de l'inspection du travail ; elle relève seulement que leur imputation statistique comme lettre d'observations affaiblit la fiabilité de l'outil de mesure de l'activité et contribue à diluer le sens de ce qu'est une lettre d'observations. Elle observe que ces pratiques d'enregistrement infondé peuvent avoir un lien avec l'existence d'un reporting essentiellement quantitatif qui valorise le nombre d'interventions et de suites à interventions.

²⁴ Article 17 c) de la convention 81 pour le régime général et article 22-2 de la convention 129 pour le secteur agricole : « Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites ».

²⁵ Article 11 bis A de la loi modifiée du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui se réfère à l'article 121-3 du code pénal.

Réponse de la DGT : § 129

La DGT est consciente d'une utilisation parfois non conforme à la charte de saisie des outils du SI notamment en ce qui concerne les courriers d'observations avec l'enregistrement en lieu et place de courriers de toute autre nature (demande de renseignements, information aux usagers...) car il existe un besoin de pouvoir insérer ces courriers dans les dossiers d'établissement électroniques. Dans le cadre de SITERE NG, il sera étudié la mise à disposition de nouveaux types de courriers ne faisant pas suite à une intervention pour tenir compte de ce besoin et différencier ces documents des véritables suites à intervention.

Observation de la mission : Vu.

[131] En troisième lieu, la mission s'est attachée à apprécier la qualité des constats, lorsque la lettre d'observations en contenait au moins un. Elle a évalué à 21 % (à comparer avec 28 % pour la première mission de contrôle) la part des lettres d'observations dont les constatations n'étaient pas suffisamment claires, précises et détaillées au regard des textes applicables. Rapporté au total des enregistrements dans Cap Sitère, la proportion des lettres d'observations satisfaisantes sur ce point essentiel est de 57 % (à comparer avec 47 % pour la première mission de contrôle), soit un peu plus de la moitié des lettres d'observations comptabilisées dans le système d'information. Au travers des investigations de la mission, les constatations sont perfectibles sur deux aspects. Certains constats sont trop peu circonstanciés et souvent implicites, ce qui revient à effectuer un rappel à la loi ou à de simples prescriptions, ne permettant pas de caractériser l'infraction. D'autres courriers, parfois les mêmes, sont rédigés de manière stéréotypée à l'aide de mentions types, notamment sur des points d'irrégularité fréquemment relevés²⁶ ; cette absence de personnalisation²⁷ conduit à éluder les constats et à passer directement aux prescriptions. La mission souligne que ce motif d'insuffisance n'est lié, dans aucune des 12 sections, à l'utilisation de l'application RÉDAC dont l'objet était de faciliter l'insertion de mentions relatives aux règles enfreintes par les entreprises contrôlées.

[132] La mission observe qu'il est pour le moins paradoxal que la suite à intervention la plus répandue ne fasse l'objet d'aucun référentiel minimal, ce qui ne lui ôterait nullement sa souplesse d'emploi. Elle considère que l'hétérogénéité de la qualité des constatations nécessite une réponse à la fois sur le plan de l'animation territoriale, pour homogénéiser les pratiques, entre sections et au sein d'une même section, et de la part de l'autorité centrale du système d'inspection du travail pour introduire une définition de référence de la lettre d'observations. Cette définition pourrait être posée soit dans le seul cadre du système d'information Cap Sitère²⁸, soit directement à un rang plus élevé de la hiérarchie des normes (au moyen d'une circulaire sur la lettre d'observations, avec une déclinaison dans la charte de saisie Cap Sitère) si l'on considère, ce qui est l'avis de la présente mission, que l'enjeu dépasse celui de la fiabilité du rendu compte statistique et porte sur les pratiques professionnelles des agents de contrôle et le rôle de l'inspection du travail.

Réponse de la DGT : *Dans le cadre de SITERE NG, la réflexion concernant l'outil d'aide à la rédaction porte aussi sur les moyens d'apporter aux utilisateurs des éléments de méthode et de conseil afin que les écrits réalisés respectent les bonnes pratiques.*

²⁶ Défaut ou obsolescence du document unique d'évaluation des risques, défaut de présentation ou incomplétude du registre unique du personnel, non respect des affichages obligatoires.

²⁷ Elle peut être aussi le symptôme d'une étroitesse du champ d'investigation et/ou d'une maîtrise insuffisante des domaines appréhendés.

²⁸ Cf. la recommandation 15 du rapport de synthèse de la première mission de contrôle, achevé en mars 2011, au même moment que la diffusion par la DGT de la V3 de la charte de saisie Cap Sitère, toujours en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport.

Observation de la mission : *Cette réponse n'épuise pas la question ; le propos de la mission (la nécessité d'une définition positive de la lettre d'observation) se situe au-delà de l'outillage rédactionnel.*

2.3.2. La formulation des prescriptions de mise en conformité

- [133] Dans certaines sections, la mission a relevé dans les échantillons de lettres d'observations analysées, des demandes de mise en conformité rédigées dans un style qui pourrait apparaître comminatoire en cas de recours contentieux, soit par la fermeté du ton employé, soit par l'indication d'un délai attendu de régularisation d'une irrégularité donnée²⁹, soit par le contenu de la prescription. De telles lettres d'observations risqueraient alors d'être requalifiées par le juge administratif en mises en demeure, alors qu'en principe elles s'en distinguent à maints égards³⁰. Or la jurisprudence administrative est instable : malgré un arrêt de 1989 du Conseil d'Etat³¹ considérant les lettres d'observations comme une mesure d'information et non comme une décision, certains tribunaux administratifs ont depuis requalifié des lettres d'observations en mises en demeure.
- [134] Compte tenu du rôle majeur des lettres d'observations dans l'action de l'inspection du travail et de la faculté qu'a l'employeur de répondre aux observations et le cas échéant de les contester, il importe, aux yeux de la mission, que la DGT renouvelle ses consignes de prudence dans la rédaction des prescriptions de mise en conformité. Un tel rappel qui s'appuierait sur les évolutions de la jurisprudence administrative devrait permettre de sécuriser le statut des lettres d'observations comme « *un simple rappel fait à l'employeur de respecter ses obligations légales, y compris lorsqu'elles sont assorties d'une invitation, même ferme, à se mettre en conformité dans un délai donné* »³². Ce cadrage souple par l'autorité centrale permettrait de préserver les risques de contentieux et de mise en cause de la responsabilité de l'inspection du travail, sans réduire l'autonomie d'appréciation et de décision des agents de contrôle qui leur est garantie par les conventions de l'OIT et le code du travail.

Recommandation n°7 : **Introduire une définition du contenu de la lettre d'observations (constatation explicite d'irrégularité, rappel de la règle applicable, demande de mise en conformité). Diffuser des recommandations pour sécuriser la formulation des demandes de mise en conformité. Mettre en place une animation territoriale, de manière à garantir une appropriation générale et durable de ces références.**

2.3.3. Le respect de la confidentialité des plaintes

- [135] Le principe du respect absolu de la confidentialité de la source, de l'existence et du contenu des réclamations adressées à l'inspection du travail, consacré dans les conventions³³ applicables de l'OIT et détaillé dans les *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* (DGT, février 2010), est apparu comme généralement respecté dans les sections contrôlées par la mission.

²⁹ Ce qui est différent d'un délai souhaité de réponse à l'ensemble du courrier.

³⁰ Les mises en demeure ne peuvent intervenir que dans des cas limitativement prévus par le code du travail, revêtent un formalisme particulier, contiennent une injonction préalable au procès-verbal et sont assorties de délais d'exécution. Elles constituent des décisions administratives faisant grief et sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif et, le cas échéant, d'une annulation par celui-ci.

³¹ Conseil d'Etat, 22 février 1989, SA Socpresse.

³² *Guide pratique général de la décision administrative*, DGT et INTEFP, 2^{ème} édition, janvier 2009.

³³ Article 15-c de la convention 81 pour le régime général et article 20-c) de la convention 129 pour le secteur agricole, aux termes desquels les inspecteurs du travail « *devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation 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* ».

[136] Toutefois, la mission a mis à jour quelques cas de non respect, dans plusieurs sections, à l'occasion de l'analyse des échantillons de lettres d'observation et de la consultation des chronos des agents de contrôle. Ces écarts à un principe cardinal méritent d'être signalés, d'autant qu'ils témoignent parfois d'une application divergente au sein d'une même section.

[137] A titre d'illustration :

- dans une première section, des agents de contrôle adressent plusieurs courriers à des employeurs en faisant état d'une réclamation, avec le risque (probable ou avéré) de rupture de la confidentialité ;
- dans une deuxième section, l'agent de contrôle interpelle par écrit l'employeur en relatant la plainte reçue oralement par un salarié dans le cadre d'une permanence ;
- dans une troisième section, l'agent de contrôle adresse aux employeurs des courriers faisant état d'une réclamation et même indiquant l'identité du salarié plaignant.

[138] Ces pratiques certes très minoritaires au regard de l'ensemble des suites à intervention consultées montrent que la préservation de la confidentialité des plaintes n'est pas absolument assurée. Elles doivent être fermement prohibées dans la mesure où elles contreviennent aux dispositions impératives des conventions précitées de l'OIT. Ce constat doit inviter les sections et leur ligne hiérarchique à veiller au respect du principe de confidentialité des plaintes. Ainsi, une méthode efficace consiste à obtenir du salarié plaignant qu'il dirige d'abord sa réclamation vers l'employeur en adressant copie à l'inspection du travail. Dans une unité territoriale visitée par la mission, des ateliers d'échanges de pratiques professionnelles sur ce sujet ont permis d'engager un cadrage méthodologique : le document de synthèse ainsi élaboré préconise qu'après avoir délivré au salarié l'information sur la qualification de la situation présentée, l'agent de contrôle doit « demander au salarié d'envoyer un courrier directement à son employeur dénonçant les faits, et en mettant en copie l'inspection du travail. Par ce biais, la confidentialité des plaintes est levée ».

Recommandation n°8 : Veiller au respect impératif de la confidentialité des plaintes dans le cadre des procédures diligentées par les agents de contrôle.

2.4. La précision des décisions d'arrêts temporaires de travaux

[139] A l'instar de la première mission de contrôle, la présente mission a identifié un respect globalement satisfaisant du formalisme inhérent à ce type de décisions, mais avec une qualité inégale entre sections voire agents de contrôle. Deux points particuliers d'amélioration peuvent être mis en exergue, à côté de la question posée par la rareté du recours à cet outil dans certaines sections (cf. *infra*).

[140] D'une part, une minorité significative (15 %) de décisions d'arrêt temporaire de travaux ne s'appuient pas sur des prescriptions suffisamment précises : l'agent de contrôle omet de préciser les mesures à prendre, comme si l'employeur était supposé les connaître à la lecture des constatations. Il convient de rappeler que le formulaire CERFA applicable prévoit que l'auteur de la décision doit « indiquer qu'il convient de mettre en conformité la situation de travail avec la réglementation applicable selon un mode opératoire sécurisé pour les salariés ». Cette obligation peut être considérée également comme une bonne pratique vis-à-vis du chef d'entreprise, de nature à garantir la traçabilité de l'action de l'agent de contrôle et de faciliter l'effectivité du droit du travail.

[141] D'autre part, deux aspects importants de la sécurité juridique des décisions d'arrêt ou d'autorisation de reprise de travaux ne sont pas systématiquement respectés, ce qui appelle la vigilance de l'encadrement de proximité :

- les décisions de délégation de signature de l'inspecteur du travail ou du DATI à un contrôleur du travail ne sont quelquefois pas visées dans les formulaires ; en amont, ces décisions sont parfois prises dans des délais excessifs (plusieurs mois après la prise de fonction du contrôleur) ou ne portent que sur l'arrêt et non l'autorisation de reprise ; dans quelques autres cas, la publication des décisions au registre des actes administratifs, condition de leur opposabilité, fait défaut ;
- la confirmation de chaque décision par un courrier en lettre recommandée avec accusé de réception n'est pas systématiquement assurée.

2.5. Le formalisme et la motivation des décisions relatives aux salariés protégés

[142] En complément des constats dressés par la première mission de contrôle sur cette catégorie de décision, la présente mission entend insister sur deux points majeurs de qualité juridique : le respect du formalisme des décisions et l'obligation d'apprécier la réalité du lien entre la demande d'autorisation de licenciement ou de transfert ou d'homologation de la rupture conventionnelle.

[143] En premier lieu, le formalisme des décisions est apparu inégalement respecté, avec des pratiques allant de l'excellence à une certaine négligence :

- s'agissant des visas, la mission tient à rappeler que sans constituer une obligation positive, l'énoncé des étapes de la procédure constitue une bonne pratique qui permet de s'assurer de la correcte instruction du dossier, à commencer par la vérification de la complétude des pièces du dossier, dont la production sera demandée en cas de recours hiérarchique ou contentieux. Dans certaines sections, il manque parmi les visas de certaines décisions le fondement de la qualité de salarié protégé qui détermine la procédure et/ou l'indication des étapes obligatoires de la procédure (consultation préalable des IRP, convocation à un entretien préalable avec le salarié³⁴, déroulement de l'enquête contradictoire). Dans certains cas extrêmes, le visa tient essentiellement à une mention insuffisante du type « *vu la procédure suivie* ». Dans une section, les procédures consécutives à des demandes d'homologation de rupture conventionnelle ne sont pas traitées avec la rigueur requise (visas largement incomplets) alors même que le code du travail prévoit un parallélisme avec la situation de demande d'autorisation de licenciement ;
- plus rarement, les considérants motivant la décision d'autorisation ou de refus pourraient être plus explicites et synthétiques.

³⁴ La qualité de salarié protégé n'efface pas celle de salarié tout court.

[144] En second lieu, la mission a rencontré la pratique d'une section dans laquelle l'examen du lien entre la demande de rupture du contrat de travail et l'existence d'un mandat de salarié protégé ne donnait pas systématiquement lieu à un considérant dans les décisions d'autorisation ou de refus prises par l'inspecteur du travail. Celui-ci invoquait des instructions orales de la DGT de ne pas appliquer une disposition d'une circulaire³⁵ de 1993 prévoyant que « *la décision doit comporter un considérant sur la discrimination ; en cas d'autorisation, l'absence de considérant sur ce point donne lieu à une annulation sur recours hiérarchique pour défaut de motivation. Il est recommandé que la décision retenant la discrimination soit précisément motivée même si le refus est appuyé sur d'autres considérants dûment explicités* ». La mission, informée par la DGT de son intention de revoir prochainement la procédure applicable, considère une telle clarification comme tout à fait souhaitable. Elle rappelle aussi qu'une instruction orale ne prévaut pas sur une circulaire, que celle précitée était applicable en 2010 (année sur laquelle portait le contrôle par la mission) et le demeure jusqu'à sa réformation. De plus et surtout, les normes³⁶ de niveau législatif et réglementaire semblent dénuées de toute ambiguïté sur le fait que l'examen du lien avec le mandat, qui fonde l'existence du pouvoir de décision de l'inspecteur du travail ou du DATI, revêt un caractère obligatoire, indépendamment du sens de la décision.

Recommandation n°9 : Clarifier la règle applicable en matière de motivation des décisions relative aux salariés protégés en ce qui concerne le lien avec le mandat des salariés concernés.

Réponse de la DGT : § 140 à 142 recommandation N°8

Une instruction très détaillée concernant les décisions de salariés protégés devrait être diffusée aux services avant le 1^{er} juillet, 2012. L'accompagnement auprès des services de cette circulaire par la DGT est également prévu.

Observation de la mission : Vu.

2.6. Le recours peu fréquent et inégal aux outils coercitifs appelle une pluralité de réponses

[145] Le faible recours global aux instruments les plus coercitifs (procès-verbaux, arrêts de chantiers, mises en demeure, référés), déjà observé par la première mission de contrôle, est confirmé par les investigations de la présente mission.

[146] En ce qui concerne les procès-verbaux et au-delà du diagnostic d'une utilisation rare, les situations varient nettement entre sections et à l'intérieur d'une même section. Les raisons repérées par la mission, notamment lorsqu'elles sont invoquées par les agents de contrôle, pour expliquer cette relative désaffection apparaissent multiples, avec par ordre de fréquence décroissante :

- la justification la plus fréquemment apportée renvoie à une doctrine d'usage de l'outil soit comme mesure réservée aux situations les plus sérieuses (accidents du travail mortels ou graves), soit comme moyen ultime d'obtenir la mise en conformité de l'employeur, après épuisement des autres voies d'action ; le registre préventif et plus souple de la lettre d'observation est ainsi préféré dans un souci pédagogique plutôt que de sanction, marquant d'une certaine manière l'échec des précédentes étapes de la démarche de contrôle ;

³⁵ Circulaire DRT du 4 octobre 1993 relative au licenciement des salariés protégés : décisions et recours.

³⁶ Les articles R. 2421-7 et R. 2421-16 du code du travail prévoient que « l'inspecteur du travail et, en cas de recours hiérarchique, le ministre examinent notamment si la mesure de licenciement envisagée est en rapport avec le mandat détenu, sollicité ou antérieurement exercé par l'intéressé » ; l'article L. 2421-9 du même code dispose que « lorsque l'inspecteur du travail est saisi d'une demande d'autorisation de transfert (...), il s'assure que le salarié ne fait pas l'objet d'une mesure discriminatoire ».

- un phénomène d'autocensure lié à un manque de réceptivité ressenti de la part du parquet, dans une minorité de sections ; ce facteur lorsqu'il est présent pèse souvent de manière générique, indépendamment de la nature voire de la gravité de l'infraction ;
- dans quelques cas, le recours à un rapport au parquet dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale est jugé préférable lorsque les constatations sont fragiles ou que l'agent de contrôle rencontre une difficulté à qualifier l'infraction ;
- dans d'autres cas, la rareté ou l'inexistence de procès-verbaux tient à l'expérience encore insuffisante d'un agent de contrôle débutant ou en phase d'acquisition de compétences ; il n'existe toutefois pas de relation mécanique car certains contrôleurs du travail récemment entrés dans leur métier accèdent rapidement à l'autonomie en la matière.

[147] Dans le cas des arrêts de travaux, la mission a constaté dans certaines sections l'inexistence ou la rareté des décisions alors même que les visites de chantier représentent une part importante des contrôles. La déshérence des arrêts dits formels s'explique généralement par le recours alternatif à la pratique des arrêts dits informels, sans établissement du formulaire prévu à cet effet mais avec un courrier (lettre d'observations) retraçant l'action correctrice prise par l'entrepreneur en présence de l'agent de contrôle. Tout en exprimant sa préférence pour la pratique de droit commun d'un arrêt en bonne et due forme, la mission ne voit pas d'inconvénient à la pratique informelle à condition qu'elle soit accompagnée par une prise d'acte de la mise en conformité qui a été obtenue directement sur place. Les raisons invoquées par les agents de contrôle à l'appui d'un faible recours aux arrêts (formels) de travaux combinent :

- le souci de prise en compte de la bonne volonté de l'employeur et le caractère inapproprié dans certaines situations d'une décision administrative d'arrêt temporaire ;
- la souplesse du procédé informel qui permet la mise en conformité tout en évitant de procéder à une contre-visite avant la délivrance de l'autorisation de reprise de travaux, contre-visite qui implique un nouveau déplacement qui peut s'avérer chronophage en cas d'éloignement géographique du chantier ;
- l'argument précédent est renforcé en cas de situation d'intérim d'un poste vacant de contrôleur du travail vacant par un contrôleur en fonction, lequel entend logiquement limiter son investissement en temps dans le secteur dont il assure la couverture en sus du sien.

[148] Tenant pleinement compte du principe de liberté d'appréciation des suites à réserver aux interventions, consacré par les conventions de l'OIT, la mission ne tient pas à porter d'appréciation ou de recommandation systématique. En revanche, elle note que la faiblesse et la variabilité du recours aux instruments les plus coercitifs prennent leur origine dans des facteurs nombreux qui ne mettent pas en jeu la responsabilité des seuls agents de contrôle. Ces facteurs se rapportent en effet autant aux pratiques professionnelles (conception du métier, choix d'une posture dans la relation avec l'entreprise, parfois aussi le niveau de compétence ou d'autonomie) qu'à des enjeux organisationnels (optimisation du temps de travail, poids des intérimaires) ou de relations avec les partenaires (juridictions). Les problématiques sous-jacentes appellent un examen ouvert, concerté et transparent, aux échelons territoriaux (section, unité territoriale et DIRECCTE) du système d'inspection, notamment dans le cadre d'ateliers de pratiques professionnelles, pour traiter en priorité les causes plutôt que les seuls symptômes de ce recours faible ou hétérogène aux outils coercitifs.

[149] La mission relève la variabilité des pratiques de recours entre sections et même parfois interindividuelle, au sein d'une même section. Ces situations requièrent des démarches d'analyse, d'harmonisation des pratiques ou de levée des freins de la part de la ligne hiérarchique au sens fonctionnel³⁷. En effet, le recours rare et inégal aux outils coercitifs, fortement dissuasifs, non seulement peut affaiblir l'inspection du travail dans sa mission de veiller à l'effectivité du droit du travail, mais aussi pose question en termes d'égalité de traitement sur le territoire. Une forte différenciation des approches selon les sections compétentes n'apparaît pas justifiable de la part d'un service public régalién, organisé en système d'inspection et agissant dans le cadre d'une politique pénale.

Recommandation n°10 : Veiller à ce que l'inspection du travail utilise toute la panoplie des outils à sa disposition ; réduire les inégalités dans le recours à ces outils en harmonisant, dans le respect de l'autonomie d'opportunité des suites, les pratiques entre sections et entre agents de contrôle, sur la base de recommandations locales ; apporter des réponses aux facteurs de faible mobilisation des instruments les plus coercitifs.

Réponse de la DGT : § 143 à 147 recommandation N°10

Les observations de la mission renvoient avant tout à la mise en œuvre combinée des différents moyens pour obtenir la mise en conformité des situations constatées. Sans remettre en cause le pouvoir des agents, la mise en place d'un référentiel d'utilisation des outils pourrait être envisagée. D'ores et déjà la DGT en concertation avec le ministère de la justice va diffuser très prochainement une circulaire sur les procès verbaux et un mémento sur l'utilisation de la procédure de référé dans les prochaines semaines.

Observation de la mission : Vu.

3. UNE AMELIORATION SOUHAITABLE DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES SECTIONS D'INSPECTION

[150] La mission retire de ses investigations trois points de vigilance et de progrès en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des sections d'inspection : la nécessité d'encadrer l'articulation opérationnelle entre agents de contrôle et secrétariat ; l'importance de conforter la présence des agents de contrôle en entreprise en favorisant le développement de leurs interventions ; l'intérêt d'une meilleure articulation des sections avec les autres services du pôle Travail.

3.1. Une régulation désormais nécessaire du rôle des secrétariats au regard de celui des agents de contrôle

[151] Les secrétariats constituent un élément essentiel de la capacité d'intervention et de suivi des sections. La mission s'est attachée à analyser leur contenu des tâches qui leur sont confiées et leur relation avec les agents de contrôle. Les constats qu'elle a dressés, détaillés dans l'annexe 3, traduisent l'absence de régulation de ces enjeux qui appellent un encadrement par la fixation de principes d'organisation.

³⁷ Responsable de section ; Adjoint(s) travail au DUT ; DUT ; DIRECCTE s'appuyant sur le responsable du pôle Travail régional ; en cas de besoin la DGT elle-même.

[152] La mission a observé que les moyens en secrétariats se tendent globalement, si on les rapporte aux effectifs d'agents de contrôle et que, dans les sections qu'elle a contrôlées, la répartition des ressources en secrétariat est fort inégale. Ces disparités entre sections sont liées à des pratiques très différentes de répartition des tâches entre agent de contrôle et secrétariat, pour ce qui est de la saisie des courriers sur traitement de texte et des interventions et des actes dans Cap Sitère. Leur nécessaire résorption permettrait de développer la fonction d'assistance à contrôle au sein des secrétariats, ce qui suppose aussi d'envisager les rapprochements entre secrétariats tout en maintenant un lien entre secrétaire et agent de contrôle. Ces évolutions doivent s'appuyer sur la détermination d'un effectif socle de secrétariat, facilitant les réorganisations, et sur la mobilisation de l'ensemble de la ligne hiérarchique de l'inspection du travail.

3.1.1. Une situation tendue et inégalitaire des ressources en secrétariat selon les sections, source de difficulté

Tableau 1 : Evolution du ratio entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle dans les sections d'inspection du travail au sein du ministère du travail

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Effectifs des sections</i>					
Inspecteurs du travail	463	488	535	767	775
Contrôleurs du travail	967	1 051	1 171	1 423	1 482
Sous-total des agents de contrôle	1 430	1 539	1 706	2 190	2 257
Secrétaires de section	714	766	799	866	855
Total des agents en section	2 144	2 304	2 504	3 056	3 112
<i>Ratio entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle</i>					
Niveau	0,50	0,50	0,47	0,40	0,38
Evolution depuis 2006	-	-	-6 %	-21 %	-24 %

Source : Bilans annuels de l'inspection du travail, DRT puis DGT. NB : les effectifs à fin 2011 n'étaient pas disponibles au moment de l'achèvement du présent rapport.

[153] L'évolution des effectifs des sections d'inspection du travail rattachées au ministère du travail a été marquée depuis 2006 par des évolutions contrastées. Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, ainsi que la fusion, ont sensiblement augmenté les effectifs d'agents de contrôle. Le PMDIT ne comportait aucune augmentation d'effectifs de secrétariat. De ce fait, le ratio entre secrétaires et agents de contrôle a baissé. En valeur absolue, le tableau présente toutefois une légère progression globale des effectifs de catégorie C en section, quelques unes des secrétaires provenant de l'agriculture et des transports ayant été transférées vers l'inspection « du régime général » à l'occasion de la fusion. Il faut préciser que, dans le même temps, la réduction d'effectifs consécutive à la RGPP, qui n'a touché pendant plusieurs années que les postes de catégorie C, s'appliquait à l'ensemble des services des DIRECCTE.. Le ratio entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle a ainsi diminué d'un quart entre fin 2006 et fin 2010, passant de 0,50 (soit 1 secrétaire pour 2 agents de contrôle) à 0,38 (soit à peine plus d'une secrétaire pour 3 agents de contrôle). Les moyens humains des secrétariats de section se caractérisent par une situation globalement de plus en plus tendue. La diminution du ratio a été particulièrement prononcée depuis 2009, année de la fusion des services d'inspection du travail, qui a amené d'importantes réorganisations au sein des DDTEFP puis des unités territoriales des DIRECCTE, avec une nouvelle répartition des territoires couverts par les sections d'inspection.

[154] Dans les 12 sections contrôlées par la mission, les moyens en secrétariat sont marqués par de fortes inégalités (cf. annexe 3) : les disparités de dotation y varient, au 4^{ème} trimestre 2011, au sein d'un éventail compris entre 0,28 et 0,71 ETP de secrétaire par ETP d'agent de contrôle, ce qui représente une forte amplitude (de 1 à 2,5). La dotation moyenne s'établit à 0,42 ETP de secrétaire par ETP d'agent de contrôle, niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale de fin 2010.

- [155] Au sein de ces sections, les secrétariats correspondent dans 3 cas sur 4 à une situation proche du cas-type d'une secrétaire pour 3 agents de contrôle (ou 2 agents de contrôle en cas de vacance temporaire d'un poste de contrôleur), et dans 1 cas sur 4 à une situation plus confortable de présence de 2 secrétaires, à temps complet ou partiel, pour une capacité comprise entre 1,5 et 2 ETP.
- [156] Dans plusieurs des sections contrôlées, la mission a eu connaissance de configurations tendues allant même jusqu'à l'absence de toute capacité d'absorption d'activité supplémentaire et des conditions de travail dégradées, le secrétariat devant un goulet d'étranglement pour la section.
- [157] Au sein d'une même unité territoriale, les inégalités de moyens de secrétariat entre sections sont d'une ampleur variable et parfois excessive. Certaines sections encore largement dotées au sein desquelles les agents de contrôle se déchargent³⁸ de la saisie sur traitement de texte de leurs suites à intervention auprès du secrétariat coexistent avec des sections confrontées à une pénurie de secrétariat où les agents de contrôle doivent parfois assurer eux-mêmes le classement des dossiers et la gestion des relances. C'est la raison pour laquelle la mission estime nécessaire de revoir d'abord la répartition des tâches entre agent de contrôle et de secrétariat.

3.1.2. Une répartition des tâches de saisie sur traitement de texte qui est peu soutenable entre agents de contrôle et secrétariat

- [158] Dans les secrétariats des sections contrôlées par la mission, la rédaction informatisée (saisie et mise en forme sur traitement de texte) des courriers émis par les agents de contrôle, principalement les suites à intervention, représente la principale activité (cf. annexe 3). Elle occupe 45 % de leur temps de travail, avec des écarts considérables, allant de 13 % à 75 %. Cette proportion, supérieure à celle mesurée par la première mission de contrôle³⁹ n'apparaît ni souhaitable, ni soutenable, au regard des progrès bureautiques et de la rareté des ressources.
- [159] Les disparités dans le poids de la rédaction informatisée⁴⁰ s'expliquent par des pratiques divergentes de répartition du travail entre agent de contrôle et secrétariat pour ce qui est de la saisie des suites à interventions sur traitement de texte.

Tableau 2 : Répartition des tâches de rédaction informatisée entre agent de contrôle et secrétaire de section

Catégorie	Rédaction informatisée réalisée par :			Ensemble
	Secrétariat	Partagée	Agent de contrôle	
Inspecteurs du travail et DATI	4	1	7	12
Contrôleurs du travail	8	1	13	22
Ensemble des agents de contrôle	12	2	20	34

Source : Mission

- [160] La configuration dans laquelle l'agent de contrôle assure l'essentiel de la saisie de ses suites à intervention sur traitement de texte se rencontre chez environ 60 % d'entre eux. Pour un gros tiers des agents de contrôle, cette rédaction informatisée est essentiellement déléguée aux secrétaires. Les configurations apparaissent fortement polarisées, avec un profil dominant selon les sections, qui traduit des régimes différenciés d'une section à l'autre, en fonction des décisions prises au niveau de la section. Certaines d'entre elles reflètent une division taylorienne des tâches tandis que d'autres ont intégré un fonctionnement moderne. Les configurations traditionnelles ont été justifiées à la mission par des arguments que celle-ci n'estime pas convaincants :

³⁸ Y compris des agents de contrôle qui manient par ailleurs bien les technologies modernes de communication (messagerie électronique).

³⁹ La dactylographie absorbait 30 % du travail des secrétaires dans les sections contrôlées par cette mission.

⁴⁰ A côté de l'édition des suites à interventions, les secrétariats sont généralement en charge de la gestion des relances ou d'autres correspondances administratives.

- la saisie des courriers aurait l'avantage de permettre ainsi aux secrétaires de suivre les dossiers, alors que rien n'empêche qu'elles en prennent connaissance⁴¹ au moment de leur mise en forme et de leur édition ;
- la saisie des courriers présente l'intérêt, aux yeux de certains secrétariats, d'éviter de consacrer davantage de temps au classement du courrier et des dossiers d'établissement, tâche souvent considérée comme la plus rébarbative, alors qu'elle participe au suivi des entreprises et qu'elle contribue à la qualité du travail de la section⁴², en termes d'efficacité et de gain de temps ;
- dans certaines sections, y compris de création récente, les agents de contrôle ont reconduit le mode opératoire des secrétaires qui travaillaient déjà en section, parfois depuis longtemps, au moment de leur prise de fonction.

[161] Les inégalités de dotation en secrétariat sont difficiles à résorber en elles-mêmes, sans traiter les déterminants de leur charge de travail. L'existence d'un secrétariat relativement bien doté dans les sections qui ont l'avantage d'en bénéficier permet aux agents de contrôle de continuer à déléguer les tâches de saisie, ce qui en retour complique tout redéploiement éventuel des moyens de secrétariat entre sections, faute de marge de manœuvre à mode de fonctionnement inchangé.

[162] La coexistence non régulée de ces deux régimes au sein des mêmes services départementaux ne manque pas de poser problème, d'abord en soi, ensuite en termes de conditions de travail des secrétaires et également pour la gestion des intérimis d'une section par une autre. La mission estime indispensable de ne plus laisser ces enjeux d'organisation et de fonctionnement à la seule appréciation des sections. Il importe également de prendre en compte l'impact des départs prévisibles de secrétaires en retraite⁴³, ce qui appelle à mener des démarches relevant de la gestion prévisionnelle des activités, des emplois et des compétences.

[163] Aux yeux de la présente mission, qui entend conforter la recommandation en ce sens de la première mission de contrôle, l'indispensable harmonisation de la répartition des tâches entre secrétaires et agents de contrôle doit conduire ces derniers à assurer eux-mêmes la rédaction informatisée de leurs suites à intervention, en dehors des courriers simples tels que les lettres de relance.

[164] La perspective d'une raréfaction des ressources de secrétariat et le principe d'une évolution nécessaire, à terme, de l'organisation des sections sont admises par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Le réflexe des agents de contrôle concernés est cependant de maintenir le fonctionnement actuel jusqu'au dernier moment, quitte à devoir se débrouiller pour s'adapter en urgence, typiquement lorsqu'un second poste de secrétaire deviendrait vacant, en reprenant alors à leur charge la rédaction informatisée de leurs courriers. La mission souligne que cette attitude passive peu raisonnable illustre une nouvelle fois le fait que ces modalités d'organisation sont décidées par les agents eux-mêmes, au lieu de faire l'objet de principes fixés dans le cadre du système d'inspection.

Recommandation n°11 : Faire évoluer la répartition des tâches entre secrétariat et agent de contrôle en développant, lorsqu'elle n'est pas déjà assurée, la rédaction informatisée de leurs suites à intervention par les agents de contrôle eux-mêmes.

[165] Cette harmonisation constitue sans doute le préalable et la condition de réussite aussi bien de l'évolution des tâches des secrétaires vers l'assistance à contrôle que des démarches de rapprochement opérationnel entre secrétariats.

⁴¹ L'inspecteur du travail d'une des sections contrôlées par la mission demande même explicitement à la secrétaire de relire les courriers sortants, y compris ceux qu'elle n'a pas saisis, pour en connaître la teneur.

⁴² La mission l'a constaté en consultant les dossiers d'établissements lors de l'analyse des actes échantillonnés.

⁴³ Egalement, de manière plus ciblée, le risque de non renouvellement de mises à disposition de secrétaires issues de l'ITEPSA (sections à dominante agricole).

3.1.3. L'appropriation nécessaire de la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle

Tableau 3 : Répartition des tâches de saisie dans Cap Sitère des interventions et suites à intervention entre agent de contrôle et secrétaire de section

Catégorie	Saisie réalisée par :			Ensemble
	Secrétariat	Partagée	Agent de contrôle	
Inspecteurs du travail et DATI	4	3	5	12
Contrôleurs du travail	12	1	9	22
Ensemble des agents de contrôle	16	4	14	34

Source : Mission

- [166] La mission a rencontré une grande diversité de situations en ce qui concerne la personne chargée de la saisie, dans l'application Cap Sitère, des interventions et des suites à interventions des agents de contrôle (cf. annexe 3). Les configurations se ventilent, à parts quasi égales, entre une saisie assurée par l'agent de contrôle lui-même (qu'il soit responsable de section ou contrôleur) et une saisie déléguée à un secrétariat, les schémas intermédiaires étant peu répandus. Elles font apparaître, à l'instar de la saisie des courriers sur traitement de texte, des dominantes fortement prononcées par section, avec des similitudes en termes de division des tâches : les sections au sein desquelles les agents de contrôle assurent directement la rédaction informatisée et la saisie dans Cap Sitère se recoupent dans 4 cas sur 6.
- [167] Ces disparités de fonctionnement ne sont guère étonnantes, la DGT n'ayant prescrit aucune organisation : la charte de saisie dans Cap Sitère en vigueur⁴⁴ indique qu'elle « n'a pas vocation à imposer une organisation de travail. Ce choix relève du niveau local ». De plus, de nombreux agents de contrôle tirent argument, pour justifier leur absence de saisie, de la faiblesse des fonctionnalités de l'application en matière d'aide au pilotage et à la gestion de l'activité et de l'orientation prédominante de l'outil vers le reporting. La mise en service à moyen terme de Cap Sitère Nouvelle Génération (cf. *infra*) vise à répondre à cette difficulté.
- [168] La mission prend acte de la volonté de l'autorité centrale de développer les fonctionnalités de Cap Sitère au-delà d'une vocation essentiellement statistique, même si la perspective reste relativement lointaine du fait de la complexité de l'ingénierie (déploiement au plus tôt en 2014). Elle considère, à cette aune, que :
- l'enregistrement de leurs interventions et de leurs suites à interventions devrait être effectué par les agents de contrôle, qui ont vocation à s'approprier l'outil ;
 - le rôle des secrétaires pourrait alors être repositionné vers le suivi et la tenue des dossiers ainsi que l'exploitation des informations contenues dans Cap Sitère à des fins d'assistance au contrôle.
- [169] Plusieurs autres facteurs plus immédiats y incitent :
- la délégation de saisie aux secrétaires de section suppose, de la part de l'agent de contrôle, de fournir des indications d'enregistrement, le plus souvent au moyen de fiches navettes, ce qui allonge la chaîne de saisie et induit une perte de temps collective ;
 - la saisie faite par l'agent de contrôle dans le prolongement de son intervention et de la suite qui lui est donnée est par construction plus fiable, voire plus rapide que celle réalisée par un secrétaire qui n'a pas participé au contrôle ou à l'enquête et qui n'est pas l'auteur de l'acte qui s'ensuit (lettre d'observations, décision, avis...) ;

⁴⁴ Charte de saisie dans Cap Sitère, 3^{ème} édition, mars 2011, DGT.

- comme indiqué supra, la situation des ressources en secrétariat est tendue alors que la saisie dans Cap Sitère représente en moyenne 16 % de leur activité⁴⁵ ; la nécessité d'une harmonisation des dotations de secrétariat entre les sections suppose de faire converger les pratiques vers la prise en charge de la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle.

[170] Faute d'orientation claire sur la responsabilité de l'enregistrement dans l'application, la tentation qui existe de la part de certains agents de contrôle de se décharger d'une saisie qu'ils assuraient auparavant, risque de se développer, ce qui ne serait pas soutenable.

[171] Le principe d'internalisation des tâches de saisie par les agents de contrôle étant posé, la mission estime qu'il revient aux hiérarchies locales d'en préciser le mode opératoire, notamment la progressivité, en jouant sur les différents leviers de management (décisions d'organisation, évaluation annuelle, accompagnement et formation...).

Recommandation n°12 : Conforter la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle eux-mêmes afin qu'ils s'approprient un outil qui doit contribuer davantage à la conduite de leurs activités, en complément de sa fonction principale de rendu compte.

3.1.4. Le développement souhaitable des activités d'assistance au contrôle au sein des secrétariats

[172] L'allègement des tâches de saisie au sein des secrétariats devrait permettre de développer des activités participant à la préparation et à la gestion des interventions des agents de contrôle et ainsi de favoriser une meilleure intégration des secrétaires au cœur de métier de la section. La mission note que dans une des sections qu'elle a contrôlées, l'inspectrice du travail, qui témoigne d'un réel intérêt pour le sujet, a été chargée par sa hiérarchie départementale de réfléchir à l'évolution du métier de secrétaire ; cette démarche intéressante est toutefois peu répandue.

[173] Ce rôle d'assistance à contrôle est de fait déjà assuré dans la grande majorité des sections contrôlées, sous de multiples facettes et avec une inégale intensité, même si les secrétaires témoignent d'une appétence très variable en ce qui concerne sa reconnaissance et son développement :

- au titre de la veille, la secrétaire d'une section contrôlée par la mission exploite la presse quotidienne régionale pour nourrir les dossiers des principaux établissements ;
- au stade d'orientation des interventions, les agents de contrôle demandent parfois au secrétariat de réaliser des requêtes sur Cap Sitère ou d'éditer des listes d'entreprises correspondant à leurs critères de ciblage ; tel est le cas souvent lorsqu'un agent de contrôle prend ses fonctions dans une section et souhaite mieux en connaître le portefeuille ;
- au stade de la préparation, certains secrétariats se voient confier par les agents de contrôle le soin de rassembler les éléments disponibles sur l'établissement ;
- dans de rares cas, les secrétaires accompagnent les agents de contrôle lors de visites ou de réunions extérieures ;
- les secrétaires mettent en forme et relisent les projets de courriers de suites à interventions et peuvent parfois procéder à des vérifications matérielles.

⁴⁵ Cette quotité recouvre d'autres tâches de saisie que celle des interventions et suites à intervention : résultats d'élections professionnelles, situation des IRP (dont les CHSCT), édition des relances, enregistrement des règlements intérieurs, des rapports des services de santé au travail, des bilans sociaux...

[174] Il s'agit toutefois de démarches qui demeurent relativement isolées et dont le développement dépend de l'engagement des agents de contrôle, à commencer par le chef de section, et de l'appétence des secrétaires elles-mêmes. En cohérence avec le repositionnement recommandé des agents de contrôle sur l'utilisation des outils bureautiques à leur disposition, le champ de l'assistance au contrôle mériterait d'être mieux identifié et officiellement reconnu pour éclairer les pratiques des sections, en termes de mise en œuvre et d'évaluation.

[175] Par ailleurs, à l'instar de ce que 4 des 12 sections rencontrées pratiquent déjà, il convient de systématiser la participation des secrétaires aux réunions de section (réunions dont la mission recommande par ailleurs la généralisation), pour les intégrer davantage et permettre de mieux aborder les questions d'organisation et de fonctionnement. Cette association, pour reprendre les termes d'un inspecteur du travail, permet de « *tenir au courant* » la secrétaire et de « *donner du sens à son travail* ».

Recommandation n°13 : Définir un référentiel du métier de secrétaire d'inspection, centré sur la fonction d'assistance à contrôle. Lors des réunions de section, associer les secrétaires.

[176] La mission fait observer que le développement du registre de l'assistance à contrôle suppose de maintenir un lien étroit entre chaque secrétaire et la ou les agents de contrôle avec lesquelles elle travaille directement. Le nombre de ces agents de contrôle, souvent vus d'ailleurs comme « ses » agents de contrôle, ne peut être démesurément accru sauf à dégrader la qualité des relations opérationnelles et à banaliser le travail des secrétariats de section, qui est comme on l'a exposé précédemment bien davantage qu'une fonction « support ».

[177] L'harmonisation de la répartition des tâches entre agent de contrôle et secrétariat de section peut faciliter les rapprochements entre secrétariats, à commencer par la gestion des intérimis de secrétariat d'une section par une autre, mais elle ne doit pas être conçue et déployée en visant un objectif de mutualisation généralisée des secrétariats de section.

3.1.5. Le levier des rapprochements de secrétariats doit être utilisé avec mesure

Tableau 4 : Répartition des 12 sections contrôlées selon la configuration de leur secrétariat pour leur fonctionnement courant (hors intérimis)

Type de secrétariat	Mode d'articulation	Nombre de sections
Dédié	à 1 seule section	6
Cohabitant	avec 1 autre section	3
	avec 2 autres sections	1
Mutualisé	avec 1 autre section	1
Atypique	éclaté auprès de 3 autres sections et renforcé récemment d'une secrétaire dédiée, à temps partiel	1

Source : Mission

[178] La mission a rencontré de fortes disparités d'organisation au sein de l'échantillon de sections pour ce qui est du fonctionnement courant, en dehors de la gestion des intérimis (congs ou vacances de poste de secrétaires) :

- dans la moitié des cas, elles sont dotées d'un secrétariat dédié ;
- un tiers d'entre elles disposent d'un secrétariat cohabitant ou apparié avec une ou deux autres sections ; les secrétaires de ces sections travaillent alors sur des postes juxtaposés au sein d'une même pièce, sans mutualisation des tâches ;

- la mutualisation des secrétariats entre deux sections a été observée dans un seul cas où les deux inspecteurs chefs de section dirigent de concert l'activité des secrétaires, qui travaillent indifféremment pour les agents de contrôle de l'une ou de l'autre section, en assumant des tâches d'assistance à contrôle ; le fonctionnement de ce secrétariat mutualisé donne satisfaction ;
- dans une autre section, l'absence puis l'insuffisance de secrétariat dédié sont compensées, de manière insatisfaisante, par la mise à disposition d'une part réduite du secrétariat de plusieurs autres sections.

[179] Sur les sites qu'elle a contrôlés, la présente mission relève qu'après les réorganisations issues du PMDIT, la fusion des inspections du travail et la création des DIRECCTE, la formule dominante reste celle d'un secrétariat dédié ou cohabitant. Cette formule présente un intérêt dans la mesure où seule cette proximité avec les agents de contrôle peut permettre aux secrétaires de leur apporter une assistance dans la préparation et le suivi de leurs interventions. Elle est en revanche contestable lorsque les tâches de secrétariat se résument pour l'essentiel à de la dactylographie.

[180] Les enjeux liés à la configuration et au dimensionnement des secrétariats sont apparus prégnants dans l'ensemble des sections contrôlées. La mission a observé les réticences généralement très fortes des agents (de secrétariat comme de contrôle) envers toute évolution possible des secrétariats vers des pools travaillant en appui d'un grand nombre d'agents de contrôle, cette perspective faisant clairement figure de repoussoir. Les agents de contrôle rencontrés ont quasi systématiquement fait valoir leur attachement à la configuration traditionnelle d'une section de taille réduite, chargée d'un portefeuille en propre et dotée d'un secrétariat identifié, voire dédié. La mission estime que si le rôle du secrétariat a bien vocation à évoluer, il est indispensable de garder un lien entre chaque secrétaire et le ou les agents de contrôle avec le(s)quel(s) elle travaille.

[181] Cette préoccupation centrée sur le sens et les conditions d'exercice des métiers incite à la méfiance envers des schémas de mutualisation trop poussée qui amèneraient une dilution de la relation, en anonymisant et en appauvrissant le travail des secrétaires.

[182] En revanche, la mission estime que des rapprochements opérationnels entre secrétariats peuvent être utiles pour faciliter la gestion des sections, notamment celles dont le secrétariat repose sur un seul agent dédié, travaillant dans un bureau isolé. L'appariement de deux secrétariats sous la forme d'une cohabitation, peut constituer à cet égard une formule intéressante, de loin préférable à l'éclatement physique du secrétariat d'une section entre plusieurs secrétaires de section différentes et éloignées en termes de locaux. Des formules intermédiaires doivent ainsi permettre de maintenir le lien entre secrétaire et agent de contrôle tout en apportant davantage de souplesse à l'organisation. La perspective d'une mutualisation de secrétariat ne devrait s'envisager que de manière mesurée, entre deux voire trois sections d'inspection.

Recommandation n°14 : En cohérence avec le développement de l'assistance à contrôle, préserver la dimension qualitative du travail en équipe en maintenant le lien entre secrétariat et agent de contrôle lors des rapprochements de secrétariats entre sections.

3.1.6. Les deux facteurs d'évolution sont la détermination d'un effectif socle de secrétariat et la mobilisation de l'ensemble de la ligne hiérarchique

[183] La mission a observé qu'au-delà de leur rôle de « fonction support » (gestion des courriers, classement...) auquel ils ne doivent pas être réduits, les secrétariats de section participent directement à la qualité des interventions des agents de contrôle et de la fonction d'accueil, orientation et renseignement en droit du travail. Composés d'agents le plus souvent expérimentés, plus stables que les agents de contrôle et de ce fait porteurs de la mémoire de la section, les secrétariats contribuent à l'efficacité de l'action de l'inspection par leur connaissance du tissu économique et par leur motivation.

- [184] Au vu de ses constats portant sur l'organisation interne des sections, la mission a identifié deux conditions de faisabilité des évolutions qu'elle recommande en matière de partage des rôles entre agent de contrôle et secrétariat et de développement de la fonction d'assistance à contrôle chez les secrétaires.
- [185] Le premier facteur d'évolution a trait au niveau global des effectifs de secrétariat. Comme elle l'a indiqué, la mission relève que les écarts considérables de dotation en secrétariat soulèvent à la fois des questions d'organisation et de contenu des tâches et des questions de moyens et qu'il convient de traiter les deux simultanément. Compte tenu des tensions croissantes sur les effectifs de secrétaires, la mission estime qu'une trop grande fragilisation des secrétariats risque de dégrader l'efficacité de l'inspection du travail. A ce titre, la détermination d'un effectif socle de secrétariat, sous la forme d'un ratio minimal entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle, apparaît comme une nécessité sur les plans national et régional. Ce préalable devrait permettre, sur le plan local, d'améliorer le fonctionnement des sections en travaillant sur le rééquilibrage et l'optimisation de leurs effectifs, essentiellement par redéploiement et rapprochement. La mission insiste toutefois sur le fait que le maintien d'un socle de postes de secrétaires, permettant de garantir l'existence d'un véritable secrétariat de section, ne peut se justifier pleinement que par la modernisation de la division du travail au sein des sections ; a contrario, il deviendrait plus difficile de défendre un tel maintien si des situations dans lesquelles les secrétariats de section effectuent majoritairement des tâches de saisie devaient perdurer.
- [186] A titre indicatif et pour ce qui concerne l'échantillon des 12 sections contrôlées par la mission, un ratio d'1 ETP d'agent de secrétariat pour 3 ETP d'agent de contrôle semble constituer le socle en deçà duquel le fonctionnement des sections pourrait être compromis. Ce niveau est en pratique atteint ou approché dans les trois quarts des 12 sections contrôlées. Il pourrait être obtenu, dans les autres sections, actuellement nettement mieux dotées en secrétariat, par une évolution de la répartition des tâches entre agent de contrôle et secrétaire.
- [187] La mission souhaite apporter une réserve de prudence quant à une éventuelle extrapolation de ce ratio indicatif. En effet, les sections qu'elle a contrôlées sont compétentes dans des zones (bassin d'emploi ou département) où le taux de chômage (au sens du BIT et corrigés des variations saisonnières), que l'on peut considérer comme un bon indicateur synthétique de fragilité du monde du travail, se situait au 4^{ème} trimestre 2010, dans une fourchette entre 7,5 % et 9,5 %, soit un niveau moyen légèrement en deçà de la moyenne métropolitaine (9,2 %). L'application du ratio indicatif précité ne serait pas forcément pertinente dans des contextes locaux plus sensibles, en particulier dans des territoires (très grandes agglomérations, bassins d'emploi en difficulté, tissu social dégradé) où les conditions d'exercice des missions de l'inspection du travail sont rendues plus difficiles, se traduisant notamment par des sollicitations plus importantes de la part des salariés et des employeurs et une fragilité accrue des situations d'emploi. Il convient par conséquent d'éviter les approches trop normées sur le plan national pouvant résulter de l'extrapolation d'enseignements tirés de l'analyse de situations moyennes sur le territoire métropolitain.
- [188] Le second facteur d'évolution pour mettre en place et déployer un cadre rénové des relations entre agent de contrôle et secrétariat et reconfigurer les secrétariats de section réside dans l'implication de l'ensemble de la ligne hiérarchique :
- le niveau départemental (DUT, s'appuyant sur le directeur du travail ou le directeur adjoint du travail en charge de l'animation des sections d'inspection) a vocation à piloter la conduite du changement, y compris en inscrivant les évolutions dans les fiches de poste ;
 - le niveau régional (DIRECCTE, s'appuyant sur le responsable du pôle Travail) a vocation à orienter le processus et à accompagner le changement, notamment en prévoyant les formations adaptées ;
 - l'autorité centrale (DGT) a une double vocation : en premier lieu, fixer les principes d'organisation et de fonctionnement et les intégrer dans les référentiels métiers (DATI, inspecteurs du travail, contrôleurs du travail, secrétaires de section), en lien avec l'INTEFP tant pour la formation initiale que pour la formation continue ; en second lieu, piloter en lien avec la DAGEMO l'ensemble du processus.

Recommandation n°15 : Déterminer, sur les plans national et régional, un ratio minimal entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle en tenant compte des spécificités des territoires les plus sensibles et rééquilibrer, au niveau local, les dotations en secrétariat entre les sections en faisant évoluer la répartition des tâches entre agent de contrôle et secrétariat.

Réponse de la DGT : §156 à 186 recommandations N°11, 12,13 14 et 15

La DGT partage l'analyse de la mission. Le groupe de travail qui a été réuni par la DGT formule des propositions d'organisation de la fonction d'assistance au contrôle. Cette question, intégrée au projet de service, devra faire l'objet des concertations approfondies nécessaires dès que les conditions seront remplies.

Observation de la mission : *La mission prend acte de l'intégration opportune de cette problématique au sein du futur projet de service.*

3.2. **La place des interventions en entreprise doit être confortée dans l'activité des agents de contrôle**

3.2.1. **L'objectif national de 200 interventions par an et agent de contrôle est globalement satisfait**

Tableau 5 : Nombre moyen d'interventions en 2010 par ETP d'agent de contrôle dans 10 des 12 sections contrôlées⁴⁶

Section la plus basse	Moyenne des sections contrôlées	Section la plus haute
140	211	280

Source : Mission à partir de Cap Sitère.

[189] La notion d'intervention en entreprise comprenait 5 catégories d'action en 2010 (la visite de contrôle, la contre-visite, l'enquête, la réunion en entreprise et la mission de conciliation) auxquelles s'est ajoutée, depuis mars 2011 (version 3 de la charte de saisie Cap Sitère), une 6^{ème} catégorie, l'examen de document (auparavant traité comme une visite au bureau).

[190] D'après les données enregistrées dans Cap Sitère, le nombre moyen d'interventions par ETP d'agent de contrôle réalisées en 2010 par 10 des sections contrôlées (hors les situations extrêmes) varie de 140 à 280, avec une moyenne de 211. Ce résultat, qui est en phase avec les constatations de la première mission de contrôle (moyenne de 237 interventions par ETP d'agent de contrôle en 2009), est supérieur à la référence de 200 interventions par an et ETP, fixée par la DGT.

[191] Ces données de cadrage quantitatives, mesurées sur un échantillon aléatoire de sections, attestent que les volumes d'intervention respectent globalement l'objectif de 200 interventions par an et par ETP d'agent de contrôle. Pour autant, au-delà de cette moyenne par section, la mission a constaté que les données individuelles font apparaître une répartition parfois déséquilibrée de l'activité entre les agents de contrôle d'une même section. Ces écarts entre agents de contrôle qui peuvent atteindre une amplitude de 1 à 3 selon les sections requièrent une vigilance individuelle et collective, aux deux extrémités :

⁴⁶ Ces données ne tiennent pas compte de la situation particulière de deux sections atypiques, la première du fait d'une saisie des interventions dans Cap Sitère largement défailante, la seconde du fait de pratiques professionnelles difficilement transposables. La prise en compte des résultats de ces deux sections (respectivement de 94 et 544 interventions par ETP d'agent de contrôle) porterait la moyenne à 221, niveau supérieur à la référence nationale.

- d'un côté, un niveau quantitatif d'activité nettement inférieur aux moyennes locales dénote une présence insuffisante en entreprise et entre agents de contrôle d'une même section, avec une forte disproportion des nombres d'interventions entre inspecteur et contrôleur par exemple. Une telle configuration, a fortiori si elle perdure, apparaît insatisfaisante et peut être à l'origine de situations assez inéquitables ; elle appelle une réponse de la hiérarchie locale qui a vocation à mobiliser tous les leviers à sa disposition (appui individualisé, fixation concertée d'objectifs de progrès, etc.) ;
- de l'autre côté, un niveau quantitatif nettement supérieur aux moyennes locales peut, comme l'a observé la mission, traduire à la fois un investissement organisé et volontariste et une tendance à privilégier le nombre sur la diversité, la complexité voire la qualité des interventions et des suites qui leur sont données. Une situation de ce type, si elle n'est pas régulée, est susceptible de favoriser une « course aux chiffres » et de polariser l'activité des sections sur les interventions les plus productives, à commencer par les contrôles sur les chantiers qui donnent lieu au contrôle de multiples entreprises intervenantes, au détriment d'une approche plus équilibrée en termes de risques professionnels et de secteurs d'activité couverts.

[192] Soucieuse de garantir un équilibre entre les dimensions quantitative et qualitative et de promouvoir les démarches d'analyse des risques, la mission estime par conséquent que l'accroissement de la capacité d'intervention doit porter au moins autant sur le développement de nouveaux champs d'investigation, que sur une augmentation du volume d'interventions. Parmi ces champs à investir dans une approche résolument généraliste (cf. *supra*) figurent notamment le contrôle d'établissements peu ou pas suivis, les enjeux liés aux transports routiers de marchandises (pour compte de tiers et en compte propre) et l'exploitation des déclarations de maladies professionnelles. Il est tout à fait souhaitable que non seulement l'action des sections mais aussi le pilotage territorial de l'inspection (déclinaison des objectifs du BOP 111, mise au point des plans d'action locaux, appui et soutien par les différents échelons, modalités d'évaluation des agents) s'inscrive dans cet équilibre.

Recommandation n°16 : Veiller à mieux réguler, sur le plan territorial, les écarts de volumes d'activité entre agents de contrôle en favorisant, selon les situations, soit l'accroissement des niveaux d'intervention, soit la diversification des pratiques visant à couvrir davantage certains risques, secteurs d'activité ou types d'établissement.

Réponse de la DGT : § 187 à 190 recommandation N°16

Pour la DGT il n'est pas question d'encourager la « course aux chiffres ». La référence des 200 interventions est une moyenne collective. Si le système d'inspection a vocation à être significativement en lien avec les entreprises, les modalités d'intervention, la profondeur des investigations sont au moins aussi importantes que leur quantité. Il appartient au management de proximité de veiller à cet équilibre. Par ailleurs la dimension collective des actions sur des objectifs ciblés permet de renforcer l'impact de celles-ci. Enfin l'encadrement de proximité, par sa présence sur le contenu du métier, doit être à même d'assurer cette régulation.

Observation de la mission : Vu. L'affirmation de ces principes va dans le sens recommandé par la mission.

[193] Afin de mieux appréhender la capacité d'intervention en entreprise, la mission a analysé plus spécifiquement les pratiques des agents de contrôle sous l'angle du temps qu'ils consacrent à ce cœur de métier. Dans le prolongement de la première mission de contrôle qui a relevé une prise en compte insuffisante de la question des temps d'intervention de la part des sections et de leur hiérarchie⁴⁷, la présente mission a utilisé trois approches dont la méthodologie et les résultats d'analyse sont détaillés en annexe 4 :

- le recueil d'une estimation synthétique et individuelle auprès de chaque section ;
- le commentaire par chaque agent de contrôle de son agenda récent ;
- l'analyse des chronos⁴⁸ 2010 des agents de contrôle en poste dans chaque section contrôlée.

3.2.2. Les interventions en entreprise tiennent une place parfois insuffisante dans l'agenda des agents de contrôle

[194] Le temps hebdomadaire moyen consacré aux interventions en entreprise par les agents de contrôle des 12 sections échantillonnées est en moyenne de 1,8 jour selon les déclarations des sections, de 1,4 jour selon le commentaire des agendas des agents de contrôle et de 1,3 jour selon l'analyse des chronos.

[195] Les résultats fournis par les deux méthodes analytiques (exploitation des chronos et commentaire d'agenda) convergent pour aboutir au diagnostic global qu'un peu moins de 1,5 jour par semaine est passé en intervention. L'estimation de temps d'intervention est globalement équivalente, pour chacune de ces deux méthodes, entre les inspecteurs du travail et les DATI (catégorie A) et les contrôleurs du travail (catégorie B).

[196] Les ordres de grandeur ainsi obtenus apparaissent assez éloignés des références nationales⁴⁹ applicables aux inspecteurs du travail et DATI (2 jours) et aux contrôleurs du travail (3 jours). Le temps d'intervention des contrôleurs apparaît ainsi plus nettement en deçà des références nationales que celui des inspecteurs. Les constats dressés par la présente mission précisent et renforcent ceux de la première mission de contrôle⁵⁰. S'il est légitime qu'un objectif soit fixé à un niveau plus ambitieux que celui résultant des réalisations des agents, la crédibilité de la cible repose sur le fait qu'elle ne puisse pas apparaître comme hors de portée.

[197] Dans certaines situations, le volume de temps consacré aux interventions se réduit au point que le contrôle devient de fait une variable d'ajustement de l'activité et le symptôme d'un exercice trop sédentaire du métier. D'après le commentaire d'agenda et l'analyse de chronos, près d'un tiers des agents de contrôle, dont une majorité de contrôleurs, consacrent au plus une journée par semaine à la réalisation des interventions en entreprise.

[198] Pour une même section, les écarts sont variables, dans un sens ou dans l'autre, entre les indications tirées respectivement des agendas et des chronos. Il se dégage toutefois, dans la majorité des cas, un profil relativement homogène de temps d'intervention entre les différents agents de contrôle ; plus rarement, la mission a constaté des disparités importantes entre agents d'une même section, ces disparités se retrouvant dans les volumes d'intervention retracés dans Cap Sitère.

⁴⁷ « Les agents de contrôle ne portent pas une attention particulière au nombre de jours passés en entreprise. Les responsables départementaux et régionaux quant à eux ne sont pas en mesure de le faire car ils ne disposent pas d'éléments d'appréciation et de suivi (cette donnée n'existe pas dans le système d'information) ».

⁴⁸ Le chrono d'un agent désigne l'ensemble des courriers émis par cet agent au cours d'une année donnée, vers des destinataires internes (à l'unité territoriale, au siège régional de la DIRECCTE) ou externes (entreprises, autres services de l'Etat, partenaires, etc.).

⁴⁹ Inscrites dans la circulaire DGT du 12 mars 2010 relative à l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de législation du travail au sein des DIRECCTE.

⁵⁰ D'après le commentaire d'agendas, « en moyenne un inspecteur est en entreprise un jour par semaine, plus rarement un jour et demi, alors qu'un contrôleur y passe en général deux jours, parfois moins ».

[199] En conclusion, la mission estime que le temps d'intervention en entreprise doit être conforté en recherchant son accroissement en particulier dans les situations témoignant d'une mobilisation insuffisante. Elle ne formule pas de recommandation chiffrée, compte tenu de la variabilité des situations rencontrées, des facteurs de complexité qui s'attachent à la préparation des interventions et à la gestion des suites qu'elles suscitent et de la part du travail collectif dans les métiers d'inspection. Elle invite toutefois à poursuivre les réflexions, au sein du système d'inspection du travail, sur les conditions d'exercice du métier de contrôleur.

3.2.3. Le renforcement du temps de présence en entreprise doit être recherché en mobilisant plusieurs leviers

[200] Tout d'abord, la mission relève que contrairement aux temps de permanence (physique ou téléphonique) qui donnent lieu à la réservation de journées ou demi-journées sur leur agenda, les interventions en entreprise ne font pas l'objet de plages dédiées au cours de la semaine. Or sans méconnaître la responsabilité des sections dans l'information et le conseil aux usagers, elle considère que l'intervention en entreprise et singulièrement l'activité de contrôle, au cœur des métiers de l'inspection du travail, mérite un traitement prioritaire et donc plus attentif.

[201] Il importe que les agents de contrôle qui ne le pratiquent pas encore puissent sanctuariser un temps significatif de leur planning aux contrôles sur place.

[202] Cette réorganisation souhaitable de la gestion de leur agenda par les agents de contrôle les moins présents en entreprise pourrait également tirer parti :

- d'une optimisation des permanences physiques ou téléphoniques, en proportionnant mieux le temps consacré au volume des sollicitations et en modulant les créneaux d'audience selon la complexité des situations (d'une demi-heure à une heure). En effet, même si le temps effectif des permanences est parfois inférieur aux plages de temps qui leur sont réservées, ces plages sont rendues indisponibles pour des déplacements ;
- d'une pratique des enquêtes consistant à en réaliser davantage sur place, pour les cas identifiés comme sensibles, plutôt qu'au bureau ou par voie de correspondance administrative. La mission a en effet constaté plusieurs cas d'agents de contrôle qui procédaient à leurs enquêtes systématiquement ou essentiellement à distance. En particulier, l'instruction des demandes d'autorisation de licenciement de salariés protégés a vocation à être réalisée sur place ;
- d'une participation plus fréquente aux réunions en entreprise, en particulier les CHSCT.

Recommandation n°17 : Rechercher l'accroissement du temps d'intervention en entreprise en mobilisant plusieurs leviers : fixation de plages hebdomadaires dédiées aux contrôles sur place, optimisation du temps consacré aux permanences, réalisation d'enquêtes en entreprise plutôt qu'au bureau et participation accrue aux réunions en entreprise (dont les CHSCT).

Réponse de la DGT : § 191 à 200 recommandation N°17

Le constat effectué par les 2 missions concernant le temps dévolu par les agents de contrôle ne peut qu'interroger et trouver les « solutions » nécessite une analyse approfondie dépassant, pour la DGT, l'injonction de réalisation dans les entreprises des enquêtes faites au bureau. La DGT va examiner l'opportunité, eu égard à son plan de charge, de lancer un chantier sur cette question.

Observation de la mission : La mission rappelle l'enjeu central de la présence en entreprise, comme le mentionne le PMDI.

[203] Par ailleurs, lorsque le traitement des demandes d'homologation de ruptures conventionnelles pour les salariés non protégés est confié aux sections, la recommandation de la mission tendant à externaliser et concentrer la gestion de ces procédures au sein d'un autre service du pôle Travail va dans le sens d'un allègement des tâches administratives, facilitant le recentrage de l'activité des agents de contrôle vers les interventions (cf. *infra*).

3.3. L'articulation des sections d'inspection avec les autres services du pôle Travail mérite parfois d'être revisitée

[204] La mission a identifié quatre sujets d'une meilleure articulation souhaitable, dans certaines unités territoriales, entre les sections d'inspection et les autres services du pôle Travail que sont le service renseignement, la section centrale travail (SCT) (qui sont parfois regroupées) et le service en charge des mutations économiques : les renseignements au public, le chômage partiel, les ruptures conventionnelles et les accords d'entreprise. Le manque d'articulation, lorsqu'il revêt un caractère prononcé comme la mission l'a observé dans le Calvados, peut être considéré comme l'indice d'un déficit d'animation de l'inspection du travail par l'échelon départemental. Il appelle, de la part de la mission, une recommandation transversale (cf. *infra*).

3.3.1. La fonction d'accueil, d'orientation et de renseignement des usagers

[205] S'agissant du traitement des demandes d'information ou de conseil, formulées par téléphone ou par courrier, sur le droit du travail, la répartition des tâches entre la section et le service renseignement est la suivante dans la plupart des sections. Le secrétariat de section réceptionne les appels et les oriente, en fonction de la sensibilité du sujet (susceptible d'appeler une intervention) ou de la nature de l'interlocuteur (par exemple un élu du personnel) soit vers l'agent de contrôle qui suit l'entreprise, soit vers le service renseignement pour des sollicitations courantes. Le service renseignements prend ainsi en charge la plupart des demandes simples, ce qui allège d'autant le travail des sections⁵¹.

[206] Cette organisation majoritaire et traditionnelle, qui repose sur des principes éprouvés, coexiste toutefois avec des modes d'articulation qui reposent davantage sur les sections :

- dans une unité territoriale visitée par la mission, la direction ne régule pas les relations opérationnelles entre sections d'inspection et le service renseignements et les sections se retrouvent en position de répondre elles-mêmes à de nombreuses sollicitations, y compris simples. La mission l'a observé aussi bien dans une section à compétence interprofessionnelle que dans la section à dominante agricole et maritime qu'elle a contrôlées. Pour cette dernière, le maintien d'une fonction renseignements internalisée au secrétariat de section est hérité du fonctionnement de l'ITEPSA, à la demande des secrétaires elles-mêmes, alors que les spécificités sectorielles ne le justifient pas et qu'une reprise de la fonction renseignement par le service renseignement aurait pu être organisée ;
- dans une autre unité territoriale, le manque de moyens du service renseignements conduit les agents de contrôle des sections, et parfois le DUT lui-même, à renforcer ce service notamment en période estivale. Dans ce département, selon les termes d'un inspecteur en section, « *c'est la section qui soutient le service renseignements et non l'inverse* ».

[207] Ces deux exemples illustrent la nécessité, pour la hiérarchie intermédiaire et dans la mesure des moyens dont elle dispose, de prendre en charge le sujet de l'articulation entre rôle des sections et rôle du service renseignements dans la fonction d'accueil, d'orientation et de renseignement des usagers. Cette vigilance doit continuer à s'exercer autour des principes de complémentarité entre ces deux composantes et de soutien des sections par le service renseignements.

⁵¹ Cela évite aussi aux secrétaires de se retrouver en posture délicate si elles ne sont pas en mesure de répondre efficacement à leur interlocuteur, même lorsque la demande paraissait simple de prime abord.

Réponse de la DGT : § 202 à 205

Le nouveau projet pour le système d'inspection a pour ambition de traiter cette question. Bien entendu les solutions ne pourront que prendre en compte les contraintes de moyens. Enfin, dans certaines circonstances, il peut être opportun de faire appel ponctuellement aux agents de contrôle pour assurer une fonction d'information du public. Aucune des fonctions n'est au service de l'autre, obtenir l'effectivité de l'application du droit nécessite la mobilisation des différents acteurs et des différentes fonctions du système d'inspection.

Observation de la mission : Vu.**3.3.2. L'instruction des demandes d'autorisation de chômage partiel**

[208] L'indemnisation du chômage partiel par l'Etat repose sur une demande de l'entreprise auprès de la DIRECCTE et d'une décision d'autorisation⁵² prise, par délégation, par le directeur de l'unité territoriale après instruction par le service chargé des mutations économiques. Cette instruction se fondait, jusqu'à une instruction⁵³ DGEFP de 2010 qui l'a rendu facultatif, sur un avis délivré par la section d'inspection compétente à l'égard de l'établissement⁵⁴. La mission a constaté une application diverse de ce nouveau cadre, une des sections contrôlées continuant même à diligenter une enquête en réponse à la plupart des demandes reçues.

[209] Sans se prononcer sur le caractère désormais facultatif de l'avis préalable de la section, la mission note que toute évolution du dispositif de chômage partiel est susceptible d'impacter significativement l'activité des sections. Celles-ci ont généralement dû se consacrer, en 2009 et dans une moindre mesure en 2010, du fait de la sortie de la récession et du caractère non obligatoire de leur consultation, à de nombreuses enquêtes donnant lieu à des avis sur les demandes de chômage partiel. Ce sujet est considéré comme important à suivre par les agents de contrôle⁵⁵ en tant qu'il reflète la vie de l'entreprise et la conjoncture économique locale. La mission remarque, en corollaire, que l'amélioration des perspectives économiques est susceptible de faciliter un investissement accru sur l'activité de contrôle.

[210] Par ailleurs, l'articulation entre les services mutations économiques et les sections d'inspection est perfectible dans plusieurs départements. Dans deux unités territoriales, les sections rencontrées sont informées, par la SCT, de l'existence des demandes d'admission au chômage partiel mais ni de la réponse donnée à l'entreprise ni de la consommation des heures chômées indemnisables. Dans une autre unité territoriale, une des sections contrôlées ne reçoit pas d'information en retour sur les motifs ayant conduit le DUT à ne pas suivre son avis négatif.

[211] Quelle que soit l'évolution future du régime du chômage partiel, notamment du rôle attendu des sections d'inspection, il importe aux yeux de la mission que ces sections soient informées en continu de la situation des entreprises demandeuses, en termes d'ouverture et d'exercice de ce droit.

3.3.3. Le traitement des ruptures conventionnelles des salariés non protégés

[212] Au cours de ses investigations, la mission a rencontré deux schémas d'organisation différents :

⁵² Depuis un décret du 9 mars 2012, la mise au chômage partiel peut être effectuée par l'employeur avant de déposer sa demande d'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel.

⁵³ Circulaire DGEFP du 30 mars 2010 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle en 2010.

⁵⁴ Connaissant l'établissement, la section peut fournir un avis éclairé sur ses conditions d'exploitation.

⁵⁵ Un des inspecteurs rencontrés par la mission admet toutefois que la délivrance d'un avis suppose une technicité comptable et économique dont il ne dispose pas spontanément.

- dans deux des trois DIRECCTE visitées, le traitement des demandes d'homologation des ruptures conventionnelles pour les salariés non protégés par un mandat est centralisé auprès des sections centrales travail (SCT) de chaque unité territoriale ; ce choix est justifié, pour reprendre les propos d'un directeur régional, par la « volonté de prioriser, pour les sections, les actions de contrôle » ;
- dans la troisième DIRECCTE, la gestion de ces procédures est confiée, avec deux variantes⁵⁶, à la section d'inspection qui est compétente pour l'établissement concerné. Certains agents de contrôle y ont avancé l'argument selon lequel cette organisation déconcentrée garantissait le maintien d'une relation globale avec les entreprises. La mission a observé que le traitement de ces flux représentait une part significative, voire importante de l'activité au point qu'elle conduisait dans une section, certaines semaines, à ajuster le planning et à réduire le temps consacré aux contrôles.

[213] En dehors des salariés protégés pour lesquels le pouvoir d'autoriser ou de refuser la rupture conventionnelle est légalement attribué à l'inspecteur du travail (ou au DATI) responsable de section, la mission considère que le traitement des demandes d'homologation devrait, lorsque tel n'est pas encore le cas, être sorti des sections d'inspection pour leur donner davantage de disponibilité, et attribué à un autre service du pôle Travail.

[214] Plusieurs raisons convergent dans ce sens :

- l'absence de plus-value⁵⁷ qui s'attache au traitement de ces procédures par les sections d'inspection et l'effet d'éviction qui en découle nécessairement au regard de la capacité d'intervention des agents de contrôle en entreprise ;
- l'importance d'une harmonisation des pratiques d'instruction et d'une égalité de traitement des usagers ; or la mission a constaté, dans la troisième région précitée, des différences dans la prise en charge des demandes d'homologation, certains agents de contrôle s'en saisissant de façon approfondie, au point de réaliser parfois de véritables enquêtes ;
- l'importance de différencier les deux registres que sont d'une part les procédures liées aux salariés non protégés dont l'homologation (accordée le plus souvent tacitement) relève de la compétence du directeur régional, déléguée au DUT, et d'autre part les procédures liées aux salariés protégés, dont la rupture conventionnelle nécessite une décision d'autorisation de l'inspecteur du travail (ou du DATI) à l'issue d'une enquête contradictoire ;
- le risque, avéré dans une des sections contrôlées par la mission, que cette formalité que le législateur a conçu de manière allégée⁵⁸, à l'instigation des partenaires sociaux⁵⁹, donne lieu à un traitement approfondi pouvant aller jusqu'à s'apparenter à celui des anciennes autorisations administratives de licenciement.

[215] La mission est consciente que le traitement des ruptures conventionnelles constitue une activité de gestion de masse qui peut se révéler peu attractive pour les agents concernés. Elle relève aussi la pratique intéressante, sans doute non isolée, au sein d'une unité territoriale qui a organisé la polyvalence au sein de la SCT entre les fonctions de renseignement du public, de traitement des ruptures conventionnelles et de documentation sur le droit du travail.

⁵⁶ Dans la première unité territoriale visitée par la mission, chaque section est responsable de l'intégralité du traitement ; dans la seconde, la SCT qui reçoit les demandes d'homologation adresse l'accusé réception au demandeur puis transfère la demande pour instruction à la section compétente.

⁵⁷ La justification, entendue par la mission, par le fait qu'une rupture conventionnelle fournirait une « porte d'entrée » dans l'entreprise pourrait aussi bien s'appliquer à tout autre registre d'intervention.

⁵⁸ La circulaire DGT du 22 juillet 2008 relative à l'examen de la demande d'homologation d'une rupture conventionnelle d'un contrat à durée indéterminée, précise que « l'attention des DDTEFP est attirée sur le fait que l'homologation [d'une demande relative à un salarié non protégé] ne doit pas être assimilée à une autorisation de licenciement ».

⁵⁹ Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.

[216] La recommandation de généraliser, au niveau départemental, l'instruction des ruptures conventionnelles dans une voire plusieurs cellules (à déterminer par la hiérarchie intermédiaire) ne signifie nullement que les sections doivent être tenues à l'écart du processus. En effet, les flux de ruptures conventionnelles constituent un signal non seulement utile pour le suivi des établissements, mais aussi indispensable pour contrôler l'absence de contournement des règles relatives aux licenciements économiques collectifs. Les services chargés de l'instruction des ruptures conventionnelles jouent ainsi un rôle d'information et, en tant que de besoin, un rôle d'alerte auprès des sections et leur bonne coordination requiert la vigilance de la hiérarchie locale.

3.3.4. Le traitement des accords d'entreprise ou d'établissement

[217] Dans une des six unités territoriales rencontrées par la mission, les sections d'inspection contrôlées enregistrent et/ou analysent des accords d'entreprise ou d'établissement, notamment relatifs à la participation financière, alors même que le service chargé de réceptionner et de suivre ces accords est la SCT. La mission estime indispensable d'en rester à ce mode de traitement centralisé, d'autant que les thématiques d'accords se diversifient depuis plusieurs années (seniors, pénibilité, égalité professionnelle hommes-femmes) en lien avec des politiques reposant sur l'instauration d'obligations de négocier, assorties d'une pénalisation financière. L'analyse de ces accords et le suivi de leur application requièrent une technicité et une spécialisation qui milite pour leur attribution aux SCT, ce qui ne fait évidemment pas obstacle à ce qu'une section puisse légitimement se saisir de ses accords pour mener des enquêtes comme l'a constaté la mission.

[218] En retour, il importe que les sections territorialement compétentes soient bien informées de l'existence et du contenu de ces accords collectifs, à l'instar d'une unité territoriale où un inspecteur chef de section a mis en place un tableau partagé entre la SCT et toutes les sections, répertoriant certains types d'accords et où la SCT adresse systématiquement copie de l'accord à la section concernée.

Recommandation n°18 : Améliorer l'articulation opérationnelle, au sein des unités territoriales des DIRECCTE, entre les sections d'inspection et les autres services du pôle Travail (service renseignements, section centrale travail, service mutations économiques) pour maintenir ou accroître les capacités d'intervention des agents de contrôle.

Réponse de la DGT : § 206 à 216 recommandation N° 18

La DGT partage les observations de la mission. Les fonctions de ruptures conventionnelles et de d'enregistrement des accords relèvent de services ou d'agents dédiés.

Observation de la mission : Vu.

4. UNE APPROPRIATION COLLECTIVE DU SYSTEME D'INFORMATION QUI RESTE A PARFAIRE

[219] Le système d'information Cap Sitère est un ensemble d'outils informatiques développés pour appuyer la démarche de diagnostic et d'aide aux contrôles, de suivi et d'évaluation de l'activité de l'inspection du travail et de mutualisation des pratiques professionnelles. La base de données Cap Sitère regroupant les dossiers d'établissement est opérationnelle depuis 2006 ; elle a été complétée en février 2009 d'une application Delphes extrayant périodiquement les données aux fins de pilotage et d'un intranet Sitère, outil d'échange et de mutualisation des pratiques professionnelles.

4.1. La nécessité de rendre compte de l'activité au travers du système d'information est reconnue par les agents

4.1.1. La saisie de l'activité des sections d'inspection est généralisée

[220] A l'issue des investigations qu'elle a menées, la mission souligne l'acceptation quasiment généralisée du système d'information Cap Sitère par les agents de contrôle. Ce constat est en phase avec la progression constante des niveaux de saisie relevée au niveau national (368 000 interventions enregistrées en 2010, contre 300 000 en 2009).

[221] Les difficultés initiales de Cap Sitère, qui étaient liées à une disponibilité et à une ergonomie insuffisantes, sont considérées par les agents comme très largement surmontées. Sauf exceptions, elles ne sont plus mises en avant pour justifier des attitudes d'attente ou de retrait dans l'utilisation du système d'information.

[222] Dans la plupart des sections visitées, la mission a pu également constater que la saisie des interventions et de leurs suites est assurée dans des délais convenables, au plus mensuels dans nombre de cas.

4.1.2. Les quelques difficultés rencontrées sont ponctuelles et résiduelles

[223] Les quelques difficultés relevées par la mission apparaissent limitées :

- seuls deux des 35 agents de contrôle rencontrés ne retracent pas leur activité dans Cap Sitère, l'un d'entre eux la portant sur les anciens « Etats 14 » ;
- le boycott de la saisie sous Cap Sitère peut ponctuellement constituer un moyen de revendication ou d'expression d'un mécontentement des agents de contrôle face à leur hiérarchie locale ; ce boycott de la saisie peut être total durant quelques mois ou bien partiel et de plus long cours, notamment sur le rattachement des interventions aux priorités d'action nationales ou locales ;
- enfin, en raison d'une attention insuffisante accordée aux enjeux d'une saisie de qualité, quelques agents n'enregistrent pas toujours toute leur activité ou bien l'enregistrent avec des retards considérables et dans la précipitation.

[224] Pour conforter les progrès accomplis il convient de veiller à ce que les hiérarchies locales rappellent régulièrement aux agents de contrôle leur obligation d'une saisie de qualité de leur activité, tant au niveau des principes (conventions 81 et 129 de l'OIT⁶⁰) que des modalités pratiques (exhaustivité et régularité de la saisie).

4.2. Les enregistrements dans Cap Sitère peuvent être davantage fiabilisés pour conforter le pilotage de l'activité de l'inspection

[225] La mission entend rappeler que les progrès réalisés depuis une dizaine d'années dans le pilotage de l'activité de contrôle de l'inspection du travail ont été rendus possibles par le développement d'un système d'information capable d'intégrer les dimensions de programmation et de suivi des réalisations de l'activité des agents de contrôle. C'est pour conforter ces progrès déjà réalisés et renforcer la crédibilité du système d'information qu'une fiabilisation accrue des données entrées dans Cap Sitère peut être recherchée.

⁶⁰« Les inspecteurs du travail seront tenus de soumettre à l'autorité centrale d'inspection des rapports périodiques d'un caractère général sur les résultats de leurs activités. Ces rapports seront établis selon la manière prescrite par l'autorité centrale » (article 19 de la convention n°81 de l'OIT).

4.2.1. Cap Sitère, un outil à vocation non exhaustive mais perçu comme tel, au risque d'inciter à des pratiques d'enregistrement d'activité peu fiables

- [226] Même s'il en constitue un élément essentiel, Cap Sitère n'a pas vocation à rendre compte de toute l'activité de l'inspection du travail. Il est ainsi bien précisé dans la charte de saisie Cap Sitère que : « *La charte de saisie fixe le cadre des saisies obligatoires au plan national. Il est possible d'aller au-delà en fonction des orientations régionales ou départementales* »⁶¹. Des éléments majeurs de l'activité ne sont donc pas retracés, à commencer par le renseignement du public, les contacts avec les employeurs pour mieux faire comprendre ou rappeler la réglementation ou encore les efforts pour développer une négociation de qualité entre employeurs et représentants des salariés. De même, des éléments essentiels de performance ne sont pas suivis, notamment les délais de traitement ou de réponse aux demandes non plus que l'adaptation de l'activité aux enjeux et aux risques.
- [227] La mission a toutefois constaté dans ses déplacements une utilisation extensive de Cap Sitère dans le suivi de l'activité des sections, utilisation peu contrebalancée par le recours à des éléments plus qualitatifs (comme les aperçus semestriels) ou éclairant des activités non couvertes (comme la qualité du renseignement à partir de la ventilation des contacts par type d'appelant et par thème). Cette utilisation extensive de Cap Sitère incite nombre d'agents à faire rentrer dans le système d'information le plus d'activité possible, au risque d'altérer la sincérité des enregistrements.
- [228] La principale difficulté concerne les lettres d'observation qui ne font pas l'objet dans Cap Sitère d'une définition positive, combinant le constat d'une infraction, la référence au texte concerné et la prescription d'une mise en conformité. Comme la mission précédente, la présente mission a constaté que dans la majorité des sections qu'elle a visitées, plusieurs enregistrements tirés au sort dans Cap Sitère pour le contrôle par échantillon, n'étaient pas des lettres d'observations mais des courriers de rappel de réglementation⁶², de demande d'informations ou de relance, voire ne correspondaient même pas à un courrier.
- [229] Cette situation est de nature à affaiblir la fiabilité globale des comptes-rendus d'activité, les lettres d'observation représentant plus des deux tiers de la production de l'inspection. Elle peut également affecter la comparaison de l'activité entre sections, dès lors que l'acceptation de la notion d'observation est plus ou moins large.
- [230] La mission estime qu'il convient de redynamiser le suivi de la bonne application de la charte de saisie Cap Sitère, en lien avec l'introduction recommandée d'une définition positive de la lettre d'observations (cf. *supra*).

4.2.2. La typologie des interventions doit permettre de mieux suivre la présence en entreprise des agents de contrôle

- [231] La présence en entreprise est un objectif essentiel assigné au système d'inspection du travail. Le PMDIT s'est ainsi caractérisé par une volonté forte de privilégier l'intervention sur les lieux de travail, à commencer par le contrôle.

⁶¹ Charte de saisie Cap Sitère, Direction générale du Travail, 3^{ème} édition, mai 2011

⁶² Ce qui ne signifie pas que ces courriers ne correspondent pas à une activité parfois très importante de l'agent de contrôle : par exemple, il en est ainsi d'un entretien de plus de 3 heures d'un inspecteur avec le nouveau DRH d'une grande entreprise, afin de conforter la reprise du fonctionnement normal des institutions représentatives du personnel ; ce travail n'a pu être pris en compte dans le système d'information qu'en qualifiant de « lettre d'observations » le courrier suivant l'entretien.

- [232] Cette inflexion majeure dans l'activité de l'inspection n'est qu'imparfaitement relayée dans le système d'information. Si Delphes comprend un filtre permettant d'isoler les interventions réalisées sur site au niveau d'une section, les données les plus fines disponibles sous Cap Sitère et relatives à l'activité des agents, ne comportent qu'une notion globale d'intervention mêlant contrôle sur pièces et contrôle sur place. L'activité retracée au niveau d'un agent peut ainsi être largement constituée de « *visites de contrôle au bureau* »⁶³, « *d'enquêtes au bureau* », voire de « *réunions en entreprise au bureau* » : cette activité réalisée au bureau est sans doute parfaitement légitime dans bien des cas, ce qui n'empêche pas qu'elle doive être clairement distinguée pour être suivie au niveau des agents et le cas échéant questionnée.
- [233] Si l'intervention en entreprise constitue bien une priorité pour l'inspection du travail, il apparaît nécessaire d'en outiller plus précisément le suivi.

Recommandation n°19 : Mieux outiller le suivi de la présence en entreprise en produisant au niveau de chaque agent de contrôle, la part de ses interventions effectuées sur site.

Réponse de la DGT : §224 à 231 recommandation N°19

Si l'intervention sur les lieux du travail constitue le cœur de l'activité de l'inspection du travail, la DGT réfléchit dans le cadre du nouveau système d'information à valoriser aussi toutes les nouvelles modalités d'action qui permettent d'agir sur le comportement des acteurs (réunions d'information des professionnels, sensibilisation des maîtres d'ouvrages, maîtres d'œuvre, coordonnateurs, ..). Par ailleurs notre ambition est également de pouvoir valoriser les autres acteurs du système que ce soit les agents des services de renseignement au travers d'un observatoire de la demande, ou la hiérarchie départementale ou régionale. Cette préoccupation essentielle devra d'articuler avec la volonté de ne pas surcharger les agents dans les tâches de saisie.

Observation de la mission : *La mission précise que l'information sur le niveau des interventions faites sur place existe déjà et qu'il ne s'agit donc pas d'alourdir les tâches de saisie des agents. Cette information doit simplement être restituée à un niveau individuel dans les comptes-rendus d'activité.*

4.2.3. L'intérêt de permettre aux échelons territoriaux de mettre en place une quantification non forfaitaire des interventions

- [234] S'il convient d'éviter d'alourdir les contraintes de saisie qui pèsent sur les agents, un aménagement limité de Cap Sitère pourrait toutefois être envisagé. L'objectif serait de faire apparaître et donc de valoriser des interventions sur des sujets sur lesquels les agents hésitent à s'engager compte tenu de leur complexité, de leur difficulté ou du temps qu'ils exigent. A titre d'illustration, la rubrique des enquêtes qui distingue les licenciements de salariés protégés, les accidents du travail et les maladies professionnelles pourrait également isoler les enquêtes sur les discriminations, le harcèlement ou les risques psychosociaux. Ces interventions sont actuellement comptabilisées comme des enquêtes nettement moins complexes (dérogation machines dangereuses, chômage partiel, etc.).

⁶³ L'introduction, dans la nomenclature des interventions, de « *l'examen de documents* » (charte de saisie Cap Sitère de mars 2011) constitue une première réponse en ce qu'elle permet de recentrer l'enregistrement des contrôles en tant que tels, sur ceux effectués en entreprise. Par souci de lisibilité et d'équité, il importe que cette nouvelle catégorie soit bien renseignée dans l'ensemble du système d'inspection

- [235] Aller plus loin pourrait conduire à atténuer l'approche très forfaitaire de Cap Sitère dans sa comptabilisation des interventions et des actes des sections d'inspection. Dans cette comptabilisation, il n'y a actuellement pas de prise en compte de la lourdeur relative des différentes interventions. Cette situation n'incite pas à procéder à des interventions complexes et chronophages (contrôles sur les transports routiers de marchandises, l'emploi précaire, les prestations de service internationales ou bien enquêtes sur les maladies professionnelles par exemple) alors qu'une série de contrôles sur chantiers permet d'atteindre rapidement les objectifs d'activité.
- [236] Une solution pragmatique pourrait consister à développer un module complémentaire, à l'usage des échelons territoriaux, permettant de pondérer les interventions selon l'ampleur des investigations qu'elles supposent, en fonction des données saisies par les agents de contrôle et d'une échelle de pondération qui serait élaborée au niveau régional ou local. L'autorité centrale devrait, dans une telle éventualité, veiller à une certaine harmonisation des échelles de pondération.

Recommandation n°20 : Enrichir Cap Sitère en permettant de distinguer davantage les interventions les plus complexes pour mieux les valoriser et prévoir la possibilité d'une pondération différenciée des interventions, pour le suivi local d'activité par les échelons territoriaux, notamment pour les interventions entrant dans les priorités locales.

Réponse de la DGT : §232 à 234 recommandation°20

Les constats et les recommandations de la mission sont louables ; ils doivent s'articuler avec la nécessité de bénéficier d'une consolidation homogène des données et un juste équilibre entre la valorisation du travail accompli et la charge de saisie. Cette question sera débattue avec les agents de contrôle et la hiérarchie.

Observation de la mission : *La mission se borne pour l'essentiel à préconiser une exploitation un peu élargie des potentialités de Cap Sitère qui, au-delà d'un cadre homogène évidemment nécessaire aux consolidations nationales, prévoiraient la possibilité de compléments adaptés aux préoccupations locales..*

4.3. L'enrichissement souhaitable de Cap Sitère pour faciliter la gestion de leur activité par les agents

4.3.1. Perçu comme un outil de remontées statistiques d'activité, le système d'information apparaît encore trop extérieur aux agents

- [237] Au niveau des sections, Cap Sitère est principalement utilisé pour rendre compte de l'activité, sans plus-value identifiée dans la conduite de l'activité de contrôle des agents. En conséquence, cette application apparaît très largement comme un outil de remontées statistiques à vocation externe et non comme un outil interne d'aide au contrôle. Il y a ainsi la tentation de faire de la saisie de ce reporting une affaire de secrétaires, une tâche administrative dont il convient de libérer les agents afin de leur permettre de se concentrer sur leur activité primordiale de contrôle. Dans plusieurs sections visitées, la mission a constaté le maintien voire le retour à une saisie des interventions sous Cap Sitère par les secrétaires, ce qui peut non seulement représenter une perte globale de temps mais également affecter la fiabilité de la saisie.
- [238] Compte tenu du temps qu'il est demandé aux agents de consacrer au renseignement de Cap Sitère, il apparaît nécessaire d'organiser un retour substantiel en direction des sections, sous forme d'un appui technique à la programmation et à la conduite des contrôles. L'appropriation du système passe également par une association étroite des agents de contrôle et des sections au pilotage de l'activité, qu'il soit quantitatif ou qualitatif.

4.3.2. Des progrès sont attendus pour conforter l'appropriation du système d'information

- [239] Depuis 2006, Cap Sitère a fait l'objet d'une maintenance régulière, avec la production de quatre versions successives. Une refonte d'ensemble est prévue par la DGT sur 2012-2015, avec le projet Sitère Nouvelle génération (Sitère NG). Des progrès importants sont attendus de cette refonte, de nature à combler plusieurs des lacunes du système actuel.
- [240] Sur la base des constats effectués par la mission dans les sections qu'elle a visitées, les points d'amélioration suivants présentent un intérêt particulier.
- [241] Tout d'abord, l'ergonomie du système d'information devrait sensiblement progresser, ce qui vise notamment :
- l'allégement des tâches de saisie et de reporting avec une aide à la rédaction des actes suite aux contrôles (modèles nationaux) qui permette d'alimenter sans double saisie les rubriques du reporting ;
 - le développement de continuités dans le traitement des dossiers (décision et recours, procès-verbaux et suites pénales, visites initiales et contre-visites) ;
 - la documentation et la simplification des requêtes pour la recherche sur critères de listes d'établissements, ce qui passe par le développement de requêtes pré formatées ;
 - l'intégration des résultats d'applicatifs connexes nécessaires au contrôle (comme l'application SOLID pour le contrôle des transports, Visu ETT pour le recours au travail temporaire).
- [242] Ensuite, le système d'information devrait plus largement aider au ciblage de contrôle en contribuant à la réalisation d'un diagnostic de section et d'une démarche d'analyse des risques : différenciation des entreprises selon différents critères (effectifs employés, secteurs d'activités, localisation, etc.), meilleure couverture des entreprises et des secteurs d'activité, suivi des accidents du travail et des maladies professionnelles, mécanismes d'alerte (absence d'instances représentatives du personnel, infractions à caractère systémique relevées dans une autre filiale d'un groupe, etc.). Les fonctionnalités de Delphes largement utilisé en matière de pilotage au niveau régional pourraient également être davantage mobilisées localement en termes d'aide à la programmation, comme le demandent certaines sections.
- [243] Enfin, les informations contenues dans Cap Sitère ainsi que leur exploitation pourraient être développées. Dans le prolongement de l'interfaçage réalisé en décembre 2008 avec la CNAMTS pour les déclarations d'accidents du travail, Cap Sitère devrait intégrer les données produites ou détenues par les services des DIRECCTE (admission au chômage partiel, enquêtes mouvements de main d'œuvre, plan de sauvegarde de l'emploi, fiches d'entreprises du développement économique etc.) ou d'autres administrations (déclarations de maladies professionnelles notamment). Par ailleurs, les données actuellement saisies par les secrétaires et qui pourraient en partie être télétransmises par les entreprises, devraient être mises en forme pour être effectivement exploitables par les agents de contrôle.

Recommandation n°21 : Veiller dans le cadre du projet de refonte Sitère Nouvelle Génération, à renforcer l'ergonomie et l'intégration du système d'information, à développer ses fonctionnalités de diagnostic et d'aide au contrôle et à enrichir son contenu en informations accessibles et exploitables par les agents.

Réponse de la DGT :

§ 237 à 241 recommandation N°21

La plupart de constats et la recommandation formulée sont pris en compte dans le cahier des charges de SITERE NG. Les questions d'interface également. Nous devons être vigilants à prévenir la tendance précédente qui a voulu demander trop au SI, au risque de le fragiliser. Nous souhaitons un système robuste, ergonomique au service du geste professionnel. Autour de ce cœur nous développerons des fonctionnalités additionnelles utiles au système d'inspection du travail.

Observation de la mission : *La mission soutient la DGT dans sa volonté de développer un système robuste et ergonomique au service du geste professionnel.*

4.3.3. La formation reste un enjeu important pour favoriser l'appropriation du système d'information

[244] Le déploiement de Cap Sitère a fait l'objet d'un important effort de formation avec en particulier la formation de quelque 250 formateurs relais en 2005-2006. Cet effort s'est poursuivi, notamment lors de la fusion des quatre inspections du travail, alors qu'un intranet Sitère régulièrement amélioré et enrichi, favorise les échanges de pratiques et rend plus accessibles certaines opérations techniques (comme les requêtes).

[245] En dépit de ces éléments, la mission a pu constater des situations contrastées en matière de formation des agents avec, dans certains cas, des absences de formation à l'outil informatique, des formations trop anciennes et non actualisées ou des formations rendues obsolètes du fait de leur décalage avec la mise en place effective des outils informatiques. Jointes à la propension fréquente de faire de l'informatique une affaire de spécialistes comme à la disponibilité parfois insuffisante des agents assurant la charge de formateur relais Cap Sitère, ces situations peuvent conforter des attitudes de retrait et d'utilisation minimale du système d'information.

[246] La mission ne peut qu'encourager la DGT à persévérer dans son effort renouvelé de formation des agents de contrôle à Cap Sitère, afin de conforter leur maîtrise des fonctionnalités et des développements de cet outil informatique. En particulier, dans le cadre du projet de refonte Sitère NG qui n'accorde qu'un budget de 160 K€ à la formation (soit 2 % du coût du projet), il apparaît souhaitable que la charge de formateur-relais soit précisément évaluée et prise en compte afin de permettre aux agents de contrôle concernés d'avoir les compétences et la disponibilité suffisantes pour assurer une formation de qualité à leurs collègues de section. Ce n'est qu'ainsi que l'appropriation des nouveaux développements par les agents pourra être garantie.

Recommandation n°22 : **Garantir une formation de qualité aux nouveaux développements de l'outil informatique par la prise en compte appropriée du poids que fera peser sur l'activité des sections, la charge des actions de formation confiées au réseau des formateurs-relais.**

Réponse de la DGT : §242 à 244 recommandation N°22

La formation est bien évidemment inscrite dans le déploiement du nouveau SI.

Observation de la mission : *Le budget prévu dans le projet étant très limité, la mission confirme qu'une vigilance particulière s'impose afin que le poids qui devra peser sur le réseau des formateurs-relais soit correctement évalué et pleinement pris en compte dans l'activité de sections.*

[247] Par ailleurs, la mission suggère que les nouveaux développements de Cap Sitère fassent également l'objet d'une information-sensibilisation à destination des hiérarchies intermédiaires. En matière de pilotage comme de suivi, il importe en effet que ces dernières soient pleinement en mesure d'apprécier les potentialités de l'outil mais également ses limites ainsi que les précautions de lecture et d'emploi des données extraites de Cap Sitère.

5. UN ENCADREMENT APPELE A DEVELOPPER LE TRAVAIL EN EQUIPE, LES ECHANGES DE PRATIQUES ET LA VALORISATION DE L'ACTION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

5.1. Les ressources en cadres et la disponibilité des équipes travail

5.1.1. Des temps d'encadrement variables au sein du pôle Travail au siège régional et en unité territoriale

- [248] La mission a pu constater des différences dans la constitution et les effectifs des Pôles Travail, ainsi que dans le périmètre de compétences des responsables, en particulier au niveau départemental. Ces différences résultent certes des choix des DIRECCTE et DUT, mais aussi, et peut-être surtout du fait de la prégnance du mode de gestion par commission administrative paritaire (CAP) des mobilités professionnelles – de l'état des lieux des effectifs d'encadrement historiquement présents sur chaque site.
- [249] Au niveau régional, les situations sont très comparables. Les trois responsables de pôle Travail rencontrés sont des directeurs du travail. Les pôles travail régionaux comprennent, hors directeur et hors équipe pluridisciplinaire quatre cadres et représentent, chacun, une quinzaine d'agents.
- [250] Au niveau départemental en revanche, les responsables du pôle Travail (deux directeurs du travail et quatre directeurs adjoints du travail) disposent d'équipes à géométrie variable. Dans quatre unités territoriales, le directeur adjoint du travail est le seul cadre ; dans une unité territoriale, l'équipe comprend deux cadres, et dans une autre unité territoriale elle en comprend cinq.
- [251] Par-delà un socle commun, d'ailleurs défini par décret s'agissant du pôle Travail des DIRECCTE, le périmètre de compétence de ces responsables, dont la définition relève de la décision des directeurs, est différent, avec des conséquences que la mission a pu constater en termes de management.
- [252] Parmi les six unités territoriales, quatre DUT ont fait le choix de confier un champ de compétence élargi à des sujets emploi (essentiellement les restructurations), voire à l'Administration Générale, aux responsables des pôles travail. Au sein des 3 DIRECCTE deux responsables de pôle Travail lui sont entièrement dédiés.
- [253] Sachant que les effectifs relevant du champ travail représentent plus de 30 % des effectifs des DIRECCTE, le temps global d'encadrement, facteur déterminant de disponibilité, dédié à ce champ et incluant les équipes régionales et départementales, figure parmi les arbitrages importants à opérer en matière de gestion des ressources humaines.

5.1.2. La conduite d'actions collectives dans un climat de confiance requiert la disponibilité de cadres de proximité dédiés au champ travail

- [254] Dans chacune des régions, le pilotage de la politique du travail relève du DIRECCTE qui rend compte à l'autorité centrale, et qui se fait assister d'une équipe composée du chef de pôle travail régional et des directeurs d'unités territoriales.
- [255] Les directeurs d'unité territoriale (DUT) exercent seuls, au nom du directeur régional, la responsabilité hiérarchique sur les agents chargés des actions d'inspection de la législation du travail⁶⁴.

⁶⁴ Art. R. 8122-11 du code du travail.

- [256] La mise en œuvre de la politique repose sur une « équipe travail » globale réunissant les cadres du siège et ceux des unités territoriales sous la responsabilité du chef de pôle Travail régional. Des rencontres régulières, au minimum mensuelles, entre ces équipes, abordent ainsi la programmation et le suivi de l'activité de l'inspection du travail, la préparation des réunions avec les agents de contrôle, et plus largement les sujets relatifs à la vie quotidienne des services.
- [257] Sans préconiser un modèle unique d'organisation, qui ne tiendrait pas compte des fortes contingences locales (dont l'historique, mentionné *supra*, des cadres présents et la taille de la structure), la mission a pu relever que les directions qui positionnent, comme en Bourgogne, un responsable entièrement dédiée au champ travail facilitent le maintien de l'expertise et la disponibilité des cadres de proximité, améliorant ainsi la relation entre les agents et la ligne hiérarchique.
- [258] Si les organisations syndicales des services expriment en effet souvent des critiques vis-à-vis du poids de la ligne hiérarchique, la mission a dans le même temps pu entendre la demande récurrente, et légitime, d'appui, d'expertise, de soutien, adressée par les agents de contrôle aux représentants de cette ligne. Elle a aussi pu constater l'impact positif, sur le climat relationnel quotidien, de la présence d'un encadrement de proximité sachant susciter la confiance des agents.

Recommandation n°23 : Mettre en place ou maintenir, et afficher clairement dans les organisations territoriales une animation de proximité, en charge de la conduite d'actions collectives et de l'appui, intégralement dédiée au champ travail.

5.2. L'animation et l'appui technique sont exercés au niveau territorial et coordonnés par le niveau régional

- [259] Dans les régions contrôlées, la mission a pu constater que l'animation repose sur les cadres de proximité responsables des pôles travail au sein des unités territoriales. Ces cadres de proximité sont placés sous l'autorité des DUT et mènent une action coordonnée par le responsable du pôle Travail régional, qui dispose d'une délégation de la part du DIRECCTE.
- [260] Le principal moyen d'appui technique consiste dans l'offre de service proposée aux agents de contrôle par les équipes pluridisciplinaires, pilotées par le responsable du pôle Travail régional.
- [261] Des postes d'appui, dits « appui-ressources-méthodes », ou « référent thématique », ou encore « agent à compétence technique renforcée » peuvent exister, tantôt au niveau régional tantôt au niveau des unités territoriales.

5.2.1. L'apport majeur et unanimement reconnu des équipes pluridisciplinaires régionales

- [262] La création des équipes pluridisciplinaires régionales, d'abord expérimentale dans le cadre du premier plan national santé au travail (PNST), a été généralisée à toutes les régions avec la mise en place du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT). Ces équipes comprennent des ingénieurs et techniciens de prévention à compétence spécialisée (mécanique, chimie, bâtiment, agriculture...), et bénéficient d'une partie du temps de travail des médecins inspecteurs régionaux du travail (MIRT).
- [263] Aux termes de la circulaire DGT du 12 mars 2010, « un équilibre devra toujours être recherché dans l'activité de l'équipe pluridisciplinaire entre la réponse aux demandes individuelle des agents de contrôle, à organiser pour dépasser la relation interpersonnelle, et une activité de production collective anticipant les besoins de l'ensemble des agents et structurant une offre de service pouvant être élargie, notamment dans le cadre du plan régional santé au travail, par divers partenariats avec d'autres acteurs de la prévention ».
- [264] Dans les trois régions contrôlées, la mission a pu constater que les équipes pluridisciplinaires représentent une modalité d'appui technique unanimement reconnue et mobilisée par les agents de contrôle rencontrés.

- [265] Dans les trois régions, les équipes pluridisciplinaires proposent une offre de service et produisent un bilan annuel de leur activité, qui combine, s'agissant des ingénieurs de prévention, interventions conjointes en entreprises et réponses aux sollicitations des agents. L'expertise des médecins inspecteurs régionaux du travail, dont une partie seulement de l'activité s'exerce au sein des équipes pluridisciplinaires, reste surtout sollicitée dans les cas de contestation des avis d'aptitude. L'appui que ces praticiens sont en mesure d'apporter aux agents de contrôle dans le cadre d'actions relatives à la prévention des maladies professionnelles est en revanche apparu à la mission, comme cela est développé en partie 1, très insuffisamment mobilisé.
- [266] Les équipes pluridisciplinaires participent aussi à des séances de formation des agents sur l'appropriation des textes et la méthodologie du contrôle (rayonnements ionisants, risque chimique, risques machines, réglementations ATEX, Reach...), et sont impliquées dans l'élaboration, au sein des Pôles travail et en collaboration avec les préventeurs régionaux (dont, au premier chef, la CARSAT), du Plan Régional Santé au Travail 2.
- [267] A titre de vigilance, la mission signale que certains agents ont parfois regretté une baisse de disponibilité des équipes du fait de cette implication dans l'action institutionnelle.
- [268] L'écoute des agents et l'examen des documents présentés dans les trois régions permettent à la mission de confirmer le substantiel progrès qualitatif dans l'appui à l'inspection du travail que représente la création de ces équipes régionales.

5.2.2. Une forme d'appui juridique inégalement présente, au travers des postes « Appui-Ressources- Méthodes »

- [269] En relais du rôle d'appui juridique exercé par les responsables des Pôles Travail, on relève la présence de postes « appui ressources méthodes » (ARM) au niveau du siège dans deux régions, ainsi qu'au niveau territorial dans un département (poste à temps partagé).
- [270] Il convient de rappeler à cet égard que dans l'appel fait aux projets expérimentaux du PMDIT, l'accent était mis sur la nécessité de ne prioriser (voire de cibler exclusivement) que des postes comportant une part d'activité de contrôle, ce qui a conduit les directeurs régionaux à limiter les créations de postes ARM.
- [271] Lorsque les effectifs et les compétences, en particulier en matière d'expérience professionnelle (ce qui plaide pour éviter les primo-affectations sur ce type de poste) disponibles le permettent, la présence d'un agent ARM représente une valeur ajoutée dans l'appui expert de proximité offert aux agents de contrôle.
- [272] Toutefois, la mission a constaté que, pour répondre à ce besoin réel, la création de postes de Directeurs Adjointes du Travail Inspectants (DATI), cadres expérimentés qui conjuguent l'exercice du contrôle à la fonction d'appui- ressources-méthodes auprès d'agents dont ils (ou elles) partagent les aspects quotidiens du métier, est une initiative à soutenir et développer. En l'absence de DATI, l'encadrement de proximité doit d'ailleurs pouvoir saisir des opportunités d'accompagner en contrôle des agents pour partager avec eux l'exercice du métier.

5.2.3. Des missions de référents régionaux souvent peu lisibles

Tableau 6 : Référents thématiques régionaux

Thèmes	Au siège DIRECCTE	Agents de contrôle en UT
Agriculture	Une région	Deux régions
Transports	Deux régions	Deux régions
Travail illégal	Une région	Une région
Cap Sitère	Deux régions	
Juridique	Une région	

Source : Mission

- [273] Comme le fait apparaître le tableau ci-dessus, les missions de « référents » thématiques régionaux, dont la DGT a demandé la mise en place, ont été affectées de façon variable, en fonction des contextes locaux, à des agents en capacité de les assumer, tantôt au sein du pôle Travail au siège tantôt à des agents de contrôle en unité territoriale.
- [274] Les référents bénéficient de réunions thématiques animées par la DGT, et contribuent, par-delà l'appui qu'ils sont susceptibles d'apporter aux agents de contrôle dans leur domaine de compétence, à l'élaboration par les Pôles Travail régionaux des synthèses destinées au niveau national sur les actions thématiques correspondantes. L'étendue précise des missions confiées à ces agents n'est toutefois pas apparue clairement définie à la mission.
- [275] Il faut noter qu'outre ces référents régionaux, on trouve dans les services, tantôt au niveau régional (au sein des équipes pluridisciplinaires), tantôt au sein des unités territoriales, des agents « spécialisés », ou « à technicité thématique renforcée » (amiante, BTP).

5.2.4. La création expérimentale à encouragé des postes d'agents de contrôle « à technicité thématique renforcée »

- [276] En complément du dispositif de référents thématiques régionaux, la mission a relevé l'existence, dans une région, d'agents de contrôle dits « à technicité renforcée », qu'il s'agisse d'un contrôleur du travail à compétence départementale sur le BTP et l'amiante ou de contrôleurs du travail à compétence dans les transports routiers de marchandises ou la lutte contre le travail illégal.
- [277] Si la désignation de « référents », positionnés au niveau régional ou départemental, en dehors d'une section, n'est pas contestée, il s'avère (voir recours formé par les organisations syndicales dans la région concernée) que la désignation d'agents de contrôle à périmètre d'intervention élargi est en revanche mal acceptée par ces dernières.
- [278] Au regard du primat qu'elle accorde à l'efficacité de l'action de prévention au bénéfice de la santé des salariés, en particulier dans un domaine tel que celui de l'amiante, la mission soutient toutefois clairement les choix d'organisation, tels que la désignation d'agents experts à compétence géographique élargie, qui permettent de renforcer cette efficacité. Il appartient alors aux directions d'organiser les modalités des interventions conjointes et concertées entre ces agents et les agents de contrôle de la section.

5.2.5. Une double mission, d'animation et d'appui, confiée aux responsables des pôles travail en unité territoriale

- [279] Au total, la mission a relevé l'existence de plusieurs types de postes ou de temps de travail dédiés, destinés à apporter un appui technique à l'exercice par les agents de leur métier de contrôle. La compétence professionnelle est le premier critère de la valeur ajoutée de ces postes.
- [280] Ces agents interviennent en relais de la mission d'appui confiée à l'encadrement de proximité. Lorsque ces différents postes techniques font défaut pour relayer le rôle de manager de proximité du responsable de pôle, sa charge de travail et sa disponibilité s'en trouvent affectées.
- [281] Chargés d'une double mission d'animation et d'appui, les cadres de proximité doivent ajouter à la compétence professionnelle requise par le volet appui de cette mission, des compétences managériales requises pour l'exercice de son volet animation.
- [282] Dans une seule des régions contrôlées, la mission a constaté la désignation d'un référent juridique au niveau régional, niveau au sein duquel sont instruits les recours hiérarchiques contre les décisions administratives des agents de contrôle (décisions sur demandes de licenciements de salariés protégés, mises en demeure...).
- [283] Il ressort de ce constat que la mission d'appui juridique est d'abord exercée au niveau de proximité que constitue l'unité territoriale, en partie par les agents « ARM » ou par les DATI lorsqu'ils existent, et toujours par les responsables des pôles travail.

[284] Sachant que l'expertise et la technicité juridique détenues sont un facteur essentiel de reconnaissance de la part des agents, voire la première source de légitimité à leurs yeux, la mission estime pertinent, sous réserve de l'assortir de la disponibilité correspondante, le choix majoritairement fait de confier cette fonction d'appui juridique à l'encadrement de proximité. Elle estime également que l'affichage, dans l'organigramme, de cette mission d'appui juridique exercée de fait par les responsables des pôles travail, est de nature à renforcer la lisibilité et à valoriser auprès des agents cette dimension essentielle de la fonction, qui n'est pas uniquement hiérarchique, de ces cadres.

Recommandation n°24 : Afficher clairement le rôle de l'encadrement de proximité dans l'appui juridique, en complément de sa mission d'animation et afin de conforter sa légitimité.

Réponse de la DGT : § 267 à 288 recommandations 23 et 24

Au travers ses constats et recommandations la mission pointe la nécessité de disposer autour de la fonction de contrôle, d'un ensemble de ressources et de compétences permettant d'agir avec cohérence, efficacité et technicité (hiérarchie, ARM, équipe pluridisciplinaire, service de renseignements, appui administratif..). Dans la période de contrainte sur les moyens, la DGT, dans le cadre du nouveau projet pour l'inspection du travail a le souci de faire prévaloir cette nécessité en prenant en compte les contextes particuliers qui pourront justifier des adaptations territoriales.

Observation de la mission : Vu. La priorité aux yeux de la mission est de valoriser le rôle d'appui juridique de l'encadrement de proximité, ce qui suppose aussi de lui donner le temps (d'où la question des moyens) d'exercer ce rôle.

5.2.6. Les postes de DATI représentent une forme intéressante de conciliation des missions d'animation et d'appui

[285] La mission a pu constater que l'appropriation, par les agents de tout niveau, de la feuille de route, il est vrai récente (décembre 2010), relative aux missions de la ligne hiérarchique⁶⁵ de l'inspection du travail reste à parfaire. La note indique en particulier que la délégation donnée par le DUT à son (ou à ses) adjoint(s) « recouvre tous les aspects de l'encadrement de l'inspection du travail, notamment les aspects de veille, de programmation, d'animation et de soutien », que « la dimension appui est bien sûr essentielle », que « la proximité nécessaire entre les adjoints et les agents de contrôle ne doit pas effacer la part qui incombe aux adjoints auprès du responsable d'unité territoriale dans l'exercice de sa fonction hiérarchique (pilotage, programmation et appui soutien ».

[286] La recherche du bon équilibre entre ces différents aspects, plus ou moins bien acceptés par les agents de contrôle, de leur mission sollicite de façon importante l'énergie des cadres de proximité. Ils doivent donc voir leur positionnement conforté par les directeurs d'unité territoriale, et pouvoir échanger sur leurs pratiques à l'occasion des rencontres régulières organisées par le responsable de pôle Travail régional.

[287] Une modalité intéressante de conciliation des missions d'animation et d'appui résulte de la création expérimentale, constatée en Alsace, de postes de Directeurs Adjoints du Travail Inspectants (DATI).

⁶⁵ Fiche « Niveau unité territoriale » de la circulaire DGT du 13 décembre 2010 relative à l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de la législation du travail au sein des DIRECCTE.

- [288] Conservant la confiance des agents de contrôle dont ils connaissent et partagent les difficultés quotidiennes d'exercice du métier, ces cadres expérimentés sont d'autant mieux positionnés pour jouer un rôle d'animation auprès d'eux, préparer et initier les actions collectives de section ou intersections sur la base d'une analyse des risques du secteur, produire les bilans, quantitatifs et qualitatifs, de ces actions.
- [289] Dès que le nombre de sections, ou leur positionnement détaché du site principal le permettent, la mission considère qu'il y a lieu d'encourager la création de tels postes, qui de surcroît offrent une opportunité d'évolution professionnelle aux inspecteurs expérimentés.
- [290] C'est toutefois, dès lors, le partage des rôles entre le ou les DATI et le responsable du pôle travail de l'unité territoriale qui doit être clarifié.

Recommandation n°25 : Persévérer dans la clarification du positionnement des cadres, adjoints aux DUT, en charge de l'animation de proximité de l'inspection du travail et développer la création de postes de Directeurs Adjoints du Travail Inspectants (DATI).

5.3. La professionnalisation du geste métier et le partage de l'expérience sont à positionner au centre de l'animation de l'inspection du travail

5.3.1. Des réunions périodiques indispensables mais ne permettant qu'un échange limité sur les pratiques professionnelles

- [291] La forme la plus courante et la plus visible de l'animation des sections d'inspection est la pratique de rencontres régulières, autour d'ordres du jour définis, des agents de contrôle d'une unité territoriale et d'une région.
- [292] La mission a constaté que :
- les réunions dites « de circonscription » rassemblant autour du DIRECCTE, des DUT et du pôle Travail la totalité des agents de contrôle d'une région ne sont pas une pratique systématique (deux régions sur trois),
 - les réunions régulières des agents de contrôle au niveau départemental ne sont pas systématiquement présidées par le DUT (trois unités territoriales sur six en font un principe),
 - la périodicité des réunions d'agents de contrôle est majoritairement mensuelle (neuf à dix réunions par an compte tenu des périodes de congés),
 - les réunions régulières sont majoritairement destinées à l'ensemble des agents de contrôle, inspecteurs et contrôleurs du travail, avec une exception pour une unité territoriale qui réunit de façon séparée inspecteurs et contrôleurs.
- [293] Toutes les réunions régulières d'agents de contrôle abordent, selon un ordre du jour plus ou moins formaté, des points qui ne peuvent être éludés, tels que l'actualité juridique des textes et instructions, la mise en œuvre des campagnes nationales et des plans d'action, ainsi que les points relatifs à la vie des services.
- [294] La mission a entendu le reproche, répandu, sur le caractère insuffisamment participatif de ces réunions, dont l'ordre du jour trop fourni ne laisserait que peu, ou pas, de place aux échanges sur les pratiques professionnelles.
- [295] La recherche d'une implication plus active des inspecteurs du travail, chefs de service, dans l'élaboration des ordres du jour, doit être encouragée, en particulier en leur réservant, au cours de ces réunions, un temps de présentation d'actions que leurs sections ont pu mener.
- [296] La mission a également pris connaissance, avec grand intérêt, d'une modalité d'animation particulièrement enrichissante sur le plan de la professionnalisation des agents et du renforcement de confiance né du partage de la culture métier.

5.3.2. La pratique enrichissante et appréciée des ateliers d'échanges de pratiques professionnelles

- [297] Deux unités territoriales ont fait état de la mise en place, qui ne se confond pas avec les réunions de service, d'ateliers d'échanges de pratiques professionnelles auxquels participent les agents de contrôle volontaires.
- [298] Une troisième unité territoriale a fait connaître son intention de mettre en place ce type d'ateliers, en distinguant, compte tenu de la différence des problématiques rencontrées en contrôle, ceux dédiés aux contrôleurs du travail et ceux dédiés aux inspecteurs du travail.
- [299] Les thèmes de ces ateliers sont délibérément et exclusivement orientés sur la pratique professionnelle, ce qui répond à un besoin des agents. Ils présentent le double avantage de partir de cas concrets, rencontrés par les agents dans l'exercice de leur métier, et de permettre de progresser dans une approche collective du « geste métier » à mettre en pratique au regard de situations données.
- [300] La mission considère que toutes les opportunités d'échanges sur la pratique professionnelle, et de partage de la « culture métier », dans un contexte où les situations rencontrées en entreprises se font de plus en plus complexes à décrypter, et l'effectivité du droit plus difficile à faire progresser, doivent être exploitées par les responsables de structures.

Recommandation n°26 : Expérimenter là où ils n'existent pas encore, et conforter là où ils existent, les ateliers d'échanges de pratiques qui favorisent la professionnalisation du geste métier.

- [301] Dans ce cadre, la mission considère pertinente l'organisation d'ateliers d'échanges de pratiques distincts pour les contrôleurs du travail.

5.3.3. Les contrôleurs du travail sont confrontés à des contraintes spécifiques qui appellent des réponses appropriées

- [302] Les contrôleurs du travail sont en effet confrontés à une multitude de petites entreprises. Pour beaucoup d'entre elles, l'application du droit est assez nettement en écart à la norme, parfois par une volonté délibérée de l'employeur, plus souvent par méconnaissance de la loi et négligence. De plus, sur les questions de prévention, les contrôleurs sont plus souvent amenés à entrer dans le détail de problèmes techniques précis, alors que des grandes entreprises peuvent disposer de compétences internes qui limitent cet abord technique pour les inspecteurs.
- [303] Les contrôleurs du travail sont aussi plus souvent confrontés à des formes de violence dans les relations sociales internes à l'entreprise, particulièrement en période de crise économique, voire même à la violence de l'employeur à leur égard, alors que les inspecteurs ont plus souvent affaire à des professionnels des relations sociales, ou du droit social dont les formes de résistance sont beaucoup plus policées.
- [304] Dans ce contexte, des modalités spécifiques de soutien et d'accompagnement des contrôleurs du travail apparaissent nécessaires :
- cela concerne en premier lieu des inspecteurs du travail en tant que fonctionnaires d'autorité détenant des pouvoirs de décision administrative, chefs de section et agents de contrôle assermentés auprès desquels les contrôleurs exercent leurs attributions⁶⁶. Il appartient particulièrement à ces responsables de service d'apporter soutien et supervision technique aux contrôleurs du travail ;
 - cela appelle aussi l'opportunité de développer des réunions périodiques dédiées aux contrôleurs, comme la mission a pu le rencontrer dans deux des six unités territoriales visitées ;

⁶⁶ Aux termes de l'article L. 8112-5 du code du travail : « les contrôleurs du travail chargés de contrôles, d'enquêtes et de missions dans le cadre de l'inspection du travail exercent leur compétence sous l'autorité des inspecteurs du travail ».

- à cet égard, la mission a aussi observé l'intérêt d'actions collectives décidées au niveau régional ou départemental en ce qu'elles apportent une mise en perspective utile et appréciée de l'action individuelle des agents de contrôle, particulièrement soulignée par les contrôleurs du travail. En effet, ce type d'approche améliore la lisibilité de leur action et réduit les difficultés d'arbitrage individuel. Les relations en sont facilitées avec les responsables des petites entreprises qui ressentent de manière moins stigmatisante le contrôle dont leur entreprise fait l'objet.

[305] La mission a par ailleurs pu noter que les modalités d'organisation de l'appui fonctionnel et du soutien psychologique aux agents victimes d'incidents de contrôle existent dans les trois régions visitées, même si elle a parfois invité les directions à s'assurer de leur bonne connaissance par tous les agents.

Recommandation n°27 : Développer aux différents niveaux, depuis l'autorité centrale jusqu'aux responsables de sections, et en concertation avec les agents concernés, des modalités spécifiques d'appui à l'exercice du métier de contrôleur du travail.

Réponse de la DGT : §289 à 303 recommandations N° 26 et 27

La pratique d'ateliers d'échanges de pratique est à encourager.

Prévoir des ateliers spécifiques distincts pour les inspecteurs et contrôleurs mérite attention. Dans la pratique cette coupure entre les 2 corps de contrôle peut laisser à déduire qu'il y aurait deux inspections du travail alors que la volonté de la DGT est de développer l'appropriation d'un système unifié d'inspection du travail. Par ailleurs la pratique qui consiste à affecter le contrôle des entreprises selon le critère de la taille des entreprises mérite d'être revisitée au regard de l'évolution des effectifs dans le cadre du PMDIT et de la fusion dans le souci de renforcer la couverture des entreprises et des secteurs où la probabilité de non respect du code du travail est la plus forte.. C'est à l'aune de ces remarques que les questions d'appui et d'animation doivent être envisagées.

Observation de la mission : Vu.

5.3.4. Des marges de progrès dans l'élaboration participative et l'évaluation qualitative des plans d'action

[306] La note DGT du 13 décembre 2010 fixe une architecture aux termes de laquelle chaque échelon territorial produit un plan d'action qui s'inscrit dans le cadre du plan établi au niveau supérieur : « dans le cadre donné au niveau régional et adapté au niveau territorial, et en concertation avec les agents de la section, le responsable de la section définit un plan d'action annuel validé par le responsable de l'unité territoriale⁶⁷ ». De même : « dans le cadre du plan d'action régional, l'unité territoriale élabore un plan d'action territorial sur l'ensemble du champ travail⁶⁸ ».

[307] Dans les faits, la mission a pu constater que cette architecture reste encore théorique : seule une section sur les douze contrôlées produit un plan d'action annuel⁶⁹, trois unités territoriales sur six considèrent que leurs propositions d'actions à inscrire au plan régional tiennent lieu de plan territorial, et deux DIRECCTE considèrent que l'addition des plans départementaux tient lieu de plan régional.

⁶⁷ Cf. fiche section d'inspection de la circulaire du 13 décembre 2010 sur l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de la législation du travail au sein des DIRECCTE.

⁶⁸ Cf. Fiche unité territoriale de la même circulaire.

⁶⁹ Dans cette section, le contrôleur du travail a souligné le caractère facilitant, voire sécurisant, pour le déploiement de sa propre activité, de l'existence d'un plan d'action de section qui lui trace « une autoroute ».

- [308] Qu'il soit régional ou départemental, la mission a pu constater que lorsque la méthodologie d'élaboration du plan d'action est participative, avec aller-retour entre niveaux géographiques, sections incluses, son appropriation par les agents est effective.
- [309] Outre l'inscription obligatoire des axes prioritaires du BOP et des campagnes nationales, le plan devient en effet dans ce cas l'occasion d'inscrire des actions ancrées dans le contexte local et la réalité territoriale, actions dont les agents seront d'autant plus motivés à assurer la mise en œuvre qu'elles répondent à leur connaissance de l'environnement.
- [310] Elle a également constaté l'intérêt manifesté par les agents, au travers de leur participation volontaire, lorsque les bilans des plans d'action comportent un volet qualitatif reposant sur des fiches descriptives de la nature des actions et des constats produits.
- [311] La mission a aussi entendu exprimer, par l'encadrement, le besoin de disposer d'un délai suffisant pour permettre la participation des agents à l'élaboration des plans d'action.
- [312] La mission relève l'intérêt des démarches ascendantes et participatives d'élaboration des plans d'action, a fortiori lorsque l'accent est mis sur la dimension qualitative des bilans.

Recommandation n°28 : Mettre en place dans chaque unité territoriale, en articulation avec le niveau régional, une élaboration du plan d'action annuel, qui s'appuie sur des propositions émanant des agents et qui valorise la dimension qualitative du bilan. Au niveau national, préserver un délai suffisant pour faciliter une large participation dans la programmation locale d'actions collectives.

Réponse de la DGT : §304 à 310 recommandation N° 28

Les priorités nationales, s'inscrivant dans le cadre pluriannuel, les services territoriaux disposent désormais d'un délai suffisant pour assurer cette élaboration participative des plans d'action.

Observation de la mission : *Le propos de la mission porte sur le calendrier d'élaboration des plans d'actions annuels.*

5.3.5. L'importance de la valorisation qualitative, à destination des partenaires publics et privés, de l'action de l'inspection du travail

- [313] La mission a constaté que les plans d'actions de l'inspection du travail et leurs bilans peuvent donner lieu (deux DIRECCTE et quatre unités territoriales) à présentation annuelle devant les partenaires sociaux interprofessionnels.
- [314] Certaines actions collectives ciblées (durée du travail des apprentis, repos dominical, contrôle des diagnostics techniques amiante...) font aussi l'occasion de présentation préalable devant les branches professionnelles, et plus largement les acteurs socio-économiques concernés, ce qui facilite leur mise en œuvre par les agents, et la compréhension de leurs suites par les parquets.
- [315] La mission considère que, même si les agents de contrôle participent trop rarement à ces rencontres, ces manifestations à vocation pédagogique vis à vis des premiers destinataires (salariés et leurs représentants, chefs d'entreprises et leurs représentants) de l'activité programmée de l'inspection du travail, assorties de bilans quantitatifs et qualitatifs, constituent une indispensable démarche de valorisation de cette activité.

Recommandation n°29 : Organiser sur chaque site, dans une bonne complémentarité entre niveaux départemental et régional et en associant le plus possible les agents de contrôle, des actions de valorisation, devant les partenaires socio-économiques, de l'action, entendue dans sa dimension généraliste et son inscription dans les contextes locaux, de l'inspection du travail.

5.4. *La dimension qualitative du pilotage et du suivi de l'activité des sections d'inspection doit être renforcée*

[316] La mission achève la rédaction de son rapport au moment où les services de l'inspection du travail sont agités d'une profonde émotion consécutive au deuxième suicide, sur une période de huit mois, de l'un des leurs. Les organisations syndicales des services mènent des actions pour la reconnaissance de ces deux suicides en accidents de travail, dont ils imputent l'origine à ce qu'ils nomment « la politique du chiffre ».

[317] Répétant ici que l'obligation faite au système d'inspection du travail de rendre compte de son activité relève de dispositions internationales, la mission estime que ce contexte la conduit à préciser les constats qu'elle a opérés au cours de ses déplacements en les abordant sous l'angle du climat social interne.

5.4.1. La mission a observé un éventail instructif de situations territoriales en matière de management de l'inspection du travail

[318] Les six unités territoriales visitées par la mission se caractérisent par des modes de management différenciés, qui se répercutent sur les conditions d'exercice des métiers des agents de contrôle et sur le climat social.

[319] Comme mentionné supra, la mission a pu constater qu'au sein des unités territoriales ayant su développer un mode de management s'appuyant d'une part sur la proximité avec les agents, l'expertise et l'écoute seuls à même d'assurer une reconnaissance de légitimité de l'encadrement, d'autre part sur la prise en compte systématique de la dimension qualitative de l'action, les relations de confiance paraissent dominer le climat social.

[320] Sans aller jusqu'à prétendre que les agents approuvent les modalités, fixées par l'autorité centrale, du rendu compte au travers de l'outil Cap Sitère ni le recours à des objectifs quantitatifs en nombre d'interventions et de jours de présence en entreprise, la mission n'a pas constaté, au sein de ces quatre unités territoriales, de niveau de tension élevé entre les agents et leur hiérarchie. Dans les deux plus petites, le climat relationnel entre agents et hiérarchie locale lui est même apparu serein, et le vécu de leur métier par les agents essentiellement positif. Les orientations sur la qualité de l'action et sur les échanges de pratiques, plutôt que sur la performance individuelle, données par le directeur régional dans les deux autres unités territoriales, lui sont apparues comme des facteurs essentiels de constitution du collectif de travail.

[321] La mission a rencontré deux autres types de situations :

- L'une dans laquelle elle a constaté que l'intériorisation par les agents des objectifs de performance chiffrée les conduit, pour certains à un excès de focalisation sur le nombre des interventions au détriment de l'élargissement de la couverture des risques, pour d'autres à un sentiment, générateur de mal être au travail, de « n'être jamais assez bon » et toujours comparé à d'autres. Même si cette intériorisation des objectifs ne résulte pas d'une pression exercée par le management, qui fait au contraire preuve d'écoute et de disponibilité, il lui appartient de prendre en compte, pour y remédier, les effets négatifs de cette survalorisation du résultat chiffré.
- L'autre situation, beaucoup plus préoccupante, se traduit par un climat social tendu au sein d'une unité territoriale dont le mode de management est ressenti par les agents comme exclusivement centré sur la bonne exécution quantitative des objectifs chiffrés du BOP. Les agents ont dans ce cas indiqué à la mission percevoir une indifférence de la hiérarchie départementale pour les conditions d'exercice et la réalité même de leur métier. L'existence de tensions anciennes entre sections d'inspection et hiérarchie, ainsi que le mode de management actuel de cette unité territoriale, sont apparus à la mission comme potentiellement porteurs de risques psycho sociaux. La mission considère donc qu'il y a dans pareil cas matière à réorientation urgente vers un pilotage équilibré dans un sens qualitatif et participatif, attentif aux pratiques professionnelles et aux conditions d'exercice des métiers des agents.

[322] Ce constat d'une variabilité des modes de management prend d'autant plus de relief que les sections contrôlées par la mission couvrent des territoires qui, en termes de difficultés socio-économiques et si l'on retient le taux de chômage comme indicateur synthétique, se situent dans la moyenne métropolitaine ou en deçà (cf. chapitre 3.1.). Il ne s'agit pas de bassins d'emploi particulièrement défavorisés, ni d'ailleurs de grandes agglomérations où la pression de la demande sociale et la précarité des situations des salariés seraient bien supérieures. A ce titre, les difficultés que la mission a pu relever dans certaines unités territoriales qu'elle a visitées méritent d'être traitées.

[323] De cet échantillon de situations départementales, la mission retire des enseignements de deux ordres s'agissant du mode de pilotage et de suivi de l'activité des sections d'inspection :

- d'une part, elle relève que lorsque l'exigence de remontées quantitatives exprimée par l'autorité centrale n'est pas médiatisée par un échelon hiérarchique local mis en capacité de l'inclure dans un pilotage centré sur le sens de l'action et sa qualité, on peut voir se dégrader les conditions d'exercice des métiers de l'inspection, au détriment de l'efficacité de son intervention ;
- d'autre part, il appartient aussi à l'autorité centrale d'outiller la hiérarchie de proximité, qui joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre du pilotage, en vue d'une appréciation plus qualitative du travail de l'inspection.

5.4.2. Favoriser les conditions d'exercice des métiers de l'inspection et son activité suppose d'éviter un style trop quantitatif de pilotage et de suivi

[324] En application des prescriptions internationales qui obligent les systèmes d'inspection du travail à rendre compte de leur action, l'inspection du travail française a organisé, au sein de son système d'information Cap Sitère, une remontée périodique de données harmonisées sur l'activité des sections d'inspection. En interne, ces statistiques sont précieuses pour éclairer le pilotage national et local de l'inspection. Elles contribuent également à objectiver l'évaluation de l'action des sections et agents de contrôle.

[325] Ceci posé, la mission se doit de faire, comme la mission précédente, le constat que ce cadre national est porteur de risques de dérive et que l'utilisation de ces statistiques d'activité peut induire, dans certains cas, des approches trop quantitatives dans le pilotage de l'activité et l'évaluation des sections et de leurs agents.

[326] Ces approches apparaissent néfastes en ce qu'elles peuvent générer au plan individuel, incompréhension, et ressentiment contre un mode de pilotage qui ne se fonderait que sur des chiffres. En l'absence de reconnaissance de la qualité du travail, la logique de reporting quantitatif, conjuguée à la difficulté objective d'apporter des réponses efficaces à une demande sociale de plus en plus pressante dans un contexte économique dégradé, peut se traduire par un mal être au travail.

[327] Cette tension peut affecter l'encadrement territorial, dont l'implication professionnelle est indispensable mais qui est placé dans une position souvent délicate C'est donc aussi pour ménager les conditions d'exercice des fonctions hiérarchiques de l'inspection du travail et la pérennité du vivier de cadres motivés pour les assurer (en particulier la fonction clé de directeur adjoint du travail), que la mission attire l'attention sur la nécessité d'un message national sur la priorité donnée au sens de l'action.

[328] Sur le plan collectif, la focalisation sur le seul registre quantitatif se révèle contre-productive par la dégradation des relations de travail qu'elle peut entraîner. Cette dégradation peut aller jusqu'au conflit ouvert entre les sections et une hiérarchie locale perdant du fait de cette focalisation sa légitimité à leurs yeux ; elle peut également affecter les coopérations entre sections qui se vivent en situation de concurrence, alors même que les pratiques d'enregistrement de leur activité ne sont pas régulées. Par ailleurs, les approches trop quantitatives peuvent contrarier la raison d'être d'une inspection qui se doit d'intervenir partout où l'effectivité du droit du travail est menacée et quelle que soit la complexité des problématiques à traiter, sans que la productivité de leurs opérations ne devienne le critère dominant qui oriente l'activité des agents de contrôle.

[329] La mission considère qu'il convient de rappeler, au plus haut niveau, que les données quantitatives ne constituent qu'un des éléments de l'appréciation d'une activité qui est bien trop variée et complexe pour être réduite à quelques indicateurs chiffrés, a fortiori par une comptabilisation forfaitaire des interventions réalisées et des actes produits. Elle considère que cette responsabilité appartient d'abord à l'autorité centrale et ensuite à la hiérarchie territoriale qui est chargée du management opérationnel de l'inspection du travail. Mais pour éviter qu'ici ou là ce discours sur la nécessité d'un rééquilibrage de l'évaluation ne reste incantatoire, elle estime que la réalité des difficultés rencontrées par l'encadrement de proximité doit être pleinement prise en compte afin que l'appui nécessaire lui soit apporté en matière de pilotage et d'évaluation qualitatifs.

5.4.3. L'encadrement territorial doit disposer de l'appui nécessaire pour être en mesure d'apprécier plus qualitativement l'activité des sections

[330] Accaparés par de multiples chantiers et réformes de structures dans une conjoncture dégradée, les cadres territoriaux n'ont en effet qu'une disponibilité très mesurée, ce qui les amène en l'état actuel à se concentrer sur un pilotage et un suivi quantitatifs, présentant l'avantage d'être directement accessibles via Cap Sitère et permettant de répondre aux sollicitations du niveau national. Plus lourde à investir et plus délicate à construire, l'approche qualitative dont les cadres de proximité reconnaissent l'importance dans son principe reste en pratique insuffisamment développée.

[331] Il apparaît donc nécessaire d'outiller le développement des approches qualitatives, à partir de réflexions et travaux qu'il conviendra d'organiser collectivement au niveau national. Sans préjuger du contenu de ces travaux, la mission préconise la prise en compte d'un bilan d'activité des sections, qui comprendrait notamment leur contribution aux aperçus semestriels (cf. annexe 5). Elle identifie plusieurs sujets qu'il lui paraît utile d'aborder pour la construction d'outils de pilotage et de suivi plus qualitatifs :

- la détermination des principaux risques et enjeux du portefeuille des établissements couverts, l'adéquation des priorités d'action, l'inscription dans les logiques d'action collective, l'investissement dans des dossiers emblématiques (nouveaux secteurs ou problématiques émergentes) ;
- la construction dans la durée de relations avec les entreprises visant à l'effectivité du droit du travail, le soutien à la construction et au développement du dialogue social, l'organisation de la prise en charge de la demande sociale, la qualité et le délai de la réponse apportée aux sollicitations ;
- la contribution au travail collectif de l'inspection (interventions conjointes, échanges de pratiques, appui-ressource, formation), participation à la valorisation de l'action de l'inspection.

Recommandation n°30 : Organiser au niveau national des travaux collectifs permettant d'outiller le développement d'un pilotage et d'un suivi équilibrant les dimensions quantitative et qualitative de l'activité des sections et de leurs agents, orienter le management sur la mise en œuvre de ce pilotage rénové.

Réponse de la DGT :**§ 314 à 329 recommandation N°30**

La DGT appelle l'attention de la mission sur la nécessité de ne pas laisser à penser que le management serait la source du malaise exprimé par les agents de l'inspection du travail à la suite du suicide des deux inspecteurs du travail. De multiples évolutions de l'économie, du travail, de la place de la loi dans la régulation des relations sociales, la réforme de l'organisation de l'Etat interrogent les métiers exercés dans le système d'inspection du travail et particulièrement ceux des agents de contrôle et de leur hiérarchie de proximité. Réduire les causes du trouble à la politique du travail serait réducteur et n'aiderait pas à surmonter la crise que l'inspection du travail traverse.

La DGT souhaite que l'évolution du système d'inspection, les attentes des usagers, l'évolution des métiers, la définition des modalités de programmation, l'évaluation de l'efficacité collective donnent lieu à un diagnostic approfondi qui intégrera l'appréciation d'acteurs externes (notamment les organisations syndicales et professionnelles externes), la parole des agents du système d'inspection et les organisations syndicales du ministère.

Observation de la mission : *La mission partage l'analyse développée par la DGT sur l'impact majeur d'un contexte en pleine évolution dans la crise que traverse l'inspection du travail. Pas plus que la DGT, elle ne veut laisser entendre que le management serait la seule ou la première source du malaise. Ses recommandations ciblent la nécessité de légitimer et d'outiller le management, en première ligne dans la relation quotidienne avec les agents de contrôle, sur la dimension qualitative du pilotage.*

5.4.4. Conduits par les directeurs d'unité territoriale, les entretiens professionnels avec les inspecteurs doivent permettre d'apprécier la qualité de l'animation et de l'action de la section

[332] Dans quatre des six unités territoriales visitées par la mission, c'est le directeur qui mène l'entretien professionnel annuel avec les inspecteurs du travail, le plus souvent après une préparation assurée par le directeur adjoint. L'entretien professionnel fournit l'occasion d'aborder l'ensemble du travail de l'année de l'inspecteur, en tant qu'agent de contrôle et en tant que chef de service. Le niveau d'atteinte de l'objectif ministériel de 200 interventions annuelles en entreprise par agent est abordé à l'occasion de ces entretiens. Deux DUT indiquent mettre l'accent sur l'atteinte par la section de cet objectif, un DUT insiste sur le caractère indicatif des objectifs, trois DUT soulignent le caractère individuel des objectifs. Dans une seule région, le DIRECCTE a fait état du refus par quelques agents de participer à l'entretien professionnel avec leur supérieur hiérarchique. Il a indiqué à la mission que dans ce cas, il assurait lui-même cet entretien, en présence du supérieur hiérarchique.

[333] Dans les deux autres unités territoriales, le suivi de l'activité de la section est effectué en bilatéral entre le DAT, ou le DATI, et l'inspecteur du travail.

[334] Au regard de l'importance que revêt cette occasion, trop souvent unique dans l'année, de procéder à un échange direct sur l'ensemble de l'activité, conjointement examinée sous ses dimensions qualitative et quantitative, la mission considère qu'il appartient aux DUT d'assurer personnellement l'entretien annuel avec les responsables de section.

[335] Pour permettre, en particulier dans les grosses et très grosses unités territoriales, la réalisation par le DUT de l'entretien professionnel avec tous les inspecteurs du travail et DATI concernés, l'administration centrale doit en autoriser la programmation sur l'ensemble de l'année.

Recommandation n°31 : **Rappeler aux directeurs d'unité territoriale l'importance qui s'attache à ce qu'ils assurent personnellement l'entretien professionnel avec les responsables de section et les autoriser à les mener sur l'année.**

Réponse de la DGT : § 330 à 333 recommandation N° 31

Imposer aux responsables des très grandes unités territoriales la réalisation personnelle des entretiens professionnels apparaît assez peu crédible en pratique car elle mobiliserait près d'un mois de travail effectif.

Observation de la mission : *Observation maintenue : La DGT insiste elle-même sur « le contact permanent entre le management et les agents de contrôle » (voir §22). Dans les très grosses unités territoriales, saisir l'occasion de l'entretien peut offrir la seule garantie d'une rencontre bilatérale, que la mission juge essentielle, entre le DUT et l'inspecteur.*

Réponse de la DAGEMO : *En ce qui concerne la recommandation 31 sur les entretiens professionnels, je rappelle que la politique ministérielle en la matière s'inscrit dans le cadre des règles édictées en interministériel (DGAFP) et à ce titre portées dans ce ministère par la DAGEMO. J'ajoute que la recommandation visant à permettre l'étalement des entretiens que vous préconisez de faire réaliser par les directeurs d'UT sur l'ensemble de l'année, ne sera pas sans poser de difficultés en termes d'articulation avec d'autres actes majeurs de gestion des RH en lien étroit avec l'entretien professionnel (PFR, réductions d'avancement d'échelon, avancements de grade et promotions).*

Observation de la mission : *La mission ne méconnaît pas l'existence d'un cadre interministériel de conduite des entretiens professionnels annuels ni les inconvénients signalés par la DAGEMO en cas d'étalement annuel de ces entretiens.*

Elle considère que le travail de préparation des « actes de gestion RH », aboutissant à une décision du Directe prise en comité de direction avec les DUT, peut, quant à lui, relever de l'encadrement intermédiaire (responsables de pôle travail) au contact régulier des agents de contrôle.

- [336] Si la mission n'a pas recueilli, à l'occasion du contrôle des trois régions rencontrées, de remarques négatives sur la pratique des entretiens annuels, elle ne saurait ignorer les débats en cours au niveau national sur le sujet. Elle considère que ces débats confortent la nécessité, dans le cadre de la réorientation du contenu de l'entretien professionnel qu'elle appelle de ses vœux, de valoriser explicitement l'intérêt que doit manifester le DUT à l'égard du suivi qualitatif de l'activité de l'inspecteur (ou du DATI), dans sa double fonction de chef de service et d'agent de contrôle.
- [337] S'agissant du rôle de chef de service des inspecteurs du travail, la mission a en effet constaté, sans pour autant en déduire une absence d'animation par l'inspecteur, toujours présenté comme présent et disponible pour et par ses contrôleurs, le caractère très minoritaire de la tenue de réunions de section régulières et formalisées.
- [338] Plusieurs inspecteurs du travail ont d'ailleurs indiqué à la mission que l'objectif de tenue de ces réunions régulières de section leur était assigné par leurs directeurs à l'occasion de leurs entretiens professionnels.
- [339] Sans méconnaître la réalité de l'animation « informelle » de leur section majoritairement pratiquée par les inspecteurs, la mission considère que la tenue de réunions périodiques de section doit donner l'occasion de partager l'analyse des risques du secteur, de prioriser les interventions et d'harmoniser leurs modalités, de suivre la qualité des actes juridiques des contrôleurs, d'identifier leurs besoins d'appui et d'y répondre.
- [340] Au même titre que la qualité juridique de ses actes, et que le positionnement qu'il assure à sa section dans l'environnement socio professionnel (salariés, représentants du personnel, chefs d'entreprises...), interne (autres services de l'unité territoriale et de la DIRECCTE), institutionnel (parquet, organisations de salariés et d'employeurs...) et partenarial (médecins du travail, CARSAT...), ce rôle d'animation entre en effet dans la dimension qualitative de la mission de l'inspecteur du travail.

5.5. La gestion prévisionnelle des emplois et compétences doit favoriser la diversité des parcours, préparer et outiller le management

[341] Dans le cadre de ses contrôles, la mission a procédé à des constats qui relèvent de la gestion des compétences au sein des services.

5.5.1. La richesse des parcours diversifiés

[342] Elle a ainsi pu constater, dans plusieurs sections, l'enrichissement qu'apporte une diversité dans les parcours professionnels antérieurs à leur prise de fonction en section des agents de contrôle, qu'il s'agisse de parcours internes ou externes aux services du ministère.

[343] La compétence juridique, qui permet aux agents de maîtriser les textes dont ils imposent l'application, doit en effet s'accompagner de savoir faire relationnel. L'expérience d'autres milieux et conditions de travail, en offrant des points de comparaison avec le nouveau métier choisi d'agent de contrôle, en élargit l'approche.

[344] Cette expérience antérieure peut aussi contribuer à améliorer la sérénité dans l'exercice d'un métier souvent difficile, en particulier lorsqu'il s'agit pour les agents de contrôle de rappeler leurs obligations légales à des chefs d'entreprises marqués par les effets de la conjoncture économique, qu'ils doivent savoir écouter pour s'en faire entendre.

[345] Il paraît donc souhaitable, autant que possible, de favoriser une mixité d'expériences professionnelles dans les parcours et dans la constitution des équipes.

[346] A cet égard des échanges sont nécessaires entre la DGT, la DAGEMO et l'INTEFP, sur la diversification des viviers et les conditions de recrutement des agents de contrôle.

5.5.2. L'encadrement doit bénéficier de formations au management

[347] Dans le même temps, la mission a constaté que la confiance des agents dans leur hiérarchie de proximité est fortement corrélée à leur reconnaissance de l'expertise et de la compétence professionnelle des cadres concernés.

[348] Cette expertise découle en général de l'expérience professionnelle acquise par les cadres au long d'un parcours le plus souvent interne aux services.

[349] Toutefois, de la même façon que les connaissances juridiques acquises par un agent de contrôle ne le dispensent pas d'acquérir un savoir-faire relationnel, l'expérience professionnelle des cadres ne leur a pas nécessairement permis d'acquérir des compétences managériales, d'autant plus difficiles à mobiliser que la pression sur leurs propres résultats est constante et élevée.

[350] Il importe donc de donner à l'encadrement, à tous les niveaux et en particulier au niveau de proximité, les moyens d'entretenir son expertise et sa compétence professionnelle, et de bénéficier d'une formation au management.

[351] Les fonctions d'encadrement doivent pouvoir être exercées par des équipes de directeurs et directeurs adjoints qui disposent de temps pour échanger sur leurs pratiques et qui soient en mesure de préserver une disponibilité indispensable pour l'écoute des agents.

[352] Ces équipes doivent être associées à la démarche de réflexion engagée au niveau national sur la prévention des risques psycho-sociaux., et outillées pour la mise en œuvre des conclusions pratiques qui en découleront.

Recommandation n°32 : Assurer aux cadres territoriaux une formation au management qui soit adaptée à leur mission de pilotage et animation de l'action de l'inspection du travail, les outiller pour la conduite des entretiens.

[353] Les progrès dans l'effectivité du droit relèvent de la présence en entreprise, mais aussi de la dimension qualitative de l'action de l'inspection du travail. Même si leur appréciation est difficile à établir, il est indispensable de rappeler et d'afficher que c'est bien cette effectivité du droit qui fait l'objet des priorités de la politique du travail.

Marie-Laure BALMES

Laurent CAILLOT

Christian LENOIR

Didier NOURY

Liste des recommandations

N°	Recommandations	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
1	Amener les responsables de section à réaliser un diagnostic sur les risques d'ineffectivité du droit à couvrir dans leur secteur, en particulier pour orienter une partie des contrôles vers les entreprises peu ou jamais visitées. Pour ce faire, développer le soutien technique régional et les formations méthodologiques en incluant l'utilisation des fonctionnalités (requêtes) du système d'information.	DGT (objectif) DIRECCTE (réalisation)	2013
2	Garantir une égalité de traitement entre usagers en confortant l'action de contrôle dans le champ des transports routiers de marchandises (pour compte d'autrui et en compte propre) : compléter et/ou actualiser les formations techniques de tous les agents de contrôle ; s'appuyer sur des agents à compétence technique renforcée ; développer l'animation et la coordination par le management de proximité.	DGT (objectif) DAGEMO/INTEFP (formation) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013
3	Développer des formes d'appui technique aux sections interprofessionnelles par des agents à compétence technique renforcée sur des risques complexes justifiant une technicité particulière, comme l'amiante.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013
4	Elaborer et diffuser une méthodologie d'exploitation des déclarations de maladies professionnelles, à visée préventive, en articulant l'intervention entre les agents de contrôle, les médecins inspecteurs régionaux et l'équipe pluridisciplinaire régionale.	DGT (objectif et cadrage) DIRECCTE (réalisation)	2013
5	Aménager le cadre réglementaire pour sécuriser les expérimentations des DIRECCTE consistant à créer sur une base départementale ou régionale, des éléments de spécialisation (postes de travail, sections à dominante ou services spécialisés), destinés à une meilleure prise en charge des contrôles à technicité particulière.	DGT	Dès 2012

6	Veiller à ramener le délai de clôture des procès-verbaux en deçà de 3 mois et à rappeler aux agents de contrôle l'importance stratégique de l'établissement de ces procédures dans un délai raisonnable à compter des constatations.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
7	Introduire une définition du contenu de la lettre d'observations (constatation explicite d'irrégularité, rappel de la règle applicable, demande de mise en conformité). Diffuser des recommandations pour sécuriser la formulation des demandes de mise en conformité. Mettre en place une animation territoriale, de manière à garantir une appropriation générale et durable de ces références.	DGT (cadrage) DIRECCTE/DUT (utilisation)	2012
8	Veiller au respect impératif de la confidentialité des plaintes dans le cadre des procédures diligentées par les agents de contrôle.	DIRECCTE/DUT	Dès 2012
9	Clarifier la règle applicable en matière de motivation des décisions relative aux salariés protégés en ce qui concerne le lien avec le mandat des salariés concernés.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
10	Veiller à ce que l'inspection du travail utilise toute la panoplie des outils à sa disposition ; réduire les inégalités dans le recours à ces outils en harmonisant, dans le respect de l'autonomie d'opportunité des suites, les pratiques entre sections et entre agents de contrôle, sur la base de recommandations locales ; apporter des réponses aux facteurs de faible mobilisation des instruments les plus coercitifs.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013
11	Faire évoluer la répartition des tâches entre secrétariat et agent de contrôle en développant, lorsqu'elle n'est pas déjà assurée, la rédaction informatisée de leurs suites à intervention par les agents de contrôle eux-mêmes.	DGT et DAGEMO/INTEFP (inscription dans les référentiels métiers) DIRECCTE /DUT (réalisation)	2013
12	Conforter la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle eux-mêmes afin qu'ils s'approprient un outil qui doit contribuer davantage à la conduite de leurs activités, en complément de sa fonction principale de rendu compte.	DGT et DAGEMO/INTEFP (inscription dans les référentiels métiers) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013

13	Définir un référentiel du métier de secrétaire d'inspection, centré sur la fonction d'assistance à contrôle. Lors des réunions de section, associer les secrétaires.	DGT et DAGEMO (objectifs) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013
14	En cohérence avec le développement de l'assistance à contrôle, préserver la dimension qualitative du travail en équipe en maintenant le lien entre secrétariat et agent de contrôle lors des rapprochements de secrétariats entre sections.	DGT (orientations) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
15	Déterminer, sur les plans national et régional, un ratio minimal entre ETP de secrétariat et ETP d'agent de contrôle en tenant compte des spécificités des territoires les plus sensibles et rééquilibrer, au niveau local, les dotations en secrétariat entre les sections en faisant évoluer la répartition des tâches entre agent de contrôle et secrétariat.	DGT et DAGEMO (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
16	Veiller à mieux réguler, sur le plan territorial, les écarts de volumes d'activité entre agents de contrôle en favorisant, selon les situations, soit l'accroissement des niveaux d'intervention, soit la diversification des pratiques visant à couvrir davantage certains risques, secteurs d'activité ou types d'établissement.	DIRECCTE/DUT	2012/2013
17	Rechercher l'accroissement du temps d'intervention en entreprise en mobilisant plusieurs leviers : fixation de plages hebdomadaires dédiées aux contrôles sur place, optimisation du temps consacré aux permanences, réalisation d'enquêtes en entreprise plutôt qu'au bureau et participation accrue aux réunions en entreprise (dont les CHSCT).	DIRECCTE/DUT	2012/2013
18	Améliorer l'articulation opérationnelle, au sein des unités territoriales des DIRECCTE, entre les sections d'inspection et les autres services du pôle Travail (service renseignements, section centrale travail, service mutations économiques) pour maintenir ou accroître les capacités d'intervention des agents de contrôle.	DIRECCTE/DUT	2012/2013
19	Mieux outiller le suivi de la présence en entreprise en produisant au niveau de chaque agent de contrôle, la part de ses interventions effectuées sur site.	DGT (maîtrise d'ouvrage de l'application informatique Cap Sitère)	2013

20	Enrichir Cap Sitère en permettant de distinguer davantage les interventions les plus complexes pour mieux les valoriser et prévoir la possibilité d'une pondération différenciée des interventions, pour le suivi local d'activité par les échelons territoriaux, notamment pour les interventions entrant dans les priorités locales.	DGT (maîtrise d'ouvrage de l'application informatique Cap Sitère) DAGEMO (MOE)	2013
21	Veiller dans le cadre du projet de refonte Sitère Nouvelle Génération, à renforcer l'ergonomie et l'intégration du système d'information, à développer ses fonctionnalités de diagnostic et d'aide au contrôle et à enrichir son contenu en informations accessibles et exploitables par les agents.	DGT (maîtrise d'ouvrage de l'application informatique Cap Sitère) DAGEMO (maîtrise d'œuvre)	2014
22	Garantir une formation de qualité aux nouveaux développements de l'outil informatique par la prise en compte appropriée du poids que fera peser sur l'activité des sections, la charge des actions de formation confiées au réseau des formateurs-relais.	DGT et DAGEMO (MOA ; objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2013/2014
23	Mettre en place ou maintenir, et afficher clairement dans les organisations territoriales une animation de proximité, en charge de la conduite d'actions collectives et de l'appui, intégralement dédiée au champ travail.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
24	Afficher clairement le rôle de l'encadrement de proximité dans l'appui juridique, en complément de sa mission d'animation et afin de conforter sa légitimité.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
25	Persévérer dans la clarification du positionnement des cadres, adjoints aux DUT, en charge de l'animation de proximité de l'inspection du travail et développer la création de postes de Directeurs Adjoints du Travail Inspectants (DATI).	DGT et DAGEMO (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2012/2013
26	Expérimenter là où ils n'existent pas encore, et conforter là où ils existent, les ateliers d'échanges de pratiques qui favorisent la professionnalisation du geste métier.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012

27	Développer aux différents niveaux, depuis l'autorité centrale jusqu'aux responsables de sections, et en concertation avec les agents concernés, des modalités spécifiques d'appui à l'exercice du métier de contrôleur du travail.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2012/2013
28	Mettre en place dans chaque unité territoriale, en articulation avec le niveau régional, une élaboration du plan d'action annuel, qui s'appuie sur des propositions émanant des agents et qui valorise la dimension qualitative du bilan. Au niveau national, préserver un délai suffisant pour faciliter une large participation dans la programmation locale d'actions collectives.	DGT (objectif et calendrier) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2012/2013
29	Organiser sur chaque site, dans une bonne complémentarité entre niveaux départemental et régional et en associant le plus possible les agents de contrôle, des actions de valorisation, devant les partenaires socio-économiques, de l'action, entendue dans sa dimension généraliste et son inscription dans les contextes locaux, de l'inspection du travail.	DGT (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	2012
30	Organiser au niveau national des travaux collectifs permettant d'outiller le développement d'un pilotage et d'un suivi équilibrant les dimensions quantitative et qualitative de l'activité des sections et de leurs agents, orienter le management sur la mise en œuvre de ce pilotage rénové.	DGT et DAGEMO (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
31	Rappeler aux directeurs d'unité territoriale l'importance qui s'attache à ce qu'ils assurent personnellement l'entretien professionnel avec les responsables de section et les autoriser à les mener sur l'année.	DGT et DAGEMO (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012
32	Assurer aux cadres territoriaux une formation au management qui soit adaptée à leur mission de pilotage et animation de l'action de l'inspection du travail, les outiller pour la conduite des entretiens.	DGT et DAGEMO (objectif) DIRECCTE/DUT (réalisation)	Dès 2012

Annexe 1 : Méthodologie de la mission

1. IDENTIFICATION DES TERRAINS D'INVESTIGATION

Conformément à la volonté de l'IGAS d'inscrire chaque année à son programme d'activité un contrôle portant sur les sections d'inspection du travail, la présente mission fait suite à une première mission réalisée en 2010 sur ce thème dans quatre régions. S'inscrivant dans ce processus de contrôle désormais récurrent, la mission a repris pour l'essentiel la méthodologie et les outils élaborés en 2010.

Le contrôle a porté sur un échantillon de 12 sections d'inspection, réparties dans trois directions régionales des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les trois régions ont été choisies de manière à ne pas retenir des services ayant récemment fait l'objet d'autres missions d'inspection générale. Dans chaque région, deux départements ont été sélectionnés : le département comprenant le chef-lieu de région et un département à problématique socio-économique différente.

La mission a ensuite procédé au choix de deux sections d'inspection par département, en ne prenant en compte que les sections dont le responsable est en fonction depuis au moins le 1^{er} janvier 2010, année sur laquelle se concentre le contrôle : une des quatre sections a été retenue en raison de sa thématique ou de son organisation particulière (sections à dominante agricole/maritime ou chantiers du BTP, section dirigée par un directeur adjoint inspectant) ; les trois autres sections ont été sélectionnées sur une base aléatoire parmi les sections classiques à compétence interprofessionnelle sur leur secteur géographique de compétence.

Tableau 7 : Sections d'inspection contrôlées par la mission

Région	Département	Sections
Basse-Normandie	Calvados	Section 5, interprofessionnelle
		Section 8, à dominante agricole/maritime
	Orne	Sections 1 et 3, interprofessionnelles
Alsace	Bas-Rhin	Sections 3 et 8, interprofessionnelles
	Haut-Rhin	Section 1, à dominante BTP et lutte contre le travail illégal, dirigée par un DATI
		Section 2, interprofessionnelle
Bourgogne	Côte-d'Or	Section 2, interprofessionnelle
		Section 6, à spécificité grands chantiers
	Yonne	Sections 3 et 8, interprofessionnelles

2. AXES DE CONTROLE

La mission de contrôle s'est attachée à apprécier la cohérence de fonctionnement du système français d'inspection du travail, tel que les textes l'ont organisé⁷⁰, et qui repose sur la complémentarité des différents échelons de l'administration : sections d'inspection du travail, unités territoriales dans les départements (UT), directions régionales (DIRECCTE) et direction générale du travail (DGT) en tant qu'autorité centrale du système d'inspection du travail.

La méthodologie mise en œuvre s'est appuyée sur des investigations conduites dans une logique ascendante depuis le premier échelon territorial c'est-à-dire la section, qui a concentré les investigations de la mission, jusqu'aux niveaux UT et DIRECCTE appréhendés au titre du rôle tenu à l'égard des sections.

Les investigations ont été conduites sur trois axes :

1. le pilotage et l'animation des sections, tant par les inspecteurs du travail que par les échelons départementaux et régionaux des DIRECCTE.

L'enjeu est de s'assurer que la hiérarchie déconcentrée de l'inspection du travail, et plus particulièrement les inspecteurs du travail en leur qualité de responsables de la section, assurent une analyse et une bonne couverture territoriale des risques en matière d'application du droit du travail. Et qu'ils pilotent leur activité et animent la vie du service de manière à atteindre leurs objectifs, à donner du sens à l'action quotidienne des agents et à leur apporter le soutien nécessaire.

2. l'activité de la section au regard des différentes missions qui lui sont confiées, à commencer par le contrôle des entreprises.

Il s'est agit de vérifier que le niveau d'activité de la section est satisfaisant et équilibré au vu des enjeux identifiés au niveau local et des objectifs assignés aux agents de contrôle, en particulier en termes de présence en entreprise.

3. la qualité des actes juridiques produits par la section en 2010, année sur laquelle a porté le contrôle de la mission.

Les actes produits par l'inspection du travail et destinés aux employeurs, aux salariés ou au parquet doivent être de bonne qualité, aussi bien en la forme qu'au fond. Cet axe d'investigation doit également permettre d'identifier si l'ensemble des outils juridiques à disposition des agents est mobilisé. Enfin, l'examen du dossier sert aussi à vérifier que l'agent de contrôle s'est assuré de la mise en conformité par l'employeur des conditions du travail (installations, machines, produits ou chantiers) ou des relations du travail, à la suite de son intervention.

⁷⁰ Les conventions 81 et 129 de l'OIT posent l'obligation pour chaque pays membres les ayant ratifiées d'« avoir un système d'inspection du travail » fonctionnant vis-à-vis de « tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ». Le code du travail de même que le Conseil constitutionnel (décision du 17 janvier 2008, point 14) ont consacré cette terminologie.

3. MODALITES D'INVESTIGATION

Conformément à la méthodologie arrêtée par la première mission de contrôle de sections d'inspection du travail, la présente mission a procédé en croisant plusieurs modalités d'investigation.

Préalablement aux opérations de contrôle sur place, un questionnaire a été adressé aux responsables de sections, combinant une demande d'analyse qualitative et de données quantitatives, et des informations d'ordre qualitatif. Par extraction du système d'informations, un échantillon d'actes et de décisions a été déterminé de façon aléatoire et signifié à la section pour rassemblement des pièces aux fins de contrôle sur place de la qualité juridique.

Au cours des investigations sur place, des entretiens tant collectifs qu'individuels ont été tenus avec tous les agents de la section, complétés par une approche de la répartition de son emploi du temps par chaque agent de contrôle. Les actes et décisions sélectionnés pour chaque section ont été contrôlés et analysés. Des entretiens complémentaires ont également eu lieu au niveau UT et DIRECCTE. Par ailleurs, les organisations syndicales qui en ont fait la demande ont été reçues collectivement par la mission de contrôle.

La mission a choisi de contrôler les actes suivants :

- les lettres d'observations qui représentent la très grande majorité des actes produits et qui traduisent les constats et les demandes formulés par les agents de contrôle en vue d'obtenir la mise en conformité des installations, machines, produits ou chantiers contrôlés ;
- les procès-verbaux, beaucoup plus rarement utilisés, qui constituent l'outil emblématique de sections pour relever les infractions constatées et obtenir la condamnation d'un employeur pour manquement à ses obligations ;
- les arrêts temporaires de travaux sur chantiers qui permettent d'obtenir, sans excès de formalisme ni délais de mise en œuvre, la cessation immédiate de la mise en danger des personnes intervenant sur un chantier (chute de hauteur, ensevelissement) ;
- s'agissant des décisions, la mission a privilégié celles concernant les demandes d'autorisation de licenciement ou de rupture conventionnelle de salariés protégés en raison du mandat de représentation du personnel qu'ils détiennent. Relevant de la seule compétence des inspecteurs du travail, c'est la décision qui demande la plus grande technicité et démontre l'aptitude de l'inspecteur à s'investir sur les champs les plus divers (l'économie, les relations sociales...).

4. METHODE D'ANALYSE QUALITATIVE D'ECHANTILLONS D'ACTES

A des fins statistiques, la mission a constitué de manière aléatoire des échantillons de 30 dossiers lorsque le nombre d'actes ne permettaient pas d'en assurer un contrôle exhaustif : ceci fut le cas dans toutes les sections pour les lettres d'observations écrites et très fréquemment pour les demandes de licenciement de salariés protégés. A l'inverse, lorsque le nombre des dossiers était inférieur à 30, la totalité des actes ont été contrôlés : ce fut toujours le cas des procès-verbaux et très largement le cas des arrêts de travaux sur chantiers.

Pour son examen, la mission s'en est tenue à la qualité formelle des actes et décisions, qui conditionne leur sécurité juridique. En excluant de son champ d'investigation toute analyse sur l'opportunité, la mission est consciente que cette vision est nécessairement restrictive. La qualité formelle des actes n'est qu'une partie des éléments permettant d'apprécier le travail réalisé par les agents de contrôle, en particulier leur capacité à analyser les situations en entreprise.

Des grilles de contrôle ont été élaborées pour chaque type de suite à intervention. Elles comportent une liste de points de contrôle permettant de comparer l'acte à un résultat attendu tel que défini par les prescriptions réglementaires, les circulaires et des guides méthodologiques élaborés par la DGT.

S'agissant des critères de délais, ceux considérés comme satisfaisants par la méthodologie de l'IGAS sont :

- 1 mois pour la lettre d'observation après le constat ;
- 3 mois pour la clôture du procès-verbal après la fin des investigations ;
- au plus tard 3 jours après la demande de l'entreprise pour les visites de reprise après arrêts de travaux.

Les réponses aux questions posées dans la grille de contrôle sont normées afin de pouvoir en faire une exploitation statistique. Elles ont été soumises aux agents de contrôle postérieurement au passage de la mission. Les observations faites en retour par les agents de contrôle ont été prises en compte pour la rédaction du présent rapport.

Annexe 2 : Synthèse des contrôles effectués sur des échantillons d'actes produits par les sections

L'objet de cette annexe est de présenter les résultats synthétiques de l'analyse des actes réalisés dans les 12 sections ayant fait l'objet du contrôle, sur le plan du volume et en termes de qualité juridique pour les 4 catégories de suites à interventions qui ont été retenues par la présente mission, en continuité avec la méthodologie mise au point par la première mission de contrôle de sections d'inspection du travail.

1. NOMBRE D'ACTES CONTROLES PAR LA MISSION DANS LES 12 SECTIONS

Tableau 8 : Actes analysés pour l'année 2010 dans les 12 sections contrôlées par la mission

Catégorie d'actes	Total des actes des agents de contrôle	Actes contrôlés par la mission	
		En nombre	En %
Lettres d'observations	4 151	345	8,3 %
Décisions de chantiers (1)	167	100	59,9 %
Procès-verbaux (2)	71	85	100 %
Décisions (dont salariés protégés) (3)	714	266	37,3 %
<i>Sous-total des 4 catégories précédentes</i>	<i>5 103</i>	<i>796</i>	<i>15,6 %</i>
Mises en demeure	73		
Demandes de vérification	20		
Rapport	92		
Rapport accident du travail	0		
Référé	0		
Signalement	4		
Avis	320		
Décision de recours	11		
Arrêt d'activité sur CMR	1		
<i>Ensemble des actes</i>	<i>5 629</i>	<i>796</i>	<i>14,1 %</i>

Source : Mission.

La lecture du tableau 1 appelle les précisions suivantes :

(1) : la mission a analysé les décisions d'arrêt temporaire de travaux et les suites qui leur étaient données, en particulier les décisions d'autorisation ou de refus de reprise de travaux, d'où la différence de comptabilisation avec les données Cap Sitère ; toutes les décisions relatives aux travaux des sections contrôlées ont ainsi été examinées ;

(2) : la mission a analysé, en sus des procès-verbaux enregistrés dans Cap Sitère, les procès-verbaux qui n'avaient pas fait l'objet d'une telle saisie ; elle a ainsi analysé l'ensemble des procès-verbaux clos en 2010 par les sections contrôlées ;

(3) : les décisions consécutives aux demandes d'autorisation de licenciement, de transfert ou de rupture conventionnelle pour des salariés protégés ne représentent qu'une partie des décisions prises par les agents de contrôle ; la mission a analysé la quasi-totalité des décisions relatives aux salariés protégés dans les 12 sections.

2. LES LETTRES D'OBSERVATIONS

Tableau 9 : Synthèse des contrôles effectués par la mission sur les observations écrites

Points de contrôle	Oui			Non	Sans objet	Total
	Nombre	% / Oui+Non	% / Total	Nombre	Nombre	Nombre
Le courrier figure dans le dossier	335	97 %	97 %	10	0	345
Le courrier est une lettre d'observations	255	76 %	74 %	80	10	345
Il est adressé dans un délai satisfaisant	228	95 %	66 %	12	105	345
Le courrier mentionne la date du contrôle	224	95 %	65 %	13	108	345
Il identifie l'entreprise et le lieu des constats	246	98 %	71 %	5	94	345
Il fait suite à un contrôle en entreprise ou sur un chantier	216	87 %	63 %	33	96	345
Les constatations sont claires, précises et détaillées au regard des textes	203	79 %	59 %	55	87	345
Le courrier demande la mise en conformité	235	95 %	68 %	12	98	345
Les textes sont mentionnés en regard des constats et demandes de mise en conformité	224	90 %	65 %	25	96	345
Les textes mentionnés sont les bons	215	90 %	62 %	25	105	345
Le courrier est lisible pour l'usager	242	96 %	70 %	10	93	345
Il présente un caractère synthétique	236	94 %	68 %	16	93	345
Il est adapté au contexte	236	94 %	68 %	15	94	345
Il priorise les demandes à l'entreprise	164	80 %	48 %	42	139	345
Il préserve la confidentialité des déclarations des salariés	26	87 %	8 %	4	315	345
Le ton du courrier est neutre et objectif	249	99 %	72 %	3	93	345
L'agent de contrôle s'est assuré de la mise en conformité	191	88 %	55 %	27	127	345

Source : Mission.

3. LES DECISIONS RELATIVES AUX TRAVAUX

Tableau 10 : Synthèse des contrôles effectués par la mission sur les décisions d'arrêt de travaux

Points de contrôle	Oui			Non	Sans objet	Total
	Nombre	% / Oui+Non	% / Total	Nombre	Nombre	Nombre
Le contrôleur du travail a reçu délégation du chef de section	51	94 %	51 %	3	46	100
Le chantier et l'entreprise sont désignés de manière précise	92	97 %	92 %	3	5	100
Les constatations sont complètes, précises et détaillées	94	99 %	94 %	1	5	100
Les mesures prescrites sont rédigées de manière précise	81	85 %	81 %	14	5	100
Le ton des constats est neutre et objectif	94	100 %	94 %	0	6	100
L'arrêt de travaux remis au représentant de l'employeur est confirmé par lettre recommandée avec avis de réception	80	87 %	80 %	12	8	100
L'entreprise a demandé l'autorisation de reprendre les travaux	74	85 %	74 %	13	13	100
L'agent de contrôle a autorisé la reprise des travaux	71	91 %	71 %	7	22	100
L'arrêté de délégation au contrôleur du travail vise aussi la reprise des travaux	40	82 %	40 %	9	51	100
La reprise des travaux se fait après enquête sur le chantier	69	96 %	69 %	3	28	100
Le délai entre la réception des éléments envoyés par l'employeur et la contre-visite apparaît satisfaisant	59	83 %	59 %	12	29	100

Source : Mission

4. LES PROCES-VERBAUX

Tableau 11 : Synthèse des contrôles effectués par la mission sur les procès-verbaux

Points de contrôle	Oui			Non	Sans objet	Total
	Nombre	% / Oui+Non	% / Total	Nombre	Nombre	Nombre
L'agent de contrôle est compétent pour relever l'infraction	84	100 %	%	0	1	85
L'entreprise concernée est désignée de manière précise	84	100 %	%	0	1	85
Le chef d'entreprise est assujéti à l'élément légal de l'infraction	84	100 %	%	0	1	85
Le PV décrit précisément les constats effectués par l'agent de contrôle	84	100 %	%	0	1	85
L'acte reprend chacun des éléments matériels caractérisant l'infraction	84	100 %	%	0	1	85
L'acte relève le caractère intentionnel de l'infraction	67	96 %	%	3	15	85
L'acte précise les peines encourues et la base juridique	83	99 %	%	1	1	85
L'acte indique à qui doit être imputée l'infraction	83	99 %	%	1	1	85
L'agent de contrôle se livre à une analyse juridique globalement de bonne qualité	81	96 %	%	3	1	85
L'acte est lisible pour l'utilisateur	81	96 %	%	3	1	85
L'agent de contrôle notifie ses constats à l'employeur contrevenant	70	85 %	%	12	3	85
L'agent de contrôle adresse copie à l'employeur (si PV sur durée du travail)	8	73 %	%	3	74	85
L'acte préserve la confidentialité des déclarations des salariés	10	77 %	%	3	72	85
Le ton du PV est neutre et objectif	82	98 %	%	2	1	85
L'agent de contrôle s'est assuré de la mise en conformité	31	74 %	%	11	43	85
L'agent de contrôle répond aux demandes complémentaires du parquet dans un délai satisfaisant	9	100 %	%	0	76	85
L'agent de contrôle répond aux demandes de compléments du DIRECCTE ou du DUT	1	100 %	%	0	84	85
L'agent de contrôle s'est assuré des suites apportées par la justice	17	77 %	%	5	63	85
Le délai de clôture du PV est satisfaisant	57	69 %	%	26	2	85

Source : Mission

Les 84 procès-verbaux analysés se répartissent en 44 de complexité faible, 34 de complexité moyenne et 6 de forte complexité.

5. LES DECISIONS RELATIVES AUX SALARIES PROTEGES

Tableau 12 : Synthèse des contrôles effectués par la mission sur les décisions concernant les demandes d'autorisation de rupture du contrat de travail de salariés protégés

Points de contrôle	Oui			Non Nombre	Sans objet Nombre	Total Nombre
	Nombre	% / Oui+Non	% / Total			
L'employeur a bien saisi l'inspecteur du travail (ou le DATI) par lettre recommandée avec accusé de réception	255	97 %	96 %	8	3	266
Les pièces nécessaires à l'examen du dossier sont annexées à la demande	242	92 %	91 %	20	4	266
Les motifs de la demande de l'employeur sont précis	233	98 %	88 %	4	29	266
L'établissement relève bien de la compétence de l'inspecteur du travail (ou du DATI)	261	100 %	98 %	1	4	266
L'inspecteur du travail (ou le DATI) a vérifié que l'employeur a respecté la procédure	230	89 %	86 %	29	7	266
L'inspecteur du travail (ou le DATI) respecte l'obligation de procéder à une enquête contradictoire	254	98 %	95 %	5	7	266
L'inspecteur du travail (ou le DATI) respecte les modalités de l'enquête contradictoire	243	95 %	91 %	13	10	266
Le délai initial de réponse (15 jours ou 8 jours) est respecté	44	17 %	17 %	212	10	266
Si non, l'inspecteur du travail (ou le DATI) a avisé le l'employeur et le salarié de la prolongation du délai	200	90 %	75 %	21	45	266
Les considérants sont complets et n'oublie aucun élément fondamental	248	95 %	93 %	14	4	266
La motivation, rédigée de manière précise et probante, répond clairement aux justifications apportées par l'employeur	232	97 %	87 %	7	27	266
L'inspecteur du travail (ou le DATI) a vérifié l'absence de discrimination	227	96 %	85 %	10	29	266
Les motifs de la décision sont clairement exposés et compréhensibles pour l'employeur et le salarié	256	98 %	96 %	6	4	266
Le ton utilisé dans les motifs de la décision est neutre et objectif	240	92 %	90 %	22	4	266
Les règles de notification sont respectées (lettre recommandée avec accusé de réception, indication des voies de recours)	259	99 %	97 %	3	4	266
La décision a donné lieu à un recours hiérarchique (ministre du travail) ou contentieux (tribunal administratif)	31	12 %	12 %	231	4	266
En cas de recours, les délais d'envoi du rapport de l'inspecteur du travail (ou du DATI) au DIRECCTE et à la DGT sont satisfaisants	24	89 %	9 %	3	239	266

Source : Mission

6. QUALITE JURIDIQUE SELON LA CATEGORIE DE L'AGENT DE CONTROLE AUTEUR DE L'ACTE

La comparaison de la qualité juridique des actes des 12 sections contrôlées, produits par des agents de contrôle respectivement⁷¹ de catégorie A (inspecteur du travail ou DATI) et B (contrôleur du travail) fournit des indications intéressantes sur des points de contrôle considérés par la mission comme importants s'agissant des lettres d'observations et des procès-verbaux.

Tableau 13 : Lettres d'observations : le document analysé constitue t-il aux yeux de la mission une lettre d'observations ?

Agent de contrôle	Oui		Non		Sans objet		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT ou DATI	72	76 %	22	23 %	1	1 %	95	100 %
CT	183	73 %	58	23 %	9	4 %	250	100 %
Total	255	74 %	80	23 %	10	3 %	345	100 %

Source : Mission.

Tableau 14 : Lettres d'observations : les constatations sont-elles claires, précises et détaillées au regard des textes ?

Agent de contrôle	Oui		Non		Sans objet		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT ou DATI	51	54 %	20	21 %	24	25 %	95	100 %
CT	152	61 %	35	14 %	63	25 %	250	100 %
Total	203	59 %	55	16 %	87	25 %	345	100 %

Source : Mission.

Les deux points de contrôle portant sur l'existence de constatations, qui détermine aux yeux de la mission le caractère de lettre d'observations, et la qualité des constatations lorsqu'il en existe au moins une dans le document, peuvent être analysés de manière conjointe. A cette aune, la qualité juridique des actes contrôlés apparaît sensiblement proche selon que l'agent de contrôle auteur (principal) de l'acte est soit un contrôleur du travail, soit un inspecteur du travail ou un DATI. La part des constatations de bonne qualité est même légèrement supérieure chez les agents de catégorie B.

Tableau 15 : Lettres d'observations : l'agent de contrôle s'est-il assuré de la mise en conformité ?

Agent de contrôle	Oui		Non		Sans objet		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT ou DATI	59	62 %	5	5 %	31	33 %	95	100 %
CT	132	53 %	22	9 %	96	37 %	250	100 %
Total	191	55 %	27	8 %	127	37 %	345	100 %

Source : Mission.

⁷¹ En cas de pluralité d'auteurs (contrôle conjoint), la mission en a retenu un seul (le contrôleur du travail lorsque l'acte était cosigné avec l'inspecteur du travail ou le DATI de la section, ou avec un agent de contrôle d'une autre section).

La qualité du suivi de la mise en conformité apparaît mieux réalisée, sur les échantillons de lettres d'observations analysées, par les agents de catégorie A.

Tableau 16 : Procès-verbaux : classement par la mission selon le niveau de complexité

Agent de contrôle	1 (faible)		2 (moyen)		3 (fort)		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT ou DATI	23	50 %	19	41 %	4	9 %	46	100 %
CT	21	55 %	15	39 %	2	5 %	38	100 %
Total	44	52 %	34	40 %	6	7 %	84	100 %

Source : Mission. NB : un autre procès-verbal a été enregistré par erreur dans Cap Sitère.

Tableau 17 : Procès-verbaux : le délai de clôture est-il considéré comme satisfaisant par la mission (3 mois au plus après les dernières investigations) ?

Agent de contrôle	Oui		Non		Sans objet		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT ou DATI	32	70 %	13	28 %	1	2 %	46	100 %
CT	25	64 %	13	33 %	1	3 %	39	100 %
Total	57	67 %	26	31 %	2	2 %	85	100 %

Source : Mission.

S'agissant des procès-verbaux, dont le nombre plus restreint appelle des précautions d'interprétation, la répartition entre agents de catégorie A et B est relativement équilibrée, y compris en termes de niveaux de difficulté. Le respect de la bonne pratique que constitue aux yeux de la mission la clôture du procès-verbal dans les 3 mois suivant les dernières investigations est assuré dans des proportions voisines entre ces deux groupes d'agents de contrôle, avec un léger avantage pour les inspecteurs du travail et DATI.

Annexe 3 : Activité des secrétariats de section et leur articulation avec celle des agents de contrôle

1. RATIO ENTRE LES EFFECTIFS DE SECRETARIAT ET D'AGENT DE CONTROLE DANS LES SECTIONS CONTROLEES

Tableau 18 : Effectifs en ETP d'agent de secrétariat et d'agent de contrôle au 4^{ème} trimestre 2011 dans les sections contrôlées

Section	ETP de secrétaire	ETP d'agent de contrôle	Ratio d'ETP de secrétaire / ETP d'agent de contrôle
D	0,84	3	0,28
C	0,9	3	0,3
G	1	3	0,33
F	1	3	0,33
K	1	3	0,33
L	1,36	3,6	0,38
I	0,8	2	0,4
E	0,8	2	0,4
J	0,8	2	0,4
B	1,49	2,6	0,57
A	1,8	3	0,6
H	2	2,8	0,71
12 sections contrôlées	13,79	33	0,42
France entière : 785 sections (*)	855	2 257	0,38

Source : Mission et DGT. Les sections sont classées par ordre croissant de ratio d'ETP de secrétaire sur ETP d'agent de contrôle. (*) : Au 31 décembre 2010, données tirées du Bilan 2010 de l'Inspection du travail.

2. ESTIMATION DU TEMPS CONSACRE PAR LES SECRETAIRES DE SECTION A LEURS DIFFERENTES ACTIVITES

La répartition du temps de travail des secrétaires des 12 sections contrôlées a été mesurée en recueillant une estimation par questionnaire ou, lorsque celui-ci n'avait pas été renseigné, d'indications fournies par les secrétaires lors des entretiens sur place.

La nomenclature des activités retenue pour l'analyse est la suivante :

- rédaction : saisie sur traitement de texte, relecture, édition et gestion de courriers pour le compte des agents de contrôle ;
- Cap Sitère : saisie ou consultations d'informations ;
- classement : classement de documents, y compris l'archivage ;
- renseignement : accueil, orientation et information des usagers ;
- agenda : tenue de l'agenda de l'IT ou du DATI et, le cas échéant, des autres agents de contrôle ;
- autres activités : prise de rendez-vous, relance d'entreprises...

Tableau 19 : Nombre moyen d'heures par semaine consacré à leurs activités par les secrétaires travaillant pour le compte des sections contrôlées par la mission

Activité (en heures)		Rédac-tion	Cap Sitère	Classe-ment	Rensei-gnement	Agenda	Autres	Total	
Sec-tion	Agent (ETP)							heures	dont ré-daction
D	Secr. 1 (1)	5	10	4	10	2	7,5	38,5	13 %
J	Secr. 1 (0,8)	4	4	4	8	2	8	30	13 %
E	Secr. 1 (0,8)	6	7	5	4	1	6	30,5	20 %
I	Secr. 1 (0,8)	10	4	5	4	1	6	30,8	32 %
K	Secr. 1 (1)	15	8	8	2	2	3	38	39 %
L	6 secr. (0,66) (**)	11,5	3,5	0,75	3	0,42	6,17	25,34	45 %
F	Secr. 1 (1)	19	9	8		1	1,5	38,5	49 %
G	Secr. 1 (1)	20	7	8	-	2,5	1	38,5	52 %
B	2 secr. (1,49)	37	5,5	7,25	3	3,58	1	57,33	65 %
A	2 secr. (1,8)	51	3,75	1	5	-	7,65	68,4	75 %
C	2 secr. 1 (0,9)	21,75		7,5	5	1		35,25	ND
H	3 secr. (2) (*)	(1)	(2)	(5)	(3)	-	(4)	77	ND
Moyenne (heures) (***)		17,9	6,2	5,1	3,9	1,6	4,8	39,6	45 %
Moyenne (%) (***)		45 %	16 %	13 %	10 %	4 %	12 %	100 %	45 %

Source : Mission. (*) : hiérarchisation des activités par ordre décroissant de durée (de 1 à 5), en l'absence d'indication chiffrée fournie par la section. (**) : le secrétariat de cette section est éclaté entre 6 secrétaires rattachées à d'autres sections. (***) : pour les 10 sections (non en italiques) dont la mission dispose d'une estimation chiffrée par type d'activité.

La rédaction informatisée représente la principale activité des secrétariats des sections contrôlées, avec une part du temps consacré qui est de 45 % en moyenne et qui varie de 13 % à 75 % selon les sections. Viennent ensuite la saisie d'informations sous Cap Sitère (16 %), le classement du courrier et des dossiers (13 %) et la fonction d'accueil, orientation et information des usagers.

3. ARTICULATION DE L'ACTIVITE DES SECRETAIRES DE SECTION AVEC CELLE DES AGENTS DE CONTROLE POUR LA REDACTION INFORMATISEE

Tableau 20 : Répartition des tâches de rédaction informatisée des suites à intervention entre agent de contrôle et secrétariat dans les sections contrôlées

Section	Agent de contrôle	Temps de rédaction informatisée (*) déclaré par l'AC	Répartition des tâches		
			Secrétariat	Partagée	AC
F	Resp. de section	15			X
	CT1	12			X
	CT2	8			X
L	Resp. de section	3			X
	CT1	3			X
	CT2	4			X
	CT3	3			X
D	Resp. de section	5			X
	CT1	5			X
	CT2	5			X
G	Resp. de section	15			X
	CT1	20			X
	CT2	15			X
J	Resp. de section	5			X
	CT1	5			X
E	Resp. de section	8			X
	CT1	12			X
C	Resp. de section	18		X	
	CT1	16		X	
	CT2	16			X
I	Resp. de section	1			X
	CT1	8	X		
H	Resp. de section	10	X		
	CT1	15	X		
	CT2	15			X
B	Resp. de section	5	X		
	CT1	3	X		
	CT2	2	X		
K	Resp. de section	2	X		
	CT1	3	X		
	CT2	2	X		
A	Resp. de section	0	X		
	CT1	0	X		
	CT2	0	X		

Source : Mission. AC : agent de contrôle. (*) : en heures par semaine.

Le tableau 3, dans lequel les sections sont classées par ordre décroissant de réalisation de la rédaction informatisée par les agents de contrôle, montre une forte polarisation des situations entre les sections où cette rédaction est assurée directement par les agents de contrôle et les sections où cette tâche échoit en tout ou partie aux secrétariats.

4. ARTICULATION DE L'ACTIVITE DES SECRETAIRES DE SECTION AVEC CELLE DES AGENTS DE CONTROLE POUR LA SAISIE DANS CAP SITERE

Tableau 21 : Répartition des tâches de saisie dans Cap Sitère, des interventions et des suites à interventions, entre agent de contrôle et secrétariat dans les sections contrôlées

Section	Agent de contrôle	Temps de saisie (*) déclaré par l'AC	Répartition des tâches		
			Secrétariat	Partagée	AC
G	Resp. de section	1,5			
	CT1	2,5			
	CT2	1			
I	Resp. de section	2			
	CT1	2			
J	Resp. de section	1,5			
	CT1	1,5			
F	Resp. de section	0,75			
	CT1	1			
	CT2	0,75			
L	Resp. de section	1,5			
	CT1	0,5			
	CT2	2			
	CT3	1			
C	Resp. de section	1,5			
	CT1	2			
	CT2	0			
E	Resp. de section	1,5			
	CT1	1,5			
H	Resp. de section	1			
	CT1	0			
	CT2	0			
B	Resp. de section	0			
	CT1	0			
	CT2	0			
K	Resp. de section	0			
	CT1	0			
	CT2	0			
A	Resp. de section	0			
	CT1	0			
	CT2	0			
D	Resp. de section	1			
	CT1	1			
	CT2	1			

Source : Mission. AC : agent de contrôle. (*) : en heures par semaine. Note de lecture : les sections sont classées par ordre décroissant de réalisation de la saisie dans Cap Sitère par les agents de contrôle.

Le tableau 4, dans lequel les sections sont classées par ordre décroissant de réalisation de la saisie des interventions et suites à interventions dans Cap Sitère, fait apparaître ici encore une polarisation importante des situations entre les sections où cette saisie est assurée directement par les agents de contrôle et les sections où cette tâche échoit en tout ou partie aux secrétariats.

Annexe 4 : Temps d'intervention en entreprise des agents de contrôle des sections d'inspection

L'objet de cette annexe est de présenter la méthodologie (1) et les résultats (2) des estimations recueillies par la mission pour mesurer le temps consacré aux interventions en entreprise par les agents de contrôle des sections d'inspection du travail qui ont été contrôlées.

1. LES TROIS METHODES D'ESTIMATION DU TEMPS D'INTERVENTION EN ENTREPRISE DES AGENTS DE CONTROLE

Du fait de la complexité d'une telle mesure et en continuité avec la méthode de la première mission de contrôle, la présente mission s'est attachée à mesurer le temps hebdomadaire moyen consacré à ces interventions par chaque agent de contrôle :

- en retenant la définition exhaustive des interventions en entreprise telle qu'elle figure dans la charte de saisie Cap Sitère : visite de contrôle, contre-visite, enquête, réunion en entreprise (dont CHSCT et CISSCT), mission de conciliation ainsi que, depuis mars 2011, l'examen de document ;
- par une technique de faisceau d'indices, en croisant trois types d'estimation conduisant chacun au calcul d'ordres de grandeur : le recueil d'une indication synthétique fournie par les sections (1.1) ; l'exploitation du commentaire de leur agenda récent par les agents de contrôle rencontrés (1.2) ; l'analyse des chronos 2010 des agents de contrôle en poste cette même année (1.3).

La mission a tenu compte, le cas échéant, du travail à temps partiel des agents de contrôle et a redressé les estimations pour pouvoir les comparer sur la base d'un ETP.

1.1. Le recueil d'une auto-estimation synthétique auprès de chaque section contrôlée, par voie de questionnaire préalable

Avant son déplacement de contrôle, la mission a interrogé chaque section concernée au moyen d'un questionnaire dans lequel elle a inclus une question sur le nombre hebdomadaire moyen de jours consacrés aux interventions en entreprise, pour chacun des agents de contrôle alors en poste dans la section (au 2nd semestre 2011).

La quasi-totalité (11 sur 12) des sections contrôlées ont répondu en fournissant une estimation pour chacun des agents de contrôle ; à défaut, la mission a recueilli cette auto-estimation lors des entretiens.

Les estimations issues de cette méthode sont analysées par la mission comme un autodiagnostic de la part des sections et des agents de contrôle, qui est intéressant à relever en lui-même et au titre des écarts avec les indications issues des deux autres méthodes.

1.2. *Le commentaire de son agenda récent (printemps ou automne 2011) par chaque agent de contrôle*

La deuxième méthode d'approche repose sur le commentaire de son agenda par chacun des agents de contrôle en poste lors du passage de la mission. Au début ou à la fin de l'entretien individuel des membres de la mission avec chaque agent de contrôle, celui-ci a été invité à commenter son agenda sur 9 semaines retenues au cours d'une période suffisamment récente (généralement le printemps 2011, plus rarement l'automne 2011) et reflétant l'activité régulière de l'agent, hors période de congés ou de formation relativement durable. Pour chaque semaine ainsi commentée par l'agent de contrôle, l'emploi du temps a été réparti par la mission selon l'activité principale de chaque demi-journée de travail, entre les activités suivantes :

- les interventions en entreprise, qui étaient l'objet central de l'étude ;
- la préparation et les suites d'interventions, qui sont effectués au bureau ;
- les réunions administratives (internes à la section, au sein de l'UT, au niveau régional ou avec des partenaires) ;
- les permanences (physiques ou téléphoniques) ;
- la saisie dans Cap Sitère ;
- la préparation ou le suivi des demandes de la hiérarchie ;
- les formations (suivies ou reçues) ;
- les activités ne correspondant pas à un temps opérationnel pour la section (congés épisodiques, arrêt de travail, activité syndicale...) ; le temps correspondant à ces activités a été neutralisé.

La mission a veillé, dans sa ventilation par demi-journées, à tenir compte des indications des agents de contrôle de manière à pouvoir refléter des activités non dominantes mais régulières et significatives.

Les estimations de demi-journées ont été redressées en les divisant par 43 (semaines hors congés et RTT) et en les multipliant par 52 (semaines).

La mission tient à souligner que chacun des agents de contrôle rencontrés s'est prêté à l'exercice en apportant des éléments le plus souvent précis en ce qui concerne leurs occupations et en commentant également, au-delà de l'indication des activités menées, les enjeux et modes opératoires des contrôles, des enquêtes ou de certaines réunions en entreprise. A ce titre et au-delà de leur vocation principalement estimative sur le temps d'intervention, le commentaire d'agenda a ainsi contribué à mieux approcher les gestes professionnels des agents de contrôle ainsi que les contraintes et difficultés auxquelles ils sont amenés à faire face dans leur mission.

1.3. *L'analyse des chronos 2010 des agents de contrôle en poste au cours de cette même année*

La troisième méthode d'approche utilisée repose sur l'analyse des chronos 2010. Ceux-ci ont été exploités à la fois pour prendre connaissance de l'ensemble de la production des agents de contrôle et pour obtenir une estimation du volume de temps consacré aux interventions en entreprise.

L'analyse des chronos a été réalisée sur toutes les sections contrôlées sauf une où la mission a diagnostiqué une insuffisance de formalisation (par courrier écrit) et d'enregistrement (dans Cap Sitère) des interventions, réduisant la portée de l'exploitation des chronos.

La mission a dénombré, à partir des courriers adressés par l'agent de contrôle, le nombre de jours au cours desquels cet agent a procédé à au moins une intervention en entreprise. Lorsque plusieurs interventions ont été identifiées sur une même journée, un seul jour d'intervention est ainsi comptabilisé par la mission, qui n'a pas développé une analyse infra-journalière des activités des agents de contrôle, ce qui était l'objet du commentaire d'agenda sur une période récente (1.2.).

Plusieurs conventions ont été adoptées de manière à obtenir les estimations les plus significatives possibles :

- afin de prendre en compte les réunions en entreprise n'ayant pas donné lieu à un courrier consécutif, le nombre de réunions repérées au moyen du chrono a été majoré en tenant compte du nombre de réunions enregistrées dans Cap Sitère ;
- dans la mesure où le contrôle portait prioritairement sur l'année civile 2010, la mission a tenu compte du fait que les courriers relatifs aux interventions de fin d'année sont souvent adressés en début d'année suivante et elle a généralement neutralisé le mois de décembre.

La méthode présente le caractère d'une approximation dans la mesure où les courriers émis par un agent de contrôle dans le cadre d'un intérim pour le compte d'une autre section n'apparaissent pas dans son chrono tenu à jour par sa section d'origine. Par ailleurs, même si les nombres de jours ont été redressés en les divisant par 43 (semaines hors congés et RTT) et en les multipliant par 52 (semaines), d'autres périodes éventuelles d'absence de l'agent de contrôle n'ont pu être prises en compte.

2. RESULTATS DE L'APPLICATION DES TROIS METHODES UTILISEES

Les résultats ci-après sont présentés par section, tout en contenant les informations relatives à l'activité de chacun des agents de contrôle concernés.

Les tableaux sont ordonnés, pour chacune des méthodes d'estimation, en fonction de l'importance croissante des temps d'intervention telle qu'elle se dégage de la méthode utilisée. Le numéro indiqué des sections (A à L) ne reflète pas celui des investigations menées par la mission, qui sont présentées dans l'annexe 1. La mission s'est en effet efforcée d'éviter de classer de manière hiérarchisée les sections ou les agents de contrôle en fonction de considérations de volume d'activité.

2.1. Les estimations synthétiques fournies par les sections en réponse au questionnaire de la mission

Tableau 22 : Nombre moyen hebdomadaire de jours d'intervention en entreprise en 2010 d'après les réponses au questionnaire adressé par la mission aux sections contrôlées

Section	Chef de section (IT ou DATI) (12 agents)	CT (22 agents)	Moyenne par agent de contrôle (34 agents)
F	0,92	0,94 - 0,91	0,9
G	0,5	2 - 1,25	1,3
C	1	2 - 1,5	1,5
I	1,3	1,6	1,5
D	1,1	2,4 - 1,4	1,6
E	1,4	2,0	1,7
L	1,5	1,7 - 2 - 2	1,8
H	1,9	2 - 2	2,0
K	2	2 - 2	2,0
A	2,5	2 - 2	2,2
B	2	2,9 - 2,5	2,5
J	3,1	3,2	3,2
Moyenne des 12 sections	1,6	1,9	1,8

Source : Mission à partir des déclarations des agents de contrôle portant sur 2011. Le nombre de jours a été redressé en ETP pour neutraliser les temps partiels.

D'après les indications fournies par les sections contrôlées et après redressements, le temps d'intervention varie, selon les sections :

- de 0,9 à 3,2 jours par semaine sur le plan collectif (moyenne par section), avec une moyenne de 1,8 ;
- de 0,5 à 3,1 jours par semaine sur le plan individuel (au niveau des agents de contrôle) avec une moyenne de 1,6 pour les IT et DATI et de 1,9 pour les CT.

La différenciation entre agents de contrôle de catégories A et B apparaît relativement limitée.

Au sein d'une même section, les temps d'intervention individuels sont proches dans 8 sections sur 12 et présentent des écarts importants dans les 4 autres sections, le plus souvent dans le sens d'une présence en entreprise plus faible de l'inspecteur du travail.

2.2. Les indications tirées du commentaire de leur agenda par les agents de contrôle

Tableau 23 : Nombre moyen hebdomadaire de jours d'intervention en entreprise en 2011 d'après le commentaire de leur agenda par les agents de contrôle en poste dans les sections contrôlées

Section	Chef de section (IT ou DATI) (12 agents)	CT (19 agents)	Moyenne par agent de contrôle (31 agents)
C	0,7	0,8	0,8
F	0,9	0,9 - 1,0	0,9
G	0,8	1,5	1,1
H	1,2	1,3 - 1,0	1,2
K	1,3	1,5 - 1,0	1,3
I	1,3	1,5	1,4
D	1,1	1,8 - 1,3	1,4
L	1,5	1,4 - 2,0	1,5
B	1,5	1,5 - 1,5	1,5
E	1,5	1,5	1,5
A	2,0	1,7	1,9
J	2,9	2,6	2,8
Moyenne des 12 sections	1,4	1,4	1,4

Source : Mission à partir des déclarations des agents de contrôle portant sur une période d'activité de 2 mois. Le nombre de jours a été redressé d'une part pour tenir compte des congés et d'autre part pour neutraliser les temps partiels.

D'après les indications recueillies lors du commentaire d'agendas et après redressements, le temps d'intervention varie, selon les sections :

- de 0,8 à 2,8 jours par semaine sur le plan collectif (moyenne par section), avec une moyenne de 1,4 ;
- de 0,7 à 2,9 jours par semaine sur le plan individuel (au niveau des agents de contrôle) avec une moyenne de 1,4 pour les IT et DATI comme pour les CT.

L'ordre de grandeur ainsi obtenu est de même niveau entre les agents de contrôle de catégories A et B.

Sur 31 agents, 3 IT et 5 CT, soit au total 8 personnes, ne consacrent pas plus d'un jour par semaine. Au sein d'une même section, les temps d'intervention individuels sont proches dans 10 sections sur 12 et ne présentent des écarts importants que dans 2 sections, dans le sens d'une présence en entreprise plus faible de l'inspecteur du travail.

2.3. Les indications tirées de l'analyse des chronos des agents de contrôle par la mission

Tableau 24 : Nombre moyen hebdomadaire de jours comportant au moins une intervention en entreprise en 2010 d'après l'analyse des chronos des agents de contrôle des sections contrôlées

Section	Chef de section (IT ou DATI) (11 agents)	CT (16 agents)	Moyenne par agent de contrôle (27 agents)
A	ND	ND	ND
D	0,7	0,9 - 0,8	0,8
I	1,0	0,9 - 0,8	0,9
G	0,5	1,9	1,2
C	0,9	1,8 - 0,8	1,2
K	1,4	1,6 - 0,7	1,2
E	1,1	1,2	1,2
B	1,3	1,3 - 1,3	1,3
F	1,6	1,1	1,4
H	1,6	1,6 - 2	1,7
L	1,7	2 - 1,3	1,7
J	2,8	1,9	2,4
Moyenne des 12 sections	1,3	1,3	1,3

Source : Mission à partir de l'analyse des chronos 2010 des agents de contrôle. Le nombre de jours a été redressé en ETP pour neutraliser les temps partiels.

D'après l'analyse des chronos dans 11 sections et après redressements, le nombre moyen de jours comportant une intervention varie, selon les sections :

- de 0,8 à 2,4 jours par semaine sur le plan collectif (moyenne par section), avec une moyenne de 1,3 ;
- de 0,5 à 2,8 jours par semaine sur le plan individuel (au niveau des agents de contrôle) avec une moyenne de 1,3 pour les IT et DATI comme pour les CT.

L'ordre de grandeur ainsi obtenu est de même niveau entre les agents de contrôle de catégories A et B.

Sur 27 agents, 4 IT et 6 CT, soit au total 10 personnes, ne consacrent pas plus d'un jour par semaine aux interventions en entreprise.

Au sein d'une même section, les temps d'intervention individuels sont proches dans 8 sections sur 12 et présentent des écarts importants dans 4 sections, généralement dans le sens d'une présence en entreprise plus faible de l'inspecteur du travail.

2.4. Comparaison des ordres de grandeur obtenus selon les 3 méthodes d'approche

Tableau 25 : Comparaison des temps moyens d'intervention en entreprise d'après les 3 méthodes

Section	Déclaration par questionnaire	Commentaire d'agenda	Analyse des chronos	Moyenne des 3 indications recueillies
F	0,9	0,9	1,4	1,1
G	1,3	1,1	1,2	1,2
C	1,5	0,8	1,2	1,2
I	1,5	1,4	0,9	1,3
D	1,6	1,4	0,8	1,3
K	2,0	1,3	1,2	1,5
E	1,7	1,5	1,2	1,5
H	2,0	1,2	1,7	1,6
L	1,8	1,5	1,7	1,7
B	2,5	1,5	1,3	1,8
A	2,2	1,9	ND	2,1
J	3,2	2,8	2,4	2,8
Moyenne des 12 sections	1,8	1,4	1,3	1,5

Source : Mission.

La comparaison des ordres de grandeur issus des trois méthodes d'approche appelle certaines précautions d'interprétation. Tout d'abord, la mesure du temps consacré à l'intervention en entreprise est complexe en elle-même. Ensuite, les 3 méthodes ne sont pas absolument homogènes : elles portent sur 2010 ou 2011 ; deux d'entre elles reposent sur l'estimation d'un volume en jours alors que la troisième se fonde sur l'estimation d'un nombre de jours avec intervention) ; la population des agents de contrôle peut de ce fait évoluer légèrement d'une méthode à l'autre.

Sous ces réserves, qui n'invalident pas aux yeux de la mission la portée d'une analyse comparée, le croisement des trois approches fait apparaître que :

- les résultats issus des 2 méthodes analytiques (exploitation des chronos et commentaire d'agenda) sont globalement concordants ;
- les indications tirées des agendas et des chronos aboutissent à des ordres de grandeur inférieurs d'un quart aux déclarations synthétiques communiquées par les sections, ce qui traduit une surestimation spontanée de la présence en entreprise par les sections ;
- pour une même section, les écarts sont variables, dans un sens ou dans l'autre, entre les indications tirées respectivement des agendas et des chronos ;
- les ordres de grandeur obtenus montrent une pratique d'investissement en temps qui est équivalente entre les agents de contrôle de catégorie A et B ; ils sont éloignés des références DGT pour les IT ou DATI (de 2 jours par semaine) et surtout pour les CT (3 jours par semaine).

Annexe 5 : Pistes d'enrichissement qualitatif de l'évaluation au sein de l'inspection du travail

L'objet de cette annexe est de tracer des perspectives d'aménagement du dispositif d'évaluation, dans le cadre de l'entretien professionnel, vers une prise en compte plus importante et organisée de la dimension qualitative. L'analyse du dispositif actuellement applicable aux inspecteurs et contrôleurs du travail (1) débouche sur l'identification de pistes d'enrichissement qualitatif de l'entretien professionnel en termes de logique, de cadre, de thèmes et d'outils (2).

1. ANALYSE DU DISPOSITIF D'ENTRETIEN PROFESSIONNEL EN VIGUEUR

1.1. Le cadre juridique de l'entretien professionnel

L'entretien professionnel destiné à « apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires » est issu d'une expérimentation introduite, par dérogation au dispositif préexistant d'évaluation et de notation, par l'article 58 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et son décret d'application du 17 septembre 2007. L'article 35 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique de l'Etat a reconduit cette expérimentation jusqu'en 2011 inclus et l'a généralisée à compter du 1^{er} janvier 2012.

Les modalités d'application de l'entretien professionnel au corps de l'inspection du travail et aux contrôleurs du travail sont contenues dans l'arrêté du 7 mai 2009 relatif à l'entretien professionnel des personnels du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. Ce texte a été modifié, en cohérence avec le cadre législatif, pour étendre la période d'expérimentation jusqu'en 2011 inclus par un arrêté du 10 avril 2010, puis jusqu'au 31 décembre 2012 par un arrêté du 14 février 2012.

Le cadre a été précisé par la note DAGEMO-DAGPB du 27 avril 2009 relative à l'entretien professionnel des personnels du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et du ministère de la santé et des sports et complété ou modifié par plusieurs textes : note de service DAGEMO du 24 février 2010 (étendant aux corps de l'inspection du travail et des contrôleurs du travail la teneur de la note précitée du 27 avril 2009) note de service DAGEMO-DRH du 15 avril 2010, note de service DAGEMO-DRH du 1^{er} février 2011.

1.2. L'autorité hiérarchique en charge de mener l'entretien

L'autorité en charge de l'entretien professionnel est, aux termes du décret du 17 septembre 2007, le « supérieur hiérarchique direct ». La circulaire du 27 avril 2009 indique qu'en continuité avec le dispositif antérieur d'évaluation, « la notion de supérieur hiérarchique direct, retenue en droit administratif, est fonctionnelle et indépendante de l'appartenance à un grade ou à un corps ; le supérieur hiérarchique direct est celui qui, au quotidien, organise le travail de l'agent et contrôle son activité ».

La mission observe que cette rédaction, volontairement souple, est source d'ambiguïté dans la mesure où l'organisation de la ligne hiérarchique de l'inspection du travail permet une délégation de l'autorité hiérarchique plus ou moins large entre le DUT et son ou ses adjoints en charge de l'inspection du travail.

En effet, l'instruction⁷² DGT du 13 décembre 2010 sur l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de la législation du travail au sein des DIRECCTE prévoit une faculté de déconcentration de l'entretien professionnel. Selon ses termes :

- le DUT « exerc[e] seul, au nom du DIRECCTE, la responsabilité hiérarchique des agents de l'unité territoriale en matière d'inspection du travail » ;
- « l'adjoint ou les adjoints du responsable d'unité territoriale reçoivent une délégation écrite précisant leur contribution au fonctionnement de l'équipe de direction de l'unité territoriale. Cette délégation recouvre tous les aspects de l'encadrement de l'inspection du travail ». La délégation de l'autorité hiérarchique du DUT vers son ou ses adjoint(s) peut notamment porter sur la réalisation de l'entretien annuel ; consciente de l'enjeu qui s'attache à la conduite de l'entretien personnellement par le DUT, la DGT recommande de réserver la délégation à un adjoint aux « très grosses UT », sans d'ailleurs indiquer un critère de taille de l'unité territoriale.

Les investigations de la mission confirment l'hétérogénéité des pratiques entre les unités territoriales où les inspecteurs du travail sont évalués par le DUT et celles où cet exercice revient à un DAT.

1.3. *Le calendrier des entretiens professionnels*

Tableau 26 : Calendrier des entretiens professionnels applicable aux personnels de l'inspection du travail entre 2009 et 2011

Etape de la procédure	2009	2010	2011
Date de la note de service de la DAGEMO	27 avril	24 février	1 ^{er} février
Délai de réalisation des entretiens professionnels	31 mai	30 avril	31 mars
Délai de transmission des comptes-rendus professionnels	30 juin	1 ^{er} juin	30 avril

Source : Mission à partir des notes de service de la DAGEMO.

Tel qu'il est prévu par les notes de service de la DAGEMO, le calendrier des entretiens professionnels est enserré dans des délais liés à celui des CAP d'avancement et de promotion :

- le délai de tenue des entretiens professionnels est compris entre 1 et 2 mois et l'échéance est avancée dans l'année sur la période 2009-2011 ;
- le délai de transmission des comptes-rendus d'entretien professionnel suit d'un mois celui de la réalisation.

Les délais très contraints qui en résultent pour l'encadrement de proximité n'apparaissent guère conciliables avec la réalisation de l'entretien professionnel des inspecteurs du travail ou des DATI par le DUT lui-même, pour plusieurs raisons cumulatives :

- dans les unités territoriales des départements urbains, le nombre moyen voire élevé de sections, qui accroît la charge d'entretiens professionnels à mener par un même responsable hiérarchique sur une courte période ;
- le fait que ces délais s'appliquent à l'ensemble des entretiens professionnels, y compris ceux réalisés à l'échelon supérieur en amont (entretien du DUT par le DIRECCTE) et en aval (avec les contrôleurs du travail, qui doivent logiquement suivre les entretiens menés avec les inspecteurs du travail qui sont leurs responsables hiérarchiques directs).

⁷² Cf. sa fiche annexée « Ligne hiérarchique de l'inspection du travail – Niveau territorial ».

Ce calendrier d'application générale aux fonctionnaires des services des ministères sociaux est par conséquent en total décalage avec les nécessités d'une évaluation de qualité des agents de l'inspection du travail :

- en ce qu'il permet difficilement voire empêche la prise en charge des entretiens par le DUT ;
- en ce qu'il pousse à une conduite stéréotypée de l'exercice, avec faute de temps disponible suffisant, une prise en compte marginale de la dimension qualitative de la manière de servir.

1.4. Le contenu de l'entretien professionnel

Le contenu de l'entretien professionnel, tel qu'il est prévu par l'arrêté du 7 mai 2009 modifié, est le suivant :

- l'article 5 dispose que « la valeur professionnelle de l'agent est appréciée en tenant compte, d'une part, des résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés initialement ou révisés, le cas échéant, au cours de l'année de référence et, d'autre part, de sa manière de servir évaluée au regard de ses compétences techniques, son efficacité, ses qualités relationnelles dans l'exercice des fonctions, ses capacités d'initiative, d'adaptation et d'organisation du travail, son sens du service public, ses capacités à exercer des responsabilités de niveau supérieur et, le cas échéant, ses capacités à animer, à gérer et à contrôler une équipe » ;
- l'article 6 dispose que « l'agent peut mentionner notamment, dans le compte rendu de l'entretien professionnel, préalablement et au cours de celui-ci, ses observations sur les difficultés rencontrées dans le cadre de ses fonctions, les acquis de son expérience professionnelle, ses besoins en formation, ses perspectives d'évolution professionnelle ».

La mission relève la logique avant tout qualitative de l'exercice (appréciation de la « valeur professionnelle » et de la « manière de servir »), tel qu'il est prévu par les textes de référence et décliné par le ministère du travail.

1.5. Le support de l'échange : le compte-rendu d'entretien professionnel

La mission a analysé le support 2011 de l'entretien professionnel pour identifier les rubriques susceptibles de favoriser la prise en compte d'éléments qualitatifs de la manière de servir. Le modèle de « compte-rendu d'entretien professionnel », annexé aux notes de service, est en effet un outil d'autant plus structurant pour l'exercice que les délais laissés à la ligne hiérarchique pour procéder aux entretiens sont brefs.

Tableau 27 : Analyse du modèle de compte-rendu d'entretien professionnel (année 2011)

Rubrique du modèle de compte-rendu	Longueur	Commentaire de la mission
I – Participants à l'entretien	Page 1	
II – Poste occupé (avec fonctions)	Page 2	
III – Objectifs		La dimension qualitative est souvent présente dans les objectifs prescrits mais cette présence dépend de l'orientation du management par le responsable hiérarchique
III. A – Bilan et réalisation des objectifs de l'année écoulée	Pages 3 et 4	Le bilan ne s'appuie que sur l'analyse de l'atteinte des objectifs prescrits L'analyse des résultats et enseignements tirés est parfois l'occasion d'une appréciation qualitative
III. B – Appréciation globale sur l'activité et la réalisation des objectifs de l'année écoulée	Page 4	La rubrique sur l'appréciation de l'évaluateur comporte quelquefois un élément qualitatif Deux rubriques (secondaires et rarement renseignées) apparaissent comme des fenêtres d'opportunité prévues pour aborder des aspects qualitatifs : - les éléments particuliers à prendre en compte (environnement, événement imprévu, difficultés structurelles ou conjoncturelles...) - les observations éventuelles de l'agent sur son activité et la réalisation des objectifs
III. C – Objectifs pour l'année à venir	Page 5	
IV – Compétences (acquises, à acquérir ou développer) et perspectives professionnelles	Page 6	
V – Formations (suivies ou envisageables)	Page 7	
VI – Valeur professionnelle (grille d'appréciation et synthèse par l'évaluateur)	Page 8	L'appréciation d'ensemble inclut souvent des éléments qualitatifs, que le canevas de l'entretien permet peu d'étayer
VII – Observations du directeur (et suites éventuelles : réduction d'ancienneté, promotion...)	Page 9	L'appréciation peut inclure des éléments qualitatifs

Source : Mission à partir de la note de service DAGEMO-DRH du 1^{er} février 2011 (Annexe B « Compte rendu d'entretien professionnel – exercice 2011 »).

L'analyse montre que le support, qui a une vocation synthétique, peut se révéler adapté à une prise en compte à parts égales des aspects qualitatifs et quantitatifs, selon l'usage qui est fait de l'entretien professionnel, ce qui met en exergue la responsabilisation des évaluateurs et des collaborateurs évalués.

En conséquence, la mission estime que l'amélioration qualitative de l'évaluation est compatible avec l'utilisation du formulaire générique, et elle ne recommande pas la mise au point d'un modèle de compte-rendu qui soit spécifique à l'inspection du travail.

En revanche, elle a identifié des voies d'aménagement de l'entretien professionnel qui consistent à compléter ce support par le recours à des documents complémentaires.

2. VOIES D'EVOLUTION DE L'ENTRETIEN PROFESSIONNEL DANS UN SENS PLUS QUALITATIF

2.1. *Un rééquilibrage global*

La mission a retiré de ses investigations le diagnostic que l'évaluation de des contrôleurs du travail en section⁷³ et des responsables de section est actuellement surdéterminée par l'exploitation des comptes-rendus annuels d'activité (CREMA), donc par une approche essentiellement quantitative (sans pour autant être exhaustive) de l'activité, en termes de nombres d'interventions et de suites à interventions. Elle est convaincue qu'un rééquilibrage s'impose, d'autant que le dispositif de la prime de fonctions et de résultat (PFR), dont l'objet est de faciliter l'individualisation des rémunérations des agents de catégorie A des administrations d'Etat en fonction de la performance évaluée par leur hiérarchie, est désormais applicable au corps de l'inspection du travail⁷⁴ depuis le 1^{er} janvier 2012.

Plusieurs pistes d'évolution peuvent être dégagées pour mieux documenter la mesure de la manière de servir et structurer les échanges liés à l'entretien professionnel. Ces pistes rejoignent la démarche suivie par la mission elle-même, qui a veillé à équilibrer les aspects quantitatif et qualitatif dans son contrôle. Elles auraient vocation à être officialisées par une note de service signée conjointement du DAGEMO et du DGT.

Au préalable, il importe d'encourager les parties prenantes à faire évoluer leurs pratiques de management, en se saisissant davantage des nombreux points d'entrée du canevas d'entretien professionnel pour une appréciation qualitative :

- la formulation des objectifs et l'équilibre entre eux, l'analyse des résultats et enseignements tirés ;
- les rubriques sur les éléments à prendre en compte et les observations de l'agent ;
- les appréciations d'ensemble (de l'évaluateur ou du directeur).

Parce qu'il indispensable d'aller au-delà de ce rappel, l'enrichissement qualitatif de l'évaluation serait également facilité par :

- la pluralité des thèmes (cf. 2.3.) et outils (cf. 2.4.) de mesure, par opposition à une démarche centrée sur le reporting quantitatif ;
- une meilleure appréhension des modalités d'exercice du métier, dans leur variété et leur complexité ainsi que sur la durée ;
- une prise en compte plus importante de la dimension collective du travail ;
- la valorisation des agents ou responsables évalués en les mettant davantage en situation de relater le contenu de leur travail et d'être porteurs de propositions de progrès ;
- un souci d'économie de moyen et de temps, pour que la préparation de l'entretien professionnel reste gérable par les personnels concernés.

⁷³ C'est-à-dire ceux des contrôleurs du travail visés par l'article L8112-5 du code du travail

⁷⁴ Arrêté du 27 janvier 2012 des ministres chargés du travail, du budget et de la fonction publique portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps de l'inspection du travail et fixant les montants de référence de cette prime.

Il convient également de dépasser l'idée que la prise en compte du qualitatif aurait par principe vocation à compenser, voire à « racheter » des carences en termes de quantité ou pourrait être comprise comme telle par les parties prenantes à l'évaluation. La mission observe d'ailleurs que l'approche essentiellement quantitative est de toute manière insuffisante au regard de la complexité des métiers d'agent de contrôle et du fait de la rigueur inégale des enregistrements dans Cap Sitère et du biais de facilité à laquelle elle conduit, à savoir privilégier les interventions plus productives sur les autres.

2.2. Un aménagement nécessaire du cadre de l'entretien professionnel

La spécificité des missions exercées par les responsables de section (inspecteurs du travail ou, le cas échéant DATI), qui sont à la fois des agents de contrôle, des autorités administratives (compétentes pour prendre des décisions) et des chefs de service, justifie un aménagement du dispositif d'entretien professionnel sur deux points clés : d'une part l'identité du supérieur hiérarchique direct en charge de l'évaluation et d'autre part le calendrier de l'exercice. La qualité de l'évaluation des contrôleurs du travail qui sont placés sous leur autorité hiérarchique et avec lesquels ils font équipe au quotidien, s'en trouverait grandement améliorée.

En premier lieu, la conduite de l'entretien professionnel annuel des inspecteurs du travail et des DATI devrait être assurée personnellement par le DUT, qui détient, par délégation du DIRECCTE, autorité sur les chefs de section d'inspection du travail, et non par un adjoint fonctionnel placé auprès du DUT. La notion de « supérieur hiérarchique direct » devrait ainsi être entendue dans un sens juridique et non fonctionnel, compte tenu de la structuration très particulière de l'inspection du travail. Cet aménagement n'empêcherait toutefois pas l'adjoint au DUT de préparer avec celui-ci les entretiens à mener avec les responsables de section. Il paraît tout à fait envisageable par une circulaire cosignée de la DAGEMO, en charge de la gestion des personnels déconcentrés du ministère du travail et de l'emploi, et de la DGT, autorité centrale du système d'inspection du travail. Cette circulaire introduirait ainsi une dérogation à la note de service précitée DAGEMO-DRH du 1^{er} février 2011.

En second lieu, compte tenu de la charge d'entretien qui en résulterait et d'une manière plus générale pour donner davantage de marge de manœuvre aux échelons déconcentrés de l'inspection du travail, il est impératif de desserrer⁷⁵ la contrainte de délai pesant sur la réalisation des entretiens et la transmission du compte-rendu à la DAGEMO. Les délais devraient être substantiellement étendus, et modulés en tenant compte de la taille des DIRECCTE car celle-ci détermine le nombre d'agents de contrôle et la complexité de l'enchaînement des entretiens aux différents échelons. En effet, le nombre de sections par région administrative, tel qu'il est fixé par l'arrêté du 23 juillet 2009 portant création et répartition de sections d'inspection du travail, varie pour se limiter au seul territoire métropolitain (et hors Corse) selon une échelle de 1 (Limousin avec 9 sections) à 18 (Ile-de-France avec 161 sections).

2.3. Thèmes à développer pour rendre l'évaluation plus qualitative

La mission estime que les thèmes suivants devraient pouvoir être davantage abordés :

1. Le cadre de travail : organisation et fonctionnement de la section, évolutions apportées et le cas échéant propositions en la matière.

2. Le métier d'agent de contrôle :

- sur le plan stratégique, l'échange sur l'approche retenue par l'agent (ou la section) : analyse de risques, inscription dans les logiques d'action collective, prise en charge de nouveaux secteurs ou de problématiques émergentes, impact de la crise, impact de réorganisations administratives, gestion de vacances de postes ou d'intérim, etc. ;

⁷⁵ Cet assouplissement doit devenir permanent, au-delà de ce qui est prévu pour l'année 2012 par la lettre en date du 15 février 2012 de la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales aux organisations syndicales du ministère chargé du travail.

- sur le plan opérationnel, la qualité des interventions et des suites, reflétant la construction dans la durée des relations avec les entreprises (stratégies visant à l'effectivité du droit du travail), en réponse aux origines multiples (et qui parfois se superposent) de l'activité (initiative pure ; déclinaison de plans d'action ; réponse à des difficultés signalées ...) ; il importe de ne pas se limiter, dans l'appréciation du travail réalisé, à la prise en compte des procès-verbaux (systématiquement suivis par la hiérarchie) et de quelques autres dossiers signalés sensibles ; l'agent de contrôle devrait être mis en situation de pouvoir fait état des dossiers emblématiques de réussites, de démarches au long cours (ou conduisant à des suggestions de démarches de progrès).

3. Le métier de cadre, au sens de chef de service (pour les inspecteurs du travail et les DATI) :

- le rôle de chef de service (responsabilité de la section) ;
- la fonction de veille pour le compte du système d'inspection ;
- la fonction d'appui (conseil, expertise) et de soutien (en cas de difficulté) au profit des contrôleurs du travail de la section, voire d'autres sections.

4. L'environnement de travail de l'agent (ou du service ou de la direction) :

- en interne au système d'inspection, la participation au (ou l'impulsion du) travail collectif (interventions conjointes, ateliers, plans d'action, référent, formateur, participation à des groupes de travail...) au sein du système d'inspection (dans l'UT, avec le siège de la DIRECCTE, avec d'autres sections, avec la DGT...) et le cas échéant propositions d'amélioration ;
- les relations avec les partenaires (organisations syndicales de salariés, organisations professionnelles, justice, police/gendarmerie, caisses de sécurité sociale...) et le cas échéant propositions d'amélioration.

2.4. Proposition d'outils complémentaires en vue des entretiens professionnels

Le cadre de l'entretien professionnel déterminant en bonne part le déroulement de l'exercice et la plus ou moins grande facilité à aborder des aspects qualitatifs, la mission estime indispensable que l'évaluateur et l'évalué disposent conjointement de documents informatifs et préparatoires, en complément du support de compte-rendu. Ces deux documents devraient être reconnus comme tels, par note de service DGT-DAGEMO, et faire l'objet à la fois d'un échange préalable entre l'évaluateur et l'évalué et d'une conservation en annexe du compte-rendu professionnel et d'un versement au dossier de l'agent évalué :

1. Un bilan d'activité transmis par l'agent évalué à son évaluateur ; ce document à visée qualitative porterait sur les thèmes mentionnés au 2.3 ; il aurait vocation à intégrer la contribution du contrôleur ou du responsable de section aux aperçus semestriels car ces contenus, au-delà de leur fonction de veille, sont illustratifs des enjeux concrets d'exercice du métier ; la DGT pourrait diffuser une maquette susceptible d'être déclinée par chaque DIRECCTE, en concertation avec les sections et les organisations syndicales, ce qui repositionnerait utilement le dialogue de gestion et le dialogue social ;

2. Le compte-rendu annuel d'activité (extrait de l'application Delphes à partir des enregistrements d'interventions et de suites à intervention dans Cap Sitère), pour prendre acte officiellement de l'usage de cet instrument de reporting quantitatif.

La reconnaissance de ces deux documents complémentaires consacrerait le rééquilibrage entre les dimensions quantitative et qualitative, sans en sacrifier une au détriment de l'autre. La mission estime en effet que la juste appréciation de la valeur professionnelle des agents repose sur la combinaison intelligente des deux approches et sur le réinvestissement de la hiérarchie de proximité dans le dialogue sur le cœur de métier et sa fonction d'appui aux sections. Elle considère à cette aune que le régime d'évaluation⁷⁶ mis en place pour l'année 2012, compte tenu des difficultés managériales rencontrées au sein de l'inspection du travail, a vocation à n'être que transitoire, dans l'attente d'un dispositif pérenne équilibré.

Par ailleurs, les bilans annuels élaborés par les responsables de section dans le cadre de l'entretien professionnel pourraient être consolidés par la hiérarchie de proximité et participer à la valorisation de l'action de l'inspection du travail au niveau de l'unité territoriale et de la DIRECCTE. Il s'agirait bien d'un usage externe et non d'un benchmarking entre sections.

⁷⁶ La lettre précitée du 15 février 2012 de la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales prévoit que « les agents évalués en 2012 le seront sur les aspects qualitatifs de leur activité, à l'exclusion des aspects seulement quantitatifs ».

Annexe 6 : Le système français d'inspection généraliste au regard des textes internationaux

L'objet de cette annexe est d'exposer combien l'histoire de l'inspection du travail est étroitement liée à des dispositions prises au niveau international, et de synthétiser les éléments structurants qu'imposent les conventions applicables de l'Organisation internationale du travail (OIT) aux systèmes d'inspection du travail de ses Etats membres.

- La référence aux conventions de l'OIT qui traitent de l'inspection du travail est fondatrice⁷⁷, et irrigue la culture commune des services. Mais il est apparu que, concernant plusieurs dispositions de ces conventions, la lecture faite par certains acteurs du système français est parfois extensive, ou au contraire sélective ;
- Sur un autre plan, au niveau de l'Union européenne, le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT) regroupant les responsables des autorités centrales des systèmes d'inspection des Etats membres, se réunit régulièrement et adopte des campagnes coordonnées de contrôles. Celles-ci fonctionnent dans un horizon théorique de convergence, avec en arrière plan une esquisse d'harmonisation en vue d'une application équivalente des normes dans chaque Etat membre.

Cet ancrage international n'est lui-même pas sans lien avec la nature même du rôle attendu de régulation de l'inspection du travail : régulation à caractère non seulement social, mais aussi à dimension économique entre les entreprises exerçant les mêmes activités, ce qui a aussi une certaine importance à l'échelle internationale.

Ces textes internationaux ratifiés, dont la valeur juridique est supérieure à celles des lois nationales, prescrivent des missions et des objectifs à atteindre en matière d'inspection du travail. Ils sont toutefois conçus dans le respect de la souveraineté des Etats membres, auxquels ils laissent une grande latitude d'application. Les Etats signataires disposent de la liberté de choix parmi une variété de formules, d'organisations, et de fonctionnements. Pour autant, dans une logique de résultats transcendant les particularismes, les instances internationales font œuvre de comparaison, d'incitation à progrès et d'évaluation des fonctionnements respectifs : ceci fonde les obligations qui pèsent sur chaque système d'inspection de fournir des informations sur les moyens mis en œuvre et les résultats atteints.

1. LES CONVENTIONS DE L'O.I.T. PRESCRIVENT UN FONCTIONNEMENT EN SYSTEME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Les articles 1 et 22 de la convention 81 stipulent respectivement que « *Chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur doit avoir un système d'inspection du travail dans les établissements industriels* », ainsi que « *dans les établissements commerciaux* ». L'article 4-1° de cette convention ajoute que « *l'inspection du*

⁷⁷ Convention 81 : inspection du travail dans l'industrie et le commerce (1947) et son protocole d'extension aux services non commerciaux (1995) ; Convention 129 : inspection du travail dans l'agriculture (1969) ; Convention 178 : Inspection du travail pour les gens de mer (1996) ; ces trois conventions ont été ratifiées par la France ; la convention 150 sur l'administration du travail (1978) ne l'a pas été. L'OIT émet aussi des recommandations, dont la recommandation 81 sur l'inspection du travail. Cependant, antérieurement à ces textes actuels, l'ancrage international de l'inspection du travail préexistait : c'est en tirant les leçons de l'échec d'une première formule en 1874 à la diligence des Conseils Généraux, et suite à la Conférence internationale sur le Travail, réunie à Berlin le 15 mars 1890, prévoyant l'instauration d'une législation internationale du travail, que les autorités françaises créèrent, par la loi du 2 novembre 1892 un corps d'inspecteurs du travail, fonctionnaires d'État.

travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale ». En outre, l'article 1-2° de la convention 129 précise que l'organisation pour l'agriculture sera « *de telle sorte qu'aucune entreprise agricole n'échappe au système national d'inspection du travail* ».

Il n'existe pas de définition formelle par l'OIT de ce que doit être un système d'inspection du travail que les Etats membres sont tenus de mettre en œuvre. L'OIT prescrit seulement des missions, des objectifs ainsi que des exigences en matière de moyens (juridiques, institutionnels, humains, financiers, matériels). C'est la qualité de fonctionnement de cet ensemble, par ses interactions⁷⁸, qui doit constituer un système cohérent d'inspection du travail. Celui-ci ne se résume donc pas à la somme des actions déployées par les agents de contrôle, mais il implique aussi celles de l'instance centrale de pilotage, de l'encadrement et de tous les autres acteurs du système (équipe pluridisciplinaire régionale, ressources d'appui, services de renseignements...).

1.1. L'inspection du travail française a longtemps fonctionné sans être structurée en système d'inspection

Au delà de la ratification des conventions⁷⁹ OIT 81 et 129, l'instauration d'une autorité centrale de l'inspection du travail au sens de l'article 4 de la convention 81 a été longuement retardée en France.

Ainsi, en 1981 soit plus de 30 ans après la ratification française de la convention 81, le rapport d'une mission tripartite du BIT d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France⁸⁰, recommandait notamment les réformes suivantes :

« *Création d'une autorité centrale, chargée de diriger l'ensemble des agents de l'inspection du travail et structurée de façon à :*

- a) Leur donner des directives sur la manière de conduire leur activité ;*
- b) Leur prêter un appui constant,*
- c) Leur fournir la documentation nécessaire.*

« *Création d'un conseil central de l'inspection du travail de composition tripartite et destiné à assister l'autorité centrale.* »

La décision qui en résulta fut (seulement) la création en 1982 de la Mission centrale d'appui et de coordination (MICAPCOR), avec un rôle technique et fonctionnel, mais pas d'autorité centrale de l'inspection du travail, car selon une doctrine administrative qui a longtemps prévalu, « *le ministre chargé du travail est l'autorité centrale*⁸¹ ».

La MICAPCOR a notamment impulsé la production de guides méthodologiques de contrôle, puis a posé les bases du guide déontologique actuel de l'inspection du travail finalisé et diffusé en février 2010.

L'avis du conseil économique et social du 24 janvier 1996 sur l'inspection du travail préconisait notamment de renforcer l'autorité centrale.

⁷⁸ « *Un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but* Joël DE ROSNAY, *Le Macroscopie*, éditions du Seuil, Paris, 1975 (p. 91). Les travaux d'Edgard Morin ont mis en lumière que les interactions sont le constituant essentiel d'un système.

⁷⁹ La convention 81, adoptée par la conférence internationale du travail le 11 juillet 1947 a été ratifiée par la France par une loi du 10 août 1950 ; la convention 129 l'a été en 1972 et la convention 178 en 2004.

⁸⁰ Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France (en particulier p. 87), service de l'administration du travail, Bureau International du travail, Genève 1981.

⁸¹ Voir article de Claude CHETCUTI « *A propos de la convention 81* », in *Revue française des affaires sociales*, n°octobre-décembre 1992 consacré au centenaire de l'inspection du travail.

Plusieurs rapports de l'IGAS, notamment en 2002 et 2005, avaient également pointé l'absence persistante d'autorité centrale effective et la nécessité d'un « *renforcement de la capacité de pilotage au niveau central* », à partir d'un regroupement de la MICAPCOR et de la mission animation des services de la Direction des relations du travail (DRT)⁸².

La circulaire DRT du 12 mars 2003 avait fixé un cap en posant des orientations de principe pour une politique du travail et en les assortissant d'objectifs. Peu après, le drame de Saussignac en septembre 2004, sans précédent dans l'histoire des services de l'inspection du travail française⁸³ a joué comme un catalyseur pour emporter des arbitrages budgétaires favorables ouvrant la voie à une avancée institutionnelle majeure. A la suite du rapport remis par le directeur de l'INTEFP⁸⁴, qui préconisait la création d'un « service central de l'inspection du travail, structure administrative de soutien et d'encadrement », l'article 4 de la convention 81 fut mis en œuvre.

Sur la base des travaux préparatoires engagés par la DRT, un décret du 22 août 2006 portant création de la Direction Générale du Travail (DGT), à partir de la DRT et de la MICAPCOR, officialisait la mise en place de l'autorité centrale, sur les plans juridique et fonctionnel. Cette création intervenue 56 ans après la ratification française de la convention 81, a enfin permis de parachever l'organisation institutionnelle du système d'inspection du travail. La recodification du code du travail, menée à droit constant et entrée en vigueur en 2008, a été l'occasion de renforcer la lisibilité du cadre légal de l'inspection du travail⁸⁵.

1.2. Cette récente mise en place d'un système d'inspection se traduit progressivement sur le plan opérationnel.

Depuis l'instauration de l'autorité centrale, de nombreux éléments essentiels d'un fonctionnement en système ont été posés, en particulier la structuration du pilotage, la clarification de la ligne hiérarchique, le développement du système d'information et une application rénovée du principe de rendu-compte, de même que tout le dispositif d'appui (au niveau central, régional et local) et de soutien aux agents en difficulté. Il demeure toutefois, en particulier du fait du caractère récent de ces évolutions, un écart entre le fonctionnement prescrit et le fonctionnement réel.

Ce bref rappel chronologique explique que dans cette administration plus que centenaire qui a préexisté à son propre ministère, le vocable même de « système » fédérant les services en charge de l'inspection du travail ne soit pas encore spontanément intégré par les agents et ne se retrouve guère dans leurs représentations collectives. La culture professionnelle de l'inspection du travail s'est construite sur base d'un exercice individuel du métier en l'absence de dispositifs institués d'échange et de consolidation collective des pratiques et des choix méthodologiques. Auparavant, les seuls éléments d'intégration résidaient dans la fixation annuelle des priorités de l'inspection du travail par le ministre, dans la fonction de supervision des sections qui était assurée par le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), et à compter de 1982 dans la production méthodologique de la MICAPCOR. L'absence prolongée d'autorité centrale, de « tête de réseau », n'a pas permis à l'inspection française de dépasser la posture individualiste pour fonctionner dans une logique de système.

⁸² Rapport IGAS n°2003-138 de Marie-Pierre HOURCADE, Christophe LANNELONGUE, Daniel LEJEUNE et Bruno LUCAS, consacré au « pilotage et l'animation de fonction d'inspection du travail » et rapport IGAS n°2005-008 de Emmanuelle JEANDET-MENGUAL et Jacques ROUX, consacré à « l'évolution des services déconcentrés des services de l'Etat dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ».

⁸³ Deux agents de contrôle (un contrôleur de la MSA et une contrôlease du travail stagiaire de l'ITEPSA) ont été tués par un employeur en Dordogne lors d'une visite de contrôle.

⁸⁴ Jean BESSIERE a remis son rapport, qui fit référence, sobrement intitulé « *L'inspection du travail* » en janvier 2005 au ministre délégué aux relations du travail.

⁸⁵ Le code du travail (8ème partie, livre 1^{er}, titre II « système d'inspection du travail »), de même que le Conseil constitutionnel (décision du 17 janvier 2008, point 14) ont intégré cette terminologie de système d'inspection du travail.

La cohérence opérationnelle du système français d'inspection du travail repose sur les avancées d'organisation qui en ont défini précisément les acteurs. Mais de fait, elle reste en cours de consolidation ce qui requiert de la durée. Dans un contexte marqué par des réorganisations majeures depuis 2008⁸⁶, les marges de progression résident surtout dans le développement d'un sentiment partagé d'appartenance à une inspection du travail fonctionnant véritablement en système.

2. LES CONVENTIONS DE L'O.I.T. ENCADRENT LES MISSIONS DE TOUT SYSTÈME D'INSPECTION

L'OIT, tant à l'article 3 de sa convention 81, qu'à l'article 6 de sa convention 129 dont les dispositions sont similaires, assigne trois missions à tout système d'inspection du travail : l'application des dispositions légales, l'information des employeurs et des salariés et le signalement des déficiences ou abus non couverts par les dispositions légales existantes.

Il est important de remarquer que ces missions sont attribuées au système d'inspection, et non directement aux inspecteurs du travail qui en sont les acteurs. A contrario, la mission relève que le code du travail français définit les missions assignées aux inspecteurs du travail⁸⁷, et non pas au système d'inspection, reflétant l'héritage d'une conception fondée sur le métier de l'agent de contrôle et, en ce sens, essentiellement individualiste, alors même que les textes de l'OIT privilégient une approche collective.

2.1. La mission première est d'assurer l'application des dispositions légales

La première mission du système d'inspection du travail est « *d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes* » (article 3a, convention 81).

Cette mission première inclut, évidemment, les actions de contrôle au rang des moyens de l'application de la législation du travail, mais la formulation internationale retenue « *d'assurer l'application* » indique clairement un objet plus vaste et des modalités variées. Dans une logique de résultat, il convient d'agir en sorte d'obtenir l'application effective de la législation du travail. Cette action s'inscrit souvent dans la durée, consistant à faire progresser l'effectivité du droit dans les entreprises. L'essentiel de l'activité d'inspection du travail relève de cette vaste mission, en articulant approches répressive et préventive. « *Son rôle, c'est le contrôle de l'application de la loi, avec ce qui va avec : l'existence de sanctions, qu'on y recourt ou qu'on ne fasse que les invoquer dans le cadre d'une négociation non pas du droit mais de l'application du droit*⁸⁸. »

Ce point est fondamental. Il rend compte de la réalité complexe du travail des agents de contrôle de l'inspection du travail. Concrètement, l'idée qu'à l'issue d'un contrôle l'ensemble des pratiques de l'entreprise devrait être en parfaite harmonie avec la totalité des dispositions du code du travail est le plus souvent un horizon quasiment impossible à atteindre. C'est plutôt sur la durée et dans la relation avec l'employeur qu'est recherchée l'effectivité du droit du travail.

L'intervention aux fins de contrôle se développe à partir de deux types d'approches sensiblement différentes :

⁸⁶ Fusion de trois inspections sectorielles préexistantes (agriculture, mer et transports) et de l'inspection du « régime général » ; intégration régionale des anciennes directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) lors de la création des DIRECCTE

⁸⁷ Voir l'article L 8112-1 du code du travail et suivants.

⁸⁸ Extrait d'une conférence de Philippe AUVERGNON, directeur de recherche au CNRS, et Université Montesquieu Bordeaux IV « *Pour l'effectivité du droit du travail : quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs ?* ».

- une première approche s'inscrivant dans un temps court, où la fugacité des situations conjuguée à la gravité des risques impose une problématique d'urgence. Cette approche qui caractérise fortement le contrôle des chantiers du BTP, se retrouve également dans les opérations ciblées comme prioritaires ou inscrites dans une programmation (et parfois réalisées collectivement) sur des points particuliers : opérations en série ou « coup de poing » de contrôle saisonnier, sur le travail illégal, sur le temps de conduite dans le transport routier, sur certaines installations ou l'utilisation de certains procédés ou produits : dans tous ces cas de figure, l'action des agents est souvent centrée sur le recensement de constats d'infraction sur quelques dispositions majeures et sur la mobilisation de la panoplie des moyens de coercition, avec une fréquente verbalisation ;
- une seconde approche qui s'inscrit dans un temps long dans laquelle l'agent contrôle spécifiquement une entreprise ou un établissement. en poursuivant des objectifs gradués. Dans une sorte de « négociation » pragmatique de l'application du droit avec l'employeur, une « accommodation »⁸⁹ qui combine information sur les risques et dispositions applicables, persuasion pédagogique et menace de sanction, l'inspecteur obtiendra des avancées significatives dans l'état d'application du droit sur le ou les thèmes qu'il a choisis comme prioritaires.

Entre ces deux situations types, la pratique comporte des registres intermédiaires, pour le bâtiment par exemple, consistant à développer des actions d'information, de contrôle visant l'ensemble des acteurs économiques concernés, du maître d'ouvrage en passant par le maître d'œuvre, les coordonnateurs, les entreprises principales et les sous-traitants. Plus globalement, l'appréhension de l'effectivité du droit par le seul contrôle instantané de situations de travail apparaît de moins en moins pertinente. De même, les campagnes ponctuelles présentent l'intérêt de ne pas seulement viser à agir sur une situation donnée mais de procéder à un état des lieux du respect de la réglementation dans un domaine précis et de conduire à faire évoluer les pratiques des acteurs au moyen d'actions tournées vers une branche ou un secteur professionnel et coordonnées par l'autorité centrale.

Cette complexité intrinsèque de l'activité tantôt de contrôles en série, tantôt avec « accommodation » circonstanciée nécessite, pour obtenir des résultats probants une forte implication personnelle des agents de contrôle.

Pour ces raisons, la mesure de l'action de l'inspection du travail est délicate et ne peut être ramenée à la seule quantification des interventions et des suites écrites à intervention telle qu'elle est actuellement opérée dans le système d'information de l'inspection du travail (Cap Sitère). De surcroît, dans une logique de système, d'autres leviers que les actions de contrôle peuvent être actionnés au bénéfice de l'application du droit (ex : actions de sensibilisation, d'information, de partenariat avec des acteurs externes, appui au dialogue social...).

⁸⁹ Pour reprendre une formulation du sociologue Nicolas DODIER « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité », in Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT, *Justesse et justice dans le travail*, Paris, PUF, 1989, p. 281.

2.2. *Les missions d'information et de signalement*

La seconde mission prescrite par l'OIT est « *de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales* » (article 3b, convention 81). Cette mission induit l'obligation pour le système d'inspection de comporter « *des bureaux locaux aménagés de façon appropriée aux besoins du service et accessibles à tous intéressés* ». Situait l'agent de contrôle en position d'impartialité face à la dualité de ses interlocuteurs, ce devoir d'information est ainsi commenté dans le guide de déontologie⁹⁰ diffusé en 2010 par la DGT : « *Les conseils techniques recouvrent l'ensemble du champ de la législation du travail et vont de l'explicitation de la règle et des modalités de sa mise en œuvre jusqu'à l'orientation vers d'autres organismes, institutions ou experts. Il ne s'agit pas pour l'agent de contrôle de déterminer à la place du demandeur la solution technique ou/et juridique, mais seulement de fournir des indications propres à respecter la règle* ».

Au-delà de l'action des agents de contrôle, l'inspection du travail mène, au niveau régional et départemental, des actions d'information, voire d'accompagnement des entreprises, des organisations professionnelles et syndicales⁹¹.

Il est clair que le devoir d'information des employeurs et des salariés concourt à la compréhension et à l'appropriation des règles, et par suite qu'il contribue à assurer l'application effective de la législation. Mais la mise en œuvre de cette mission n'est pas non plus aisée : l'inspection du travail est conduite à rechercher un difficile équilibre entre programmer a priori des interventions dans les entreprises, et répondre au flux de la demande sociale⁹².

En troisième mission, l'OIT assigne une fonction de veille au système d'inspection, consistant à « *porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes* » (article 3c, convention 81).

A côté des missions précitées de contrôle et d'information, la fonction des inspecteurs du travail consiste donc à être des capteurs de la réalité sociale et à alerter l'autorité centrale⁹³. Les agents de contrôle sont des détecteurs de questions toujours concrètes et de problématiques émergentes dans l'application du droit du travail et agissent comme des micro-concepteurs de stratégies pertinentes pour faire appliquer, et donc faire avancer, le « droit réel ».

2.3. *Les autres missions confiées ne doivent affecter ni l'autorité, ni l'impartialité, ni la nécessaire indépendance des agents du système*

La convention OIT 81 prévoit également que « *si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs* ».

⁹⁰ *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, DGT, février 2010, p 26.

⁹¹ A titre d'exemples : les initiatives de promotion de l'égalité d'accès dans l'emploi et dans le travail, de développement de la négociation des accords sur la pénibilité, de promotion de l'égalité professionnelle, de l'emploi des seniors, de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés ainsi que les conventions de prévention du travail illégal. Ces actions se situent généralement à l'articulation entre la politique du travail et la politique de l'emploi.

⁹² David WEIL dans un article « *Pour une approche stratégique en matière d'inspection du travail* », *Revue internationale du travail*, vol 147 (2008), note qu'« *il subsiste un grand nombre de secteurs où l'on constate soit un niveau élevé d'accidents du travail, mais un faible taux de plaintes (ce qui pourrait inciter l'inspection du travail à négliger ces secteurs par rapport à d'autres), soit des secteurs connaissant des taux de lésions professionnelles relativement faibles mais des taux de plaintes élevés, suscitant ainsi un intérêt disproportionné de la part de l'autorité de régulation* » (p. 389)..

⁹³ Au titre de signaux précoces dont l'histoire a montré qu'ils auraient pu être mieux exploités, on rappellera qu'en 1906, Denis AURIBAUT, inspecteur du travail du Calvados, signalait pour la première fois en France la mort de 50 employés exposés à l'amiante dans l'usine de filature de Condé-sur-Noireau près de Caen ouverte en 1890 et recommandait des mesures de contrôle. De même, en Angleterre, une inspectrice du travail avait alerté sur ce risque dès 1898.

La vigilance qu'appelle cette disposition est bien connue dans les services, comme l'attestent plusieurs recours déposés au fil des années par des organisations syndicales auprès du BIT, concernant certains aspects de l'évolution des services déconcentrés en charge du travail et de l'emploi. A titre d'exemple, sur saisine d'organisations syndicales internes des services déconcentrés, le comité des experts du BIT a en 2011 été amené à formuler des réserves sur une circulaire prévoyant des contrôles conjoints associant des agents de l'inspection du travail en matière d'emploi d'étrangers sans titre de travail.

A cet égard, le principe d'indépendance est souvent invoqué par les agents ou leurs syndicats. Les conditions de cette nécessaire indépendance des agents de l'inspection sont organisées dans les mêmes termes par la convention 81 (article 6) et la convention 129 (article 8) : « *Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue* ».

Ce point revêt habituellement en France une sensibilité particulière. Cependant, l'analyse combinée des textes des conventions de l'OIT montre d'une part que les agents de l'inspection du travail doivent nécessairement exercer leurs attributions à l'intérieur d'un ensemble administratif organisé, le système d'inspection, d'autre part que l'indépendance qui leur est garantie vis-à-vis de tout changement politique et plus largement vis-à-vis de toute influence indue vise toute influence provenant de l'extérieur de ce système.

En d'autres termes, l'indépendance des agents composant, à chacun des niveaux, le système d'inspection ne s'entend pas sur le plan individuel, mais s'exerce à l'intérieur du système. Par conséquent, l'indépendance édictée par l'OIT oblige à une lisibilité structurelle du système d'inspection : par son fonctionnement, celui-ci doit être à même de rassurer les agents en constituant concrètement cette garantie prescrite contre les ingérences externes dans la conduite de leurs missions.

De façon bien connue, cela se traduit en France, au niveau territorial, par une des exceptions au principe de l'autorité d'ensemble des préfets sur les services déconcentrés de l'Etat : celle-ci ne concerne pas les « *actions d'inspection de la législation du travail* »⁹⁴, qui s'exercent sous la seule autorité de la hiérarchie locale de l'inspection du travail, c'est-à-dire le DIRECCTE et par délégation le directeur de l'unité territoriale.

Par ailleurs, cette indépendance garantie vis-à-vis de toute influence extérieure indue doit être soigneusement distinguée du principe de libre décision des suites à réserver aux contrôles, principe avec lequel l'indépendance est parfois, mais à tort, amalgamée. En effet, dans les mêmes termes, l'article 17 c) de la convention 81 et l'article 22-2 de la convention 129 stipulent : « *Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites* ».

Comme explicité par le recueil précité des *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, ce principe fondamental de libre décision préserve la liberté d'appréciation entre la prise d'une mesure coercitive ou un rappel de la réglementation sous forme d'observation. En complément des apports de la formation initiale, les ateliers d'échanges de pratiques professionnelles peuvent permettre aux agents de se professionnaliser dans l'appréciation de cette opportunité de mise en œuvre, qui « *n'est pas la liberté de faire ou de ne pas faire : en présence d'infractions concrètement constatées par l'agent de contrôle, celui-ci ne peut s'abstenir d'agir et il n'a que le choix de ses modalités d'action* ».

⁹⁴ Parmi les exceptions aux attributions des préfets, l'article 33, I, 2° du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements mentionne les « actions d'inspection de la législation du travail ».

2.4. Les systèmes d'inspection doivent régulièrement justifier de leurs résultats

En des termes identiques, la convention 81 (articles 19 et 20) et la convention 129 (articles 24 et 25) obligent respectivement les inspecteurs et l'autorité centrale de chacun des systèmes d'inspection à rendre compte de leur action, en toute transparence :

1. Les inspecteurs du travail ou les bureaux d'inspection locaux, selon les cas, seront tenus de soumettre à l'autorité centrale d'inspection des rapports périodiques d'un caractère général sur les résultats de leurs activités.

2. Ces rapports seront établis selon la manière prescrite par l'autorité centrale et traiteront des sujets indiqués de temps à autre par l'autorité centrale; ils seront soumis au moins aussi fréquemment que l'autorité centrale le prescrira et, dans tous les cas, au moins une fois par année.

De même que les objectifs assignés aux systèmes d'inspection peuvent donner lieu à plusieurs modalités d'organisation, ces textes laissent toute latitude nécessaire à l'autorité centrale de chacun des systèmes pour déterminer le contenu et les modalités selon lesquels les inspecteurs, ou les entités locales qui les regroupent, feront rapport de leurs activités.

Pour autant, ces textes constituent le fondement de l'obligation de compte-rendu faite aux inspecteurs, obligation assortie évidemment d'une cohérence formelle de contenu et de support nécessaire à toute agrégation et exploitation. De ce point de vue, le recours à un système d'information comme a choisi de le faire la DGT, en s'appuyant sur l'outil d'aide au contrôle que vise simultanément à être Cap Sitère est légitime, seuls pouvant être questionnés des points d'amélioration fonctionnelle.

Il reste aussi que l'autorité centrale doit quant à elle procéder de façon équilibrée à la collecte d'informations et à l'évaluation de l'action réalisée. Elle a la responsabilité de concevoir un dispositif non univoque, permettant de prendre en compte à la fois les données quantitatives et qualitatives inhérentes à la complexité (cf. supra) de l'activité d'inspection du travail. Ce point a été exposé dans une publication qui reste d'actualité d'un responsable du BIT⁹⁵ : « *L'inspection du travail (...) est de plus en plus appelée, pour l'obtention de ressources financières, à justifier des résultats atteints. Cette obligation d'avoir à justifier son efficacité a le mérite d'obliger l'inspection à s'interroger sur son organisation et son fonctionnement ; cette obligation ne doit toutefois être ni trop contraignante ni trop absolue (...). L'efficacité de l'inspection ne se mesure pas comme celle d'une entreprise : leurs objectifs, leurs méthodes, les résultats attendus sont différents. Beaucoup des activités de l'inspection ne sont pas quantifiables.* »

A cet égard, et même s'ils sont perfectibles, l'autorité centrale gère un certain nombre d'outils d'analyse qualitative de l'activité du système d'inspection du travail (bilan du BOP 111, synthèses semestrielles des relations du travail, rapports de quinzaine, rapport annuel au BIT...).

3. LA POSTURE GENERALISTE COMPORTE DES EXIGENCES EN TERMES DE MAITRISE DES RISQUES

« *A l'instar de la société française qui a développé depuis longtemps la spécificité de son système étatique, l'inspection française du travail s'est forgé progressivement une identité propre en la démarquant des autres systèmes existants, que l'OIT exprime sous le terme d'"inspection du travail à la française " »⁹⁶.*

⁹⁵ Extrait de l'article de Michel LAFOUGERE, chef du service de l'administration du travail au BIT « *L'inspection du travail dans un monde en mutation, les défis auxquels elle est confrontée* » Revue Française des Affaires Sociales n° 4, 1992.

⁹⁶ En Europe, seuls les systèmes espagnols et portugais sont également généralistes. « *Conceptions et mutations de l'inspection du travail* » Thèse de doctorat. Pierre PREVOSTEAU, mars 1992.

Depuis longtemps, à l'échelle internationale, il existe deux grands types de système d'inspection du travail : l'un de type « généraliste », dont le système français est emblématique mais concernant un nombre limité de pays, et l'autre « spécialisé ». Chacun d'eux est considéré compatible avec les conventions internationales, selon la logique précitée de l'OIT d'évaluation des systèmes en fonction de leurs résultats. Au final, le seul critère retenu est celui de l'efficacité, « *l'amélioration des conditions et du milieu de travail requiert une administration du travail qui fonctionne bien et, en particulier, une inspection efficace* »⁹⁷.

A la lumière de ce critère, chacun des deux aspects souvent confondus⁹⁸ dans la terminologie courante d'« inspection généraliste » comporte sa part d'avantages, mais induit également des précautions à prendre en termes d'efficacité, compte tenu de la technicité requise dans la couverture du champ d'application du droit du travail.

3.1. L'approche généraliste présente les avantages d'une couverture globale, mais elle impose de maîtriser le risque d'éparpillement.

En termes de compétences juridiques, l'inspection est généraliste au sens d'une globalité d'approche des relations de travail, par opposition à une approche centrée sur les seules conditions de travail dominante sur le plan international. Pour autant, les publications du BIT analysent que la dimension généraliste a pour corollaire de multiplier les objectifs considérés comme prioritaires, tandis que les choix et les aptitudes individuels des inspecteurs ont une forte influence sur l'activité effective d'inspection, avec un risque de dispersion des ressources disponibles.

De fait, l'inspection du travail française s'est développée au fil des années sur la base d'une grande implication individuelle de ses agents. Cette implication lui procure sa force d'adaptation et de réactivité. Mais ce ressort individuel requiert aussi, dans l'organisation du système d'inspection, des procédures efficaces d'harmonisation collective pour maîtriser une cohérence de traitement, dans un temps où les entreprises se complexifient et fonctionnent de plus en plus en interdépendance économique ou en réseau.

Par hypothèse, l'approche des systèmes spécialisés implique une intervention limitée à certains aspects (le champ des conditions de travail, la lutte contre le travail dissimulé...), ce qui peut favoriser une approche plus technique des risques mais présente l'inconvénient d'un angle plus étroit au détriment de la vision globale et dynamique nécessaire à l'organisation d'une prévention efficace. A l'inverse, l'approche généraliste repose sur l'attribution d'une compétence générale et incarne une volonté d'appréhension globale de la relation de travail, incluant l'organisation du travail et la représentation des travailleurs dans l'entreprise.

Or, dans l'entreprise, la prévention des risques passe par une appropriation des règles publiques prescrites et cette appropriation concerne non seulement la direction mais aussi les personnels et leurs représentants. Au final, la prévention réelle résulte d'un compromis social, intégrant des arbitrages d'ordre économique et de préservation d'emplois, face auxquels l'inspecteur du travail, par sa pratique précitée « d'accommodation »⁹⁹ dans la durée, doit interagir et se positionner, comme le montre par exemple son implication dans le fonctionnement et le suivi des CHSCT.

⁹⁷ Extrait des conclusions de la 70^{ème} session de la Conférence Internationale du Travail (1984).

⁹⁸ S'agissant respectivement de l'approche généraliste des relations de travail, et de l'attribution de compétence interprofessionnelle sur une zone géographique.

⁹⁹ Voir l'article précité de Nicolas DODIER.

Les atouts de cette globalité d'approche sont renforcés par la personnalisation de l'action administrative, car dans l'approche généraliste française, l'inspecteur ou le contrôleur du travail acquiert une connaissance d'ensemble cohérente de tous les acteurs de l'entreprise. Cette vision s'affine avec le temps grâce au principe de continuité d'interlocuteur : dans un suivi relationnel avec le chef d'entreprise (et/ou ses cadres techniques), chaque visite de contrôle, chaque intervention ponctuelle, ou décision particulière sont reliées. Il en va de même des relations avec les représentants du personnel : l'inspecteur du travail accompagne le fonctionnement du dialogue social dans les entreprises. Au total, c'est avec cette vision pondérée que l'agent de contrôle gère, « négocie » avec les moyens de coercition disponibles, l'accommodation de la réalité d'application de la législation du travail.

Au passage, la mission rappelle que cette dimension ne se présente pas dans une même réalité pour les inspecteurs et les contrôleurs du travail¹⁰⁰. Les contrôleurs du travail sont plus souvent confrontés directement à la violence de relations sociales brutales, particulièrement en période de crise économique, voire même, parfois, à la violence de l'employeur à leur égard, alors que les inspecteurs ont plus souvent affaire à des professionnels des relations sociales ou du droit social dont les formes de résistance sont beaucoup plus policées.

Symétriquement, cette approche globale évite au chef d'entreprise d'avoir à composer avec la multiplication et le cloisonnement des intervenants de l'administration : l'inspecteur du travail est son interlocuteur premier pour toute question de travail et d'emploi, à charge pour celui-ci de relayer la question en sollicitant si nécessaire un interlocuteur plus précis.

Enfin, cette approche globale constitue aussi *a priori* un atout méthodologique, face au développement de nouveaux risques résultant d'évolutions profondes des modalités du travail. Ainsi en va-t-il pour l'appréhension organisationnelle et managériale des risques psychosociaux (RPS), en tant que situations individuelles ou collectives de souffrance psychique (stress, violences internes et externes, harcèlement, épuisement professionnel, mal être, troubles de la santé mentale) en lien avec une activité professionnelle.

Cependant une inspection de type généraliste doit gérer son propre risque d'éparpillement entre des cibles nombreuses. Progresser vers plus de cohérence dans la mobilisation des ressources en temps disponible constitue un enjeu de premier ordre pour conforter et amplifier l'efficacité du système français en devenir : ceci passe par une analyse des risques fondant une programmation d'actions autour de quelques grandes priorités. Selon les cas, cette analyse est à réaliser au niveau national ou bien aux échelons territoriaux.

Comme le souligne une publication à vocation pédagogique du BIT, « *Les cadres ont un rôle clé à jouer dans la planification des stratégies et des activités à réaliser par l'inspection du travail* ¹⁰¹ ».

¹⁰⁰ Ce point qui persiste avait été mentionné dans l'article « *Inspection du travail quelle utilité aujourd'hui ?* » que Philippe AUVERGNON avait publié dans le cadre du centenaire de l'inspection du travail. Voir la note 19 p 38 du n°4 de la Revue Française des Affaires Sociales, 1992.

¹⁰¹ « *Créer des systèmes d'inspection du travail modernes et efficaces* », Bureau International du Travail, 2010.

3.2. *Pour maîtriser des situations complexes, l'inspection généraliste doit réussir l'articulation de son maillage géographique avec des ressources techniques ou spécialisées*

Avant la fusion, les règles de répartition de compétences entre les services étaient complexes, maîtrisées par quelques rares spécialistes nationaux. Cela compliquait la tâche des agents et générait des risques de lacunes¹⁰² dans la couverture effective de certaines entreprises, d'autant plus que les entreprises évoluent et n'entrent pas forcément dans des schémas figés. Il en résultait aussi un manque évident de lisibilité de l'organisation administrative pour les usagers et, en premier lieu, les salariés. La mission tripartite précitée du BIT en 1981 avait relevé le problème d'un tel émiettement, et recommandé une unification.

Ce processus, longtemps envisagé mais maintes fois reporté, a finalement été réalisé en 2009. Ont été regroupés quatre dispositifs d'inspections du travail (régime général, agriculture, transports, gens de mer). La nouvelle organisation présente des avantages structurels de cohérence et de lisibilité : les attributions interprofessionnelles des sections d'inspection dans les DIRECCTE coexistent en toute clarté avec des unités internes à compétence plus spécifique. En termes d'activités économiques, l'inspection du régime général couvre un champ sectoriel très large, comprenant l'agriculture, l'industrie, les services de droit privé (marchands et non marchands), ainsi que les établissements publics (pour ce qui est des conditions de travail). Ce champ est quasiment interprofessionnel, à l'exception de quelques domaines d'activité couverts par des inspections spécialisées (établissements de la défense nationale, mines et carrières, centrales de production d'énergie électrique, ouvrages de transport d'électricité et aménagements hydroélectriques). Les attributions de l'autorité centrale s'étendent cependant à l'ensemble des dispositifs d'inspection du travail, généraliste ou spécialisés.

L'unification structurelle des services d'inspection va globalement de pair avec une harmonisation des réglementations applicables selon les secteurs d'activité. Dans les services déconcentrés, la référence est fréquemment faite à ce type d'inspection du travail résolument de nature généraliste, au sens interprofessionnel, ou en tout cas de multiplicité des secteurs d'activité couverts, avec une défiance envers toute orientation de spécialisation. L'attachement à la section territoriale est le symbole organisationnel cette orientation.

Toutefois, les organigrammes des unités territoriales traduisent bien le choix national de réserver la couverture du secteur agricole à une seule section par département (sauf exception dans une dizaine de départements les moins peuplés). Selon la densité de l'économie agricole locale, cette section est à exclusivité ou à dominante agricole, étant dans ce cas, complétée d'une zone interprofessionnelle. De plus, il arrive que des spécificités techniques ou juridiques fortes d'un secteur justifient d'y dédier une unité ainsi partiellement spécialisée, comme par exemple avec la couverture du secteur maritime.

3.2.1. *L'inspection généraliste a besoin de disposer de ressources techniques, suffisamment diversifiées et réactives.*

Selon les services du BIT, les systèmes généralistes impliquent des méthodes d'intervention de type plus administratif et juridique que technique, un recours (variable) à des experts externes alors que leur organisation à dominante géographique génère un risque de cloisonnement. Pour pallier ces inconvénients, la mise à disposition de l'inspection du travail d'experts « pointus » (ingénieurs, médecins, etc.) constitue un moyen efficace, surtout s'il s'accompagne d'un décloisonnement géographique de l'action et d'un développement des méthodes de travail en équipe. C'est pourquoi les conventions 81 et 129 formulent l'une et l'autre des exigences pour le système d'inspection en termes de ressources d'expertise :

¹⁰² L'accident du téléphérique du Pic de Bure en fournit une illustration dramatique : les agents de l'inspection du régime général (industrie, commerce, services) n'avaient jamais contrôlé le téléphérique parce qu'ils pensaient qu'il relevait du service d'inspection de l'équipement qui lui en ignorait l'existence.

- L'article 9 de la convention 81 : « *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.* »
- L'article 11 de la convention 129 : « *Tout Membre doit prendre les mesures nécessaires pour assurer que des experts et techniciens dûment qualifiés et pouvant apporter leur concours à la solution des problèmes nécessitant des connaissances techniques collaborent au fonctionnement de l'inspection du travail dans l'agriculture, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales.* »

Ces prescriptions internationales n'ont, elles aussi, été déclinées en France que de manière assez récente, par le plan santé au travail (PST) lancé en 2005 par le ministère du travail puis dans le cadre du PMDIT à partir de 2006 avec notamment la mise en place d'équipes pluridisciplinaires au niveau régional.

En rassemblant des ingénieurs, des médecins et des praticiens expérimentés de l'inspection du travail, ces équipes pluridisciplinaires constituent un réel appui scientifique, technique et méthodologique, individuel mais aussi collectif, aux agents de contrôle. Elles ont permis de faire progresser les connaissances et les compétences juridiques et méthodologiques pour le contrôle, notamment en matière de risques chimiques et de machines. Globalement, cette action est très reconnue et fortement appréciée par les agents des sections d'inspection du travail.

3.2.2. L'articulation efficace entre maillage géographique à couverture interprofessionnelle et services plus spécialisés demeure un défi à relever.

Le fin maillage de proximité géographique constitué des sections géographiques à attribution interprofessionnelle de l'inspection du travail française a fait sa force et permis une réactivité globalement reconnue pour couvrir des situations de travail locales.¹⁰³

Pour autant, une comparaison internationale montre que ce maillage résulte de l'histoire propre de l'inspection du travail française, avec cette spécificité d'avoir très longtemps fonctionné hors structuration en système d'inspection. Ce maillage représente une déclinaison atypique des conventions OIT, tant il constitue une originalité¹⁰⁴ : « *Parmi les systèmes d'inspection généraliste, la France possède un particularisme dans son organisation. En effet, c'est le seul pays à posséder un découpage en micro-cellules que sont les sections d'inspection du travail. Celles-ci ont en charge l'ensemble des entreprises de la zone géographique dont elles ont la responsabilité et où chaque inspecteur entretient un lien direct et unique avec les entreprises implantées dans sa section. Cette situation ne se retrouve dans aucun autre pays, y compris ceux qui ont des inspecteurs généralistes* ».

Il n'est pas établi qu'un lien univoque doit relier la recherche de proximité et l'organisation à base de cellules à périmètre restreint. De plus, l'aptitude traditionnelle des sections locales à appréhender et réguler les situations de travail rencontre des limites : celles-ci sont désormais plus visibles, tant le besoin en ressources techniques (ou spécialisées) en appui ou en prolongement des sections territoriales s'accroît avec la complexification des sujets à appréhender. Dans ce contexte, l'approche généraliste continue à porter l'ambition d'une appréhension globale des relations de travail, dans toutes leurs composantes, ce qui constitue un défi permanent. Cela peut concerner, par exemple, aussi bien le domaine de la santé au travail, avec notamment la collecte de données et des investigations techniques coordonnées concernant des risques diffus et à effets éloignés dans le temps, ou la prise en compte de l'imbroglio d'interdépendances économiques et juridiques d'entreprises qui déterminent certaines formes d'emploi.

¹⁰³ C'est-à-dire dont les déterminants répondent classiquement à l'unité d'action dans l'espace et de temps.

¹⁰⁴ Thèse de doctorat précitée de Pierre PREVOSTEAU, p 40.

Bref, de nombreuses réalités imposent qu'une situation locale puisse être appréhendée sur une base plus large et plus collective, ou inversement que des investigations soient orchestrées et réparties territorialement à partir de constats repérés au niveau d'un siège social ou au sein d'une entreprise en réseau. Une telle articulation existe mais reste à développer entre un maillage géographique et des ressources techniques ou spécialisées.

Tant la nécessité d'une telle articulation que la difficulté de sa mise en œuvre ont été diagnostiquées depuis longtemps. Il s'agit de faire en sorte que ce qui a pu être un atout ancien de proximité issu du fin maillage territorial ne devienne pas une faiblesse structurelle lorsqu'il s'agit de faire face à des organisations économiques complexes et à des risques professionnels spécifiques.

Au vu de l'exigence d'efficacité prescrite par l'OIT, le maintien du modèle français de proximité territoriale ne peut se concevoir qu'en lien avec une professionnalisation collective accrue du système d'inspection du travail. Au-delà d'un effort général de formation pour faire progresser les compétences et les méthodes, celle-ci passe par la formation plus pointue d'agents ou d'équipes de contrôle spécialisés sur des thématiques complexes, ces agents "spécialistes" venant seconder ou bien relayer les agents "généralistes" à compétence territoriale. De telles organisations innovantes et expériences sont en cours dans les DIRECCTE. Elles ouvrent des perspectives bien venues en apports de technicité et/ou en complémentarité d'approches plus collectives. Des craintes s'expriment, et certaines résistances, qui peuvent s'entendre, comme dans tout contexte de conduite du changement, se font jour. Cependant, l'exigence d'efficacité incite à définir des modalités équilibrées permettant de progresser, dans un fonctionnement qui se renforce par ses interactions, au service de l'effectivité du droit.

En évolution et adaptation au sein d'un monde du travail lui-même en mouvement, le système français d'inspection du travail, doit donc continuer à relever ces défis qui appellent une grande vigilance sur les modalités d'articulation retenues territorialement, et doit, simultanément sécuriser le cadre légal d'expérimentations à même de permettre cette nécessaire adaptation.

Liste des sigles

ACMO	Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité
ARM	Appui ressources méthodes
BIT	Bureau international du travail
BOP	Budget opérationnel de programme (déclinaison régionale d'un programme LOLF)
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAP	Commission administrative paritaire
Cap Sitère	Contrôle, action, pilotage, système d'information travail en réseau
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (ex-Caisse régionale d'assurance maladie - CRAM)
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CHSCT	Comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail
CISSCT	Collège interentreprises de sécurité, de santé et des conditions de travail
CMR	Risque (ou agent ou procédé) cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction
CODAF	Comité opérationnel départemental antifraudes
CREMA	Comptes-rendus mensuels d'activité des agents
CRPRP	Comité régional de prévention des risques professionnels
CT	Contrôleur du travail
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DAT(I)	Directeur adjoint du travail (inspectant)
DDTEFP	Directeur départemental -- Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DELPHES	Données extraites localement en phase d'exploitation statistique
DGT	Directeur général du travail -- Direction générale du travail
DIRECCTE	Directeur régional -- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
DRT	Direction des relations du travail (ancêtre de la DGT)
DRTEFP	Directeur régional -- Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUT	Directeur d'unité territoriale
ERP	Evaluation des risques professionnels
ETP	Equivalent temps plein
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
IRP	Institution représentative du personnel
IT	Inspection du travail -- Inspecteur du travail
ITEPSA	Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles
ITT	Inspection du travail des transports
LOLF	Loi d'orientation sur les lois de finances
MICAPCOR	Mission centrale d'appui et de coordination (ancêtre du SAT)
MIRT	Médecin inspecteur régional du travail
NAF	Nomenclature des activités françaises (de l'INSEE)
OIT	Organisation internationale du travail
P(R)ST	Plan (régional) santé au travail
PMDIT	Programme de modernisation et de développement de l'inspection du travail
PV	Procès-verbal

REDAC	Rédaction
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RTT	Réduction du temps de travail
SAT	Service de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail (service de la DGT)
SIT	Section(s) d'inspection du travail
SOLID	Système optique de lecture informatique des disques
TRM	Transport routier de marchandises
UT	Unité territoriale (de la DIRECCTE)

Bibliographie

Rapports de l'IGAS

Mission de contrôle de sections d'inspection du travail, Thierry BRETON, Yves CALVEZ, Roger LINSOLAS, Aurélie LORRAIN-ITTY, Rapport IGAS, mars 2011.

Evaluation de la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail, Guy CLARY, Marie-Ange Du MESNIL du BUISSON, Nicolas GRIVEL, Benjamin JOLY, Jean-Patrice NOSMAS, Stéphanie SEYDOUX, Rapport IGAS 2004.

Pilotage et animation de l'inspection du travail ans les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et les directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), Marie-Pierre HOURCADE, Christophe LANNELONGUE, Daniel LEJEUNE, Bruno LUCAS, Rapport IGAS, 2002.

Ouvrages et articles

« *L'activité de l'inspection du travail dans un contexte de fortes évolutions* », Jean BESSIERE, Droit social n°11, novembre 2011.

Etude sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail : le cas de la France, Philippe AUVERGNON, Document de travail n°15 du BIT, avril 2011.

Rapport au Bureau international du travail : l'inspection du travail en France en 2010, DGT, 2011.

« *Créer des systèmes d'inspection du travail modernes et efficaces* » Programme d'administration et d'inspection du travail, BIT, 2010

Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT, février 2010.

Le système d'inspection du travail en France, Thomas KAPP, Paul RAMACKERS, Jean-Pierre TERRIER, Eyrolles, mars 2009.

« *Pour une approche stratégique en matière d'inspection du travail* », David WEIL, Revue internationale du travail, vol 147 (2008), n°4.

L'inspection du travail. Rapport à Monsieur le ministre délégué aux relations du travail, Jean BESSIERE, 2005.

Conceptions et mutations de l'inspection du travail, Pierre PREVOSTEAU, Thèse de doctorat en droit, université de Paris II, 12 juin 1997, publiée par le ministère de l'emploi et de la solidarité

Dossier « *Le centenaire de l'inspection du travail* » Revue française des affaires sociales. N° 4, octobre 1992

- *A propos de la convention 81*, (p 3) Claude CHETCUTI, Inspecteur général des affaires sociales

- *Inspection du travail : quelle utilité ?* (p 21) Philippe AUVERGNON, chercheur au CNRS, université de Bordeaux-1
- *L'inspection du travail dans un monde en mutation, les défis auxquels elle est confrontée.* (p 43) Michel LAFOUGERE chef du service de l'administration du travail, BIT
- *L'inspection du travail face à son destin* (p 57),

« *Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité* », Nicolas DODIER in Boltanski L. et Thevenot L., *Justesse et justice dans le travail*, Paris PUF, 1989, p. 281

Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France. Bureau International du travail, 1981.