



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-175P

Mission de contrôle de sections d'inspection du travail

Rapport de synthèse

RAPPORT DEFINITIF

Établi par :

Yves CALVEZ

Thierry BRETON

Aurélie LORRAIN-ITYY

Roger LINSOLAS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Résumé

- [1] La mission de contrôle de 17 sections d'inspection du travail, inscrite au programme annuel de l'IGAS pour 2010, est novatrice en ce qu'elle a, en plus de son périmètre traditionnel d'intervention (pilotage, animation, activité), étendu ses investigations au contrôle de la qualité des actes produits par les agents de contrôle. Cette approche globale paraît essentielle alors que les enjeux en termes d'effectivité du droit se font plus importants en raison, notamment, de la complexification des situations de travail et de l'évolution des relations de travail. Elle permet de couvrir plus largement les déterminants de l'effectivité et les moyens de l'obtenir.
- [2] En effet, la mission de l'inspection du travail qui est de veiller à l'application effective du droit du travail, s'exerce selon plusieurs modalités :
- le conseil aux employeurs et aux salariés qui s'exerce, soit au cours des interventions en entreprise, soit lors des permanences assurées par les inspecteurs et contrôleurs ;
 - le contrôle de l'application du code du travail dans les lieux où s'exerce l'activité ou au bureau par l'examen de documents qui lui sont transmis ;
 - l'appui à la conciliation amiable en cas de conflits collectifs.
- [3] Pour mener à bien sa mission, l'inspection du travail dispose de pouvoirs de contrainte (décision d'arrêt de travaux par exemple, mise en demeure de faire procéder à des vérifications de conformité de matériels ou d'installation), de relever les infractions par voie de procès verbal ou de saisine du juge des référés en cas de risque grave ou imminent ou en matière de repos hebdomadaire. L'inspecteur du travail doit également être saisi de demandes d'autorisation dans certaines matières : licenciement de salariés protégés, autorisation de dépasser la durée quotidienne maximale du travail ou dérogation à l'utilisation de machines dangereuses par les mineurs.
- [4] Les sections constituent l'axe central des investigations menées par la mission de contrôle de l'IGAS ; néanmoins, des points de contrôle départementaux et régionaux ont été intégrés dans le champ d'intervention, le travail d'une section ne pouvant s'appréhender qu'en le résitant plus largement dans le système d'inspection du travail.
- [5] Le présent rapport ne reprend que les constats transversaux intéressant le système d'inspection du travail dans son ensemble. Mais la mission a également établi pour chaque section, chaque unité territoriale, chaque DIRECCTE, un rapport posant des constats et donnant lieu à des préconisations spécifiques qui donneront lieu à un suivi de leur mise en œuvre par l'inspection générale.

1. LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE SE STRUCTURE MAIS LES SECTIONS DOIVENT DEVENIR UN ECHELON IMPORTANT POUR LA PROGRAMMATION ET LE LIEU DE L'ARBITRAGE ENTRE LES DIFFERENTES PRIORITES

- [6] L'activité des agents de contrôle respecte les objectifs nationaux – 200 interventions par an et par agent – mais leur présence en entreprise et sur les chantiers est inférieure aux indications nationales (deux jours par semaine pour un inspecteur du travail, trois jours pour un contrôleur). Des raisons objectives peuvent expliquer que le travail au bureau prenne une place plus importante. La présence en entreprise reste une orientation essentielle, qu'il conviendrait de suivre plus précisément.
- [7] L'équilibre dans l'activité des agents de contrôle, entre ce qui relève de leur propre initiative, pour l'essentiel en réponse aux aléas et aux sollicitations, et l'activité programmée, est un objectif fixé par la Direction générale du travail. C'est en effet un premier pas pour diversifier les interventions et améliorer la couverture des besoins, l'absence de sollicitations de la part des salariés ne pouvant signifier qu'il n'y a pas de violations des dispositions du code du travail.
- [8] La mission a pu constater que les cinq priorités nationales¹ orientent significativement l'activité des sections et ont permis de développer de manière significative les contrôles sur des champs jusque là insuffisamment couverts. Il n'est pas pour autant possible d'en mesurer précisément la portée, notamment parce que les priorités nationales restent très larges et couvrent donc un champ d'intervention important.
- [9] En réalité, la réponse aux sollicitations reste perçue par la plupart des agents de contrôle comme le déterminant le plus légitime de l'activité de contrôle. De fait, la demande continue de dicter très largement l'activité des sections. Malgré les progrès tangibles qui ont été réalisés, le dispositif de pilotage de l'activité doit être approfondi pour mieux prioriser les interventions. Une approche « stratégique » de la programmation, au niveau national comme au niveau local, doit permettre de mieux cibler les interventions de manière à assurer une meilleure couverture des territoires et des secteurs d'activité.
- [10] Cela suppose aussi de laisser une place suffisante à l'expression des besoins par les agents de contrôle. Aujourd'hui, dans certains départements ou régions, des groupes de travail associant des agents de contrôle sont constitués pour déterminer les thèmes de la politique de contrôle, communs à toutes les sections. C'est une première étape intéressante mais insuffisante. C'est dans l'articulation et la confrontation des priorités nationales et des besoins identifiés localement que se trouvent les conditions pour élaborer et mettre en œuvre à tous les échelons une politique de contrôle qui réponde au mieux à la protection des salariés.
- [11] Il est donc souhaitable d'engager l'exercice de programmation dans un processus itératif associant étroitement les sections. Cet exercice pourrait trouver sa traduction dans l'adoption de plans d'action de section validés par le directeur de l'unité territoriale.
- [12] La question de l'arbitrage entre les différentes interventions est fondamentale. Aujourd'hui, la décision de mettre en œuvre des moyens de contrôle est largement le fait, individuel, des agents de contrôle.

¹ Le projet annuel de performance du programme 111 pour 2010 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.

[13] En outre, l'origine même de la demande d'intervention, ne peut suffire pour déterminer, à priori, une priorité. Dès lors, pour que chaque source d'activité trouve sa juste place, en se fondant sur une appréciation des risques et une priorisation des interventions, il est indispensable de disposer d'un lieu d'arbitrage. Cet arbitrage devrait être fait, de manière collective, au sein de la section, unité la plus proche du terrain, et sous l'autorité de l'inspecteur du travail. Il pourrait s'appuyer sur quelques critères comme les risques encourus par les salariés, l'effet dissuasif que le contrôle pourrait avoir, l'articulation avec les priorités nationales.

[14] Les recommandations de la mission impliquent d'affirmer la dimension managériale du poste d'inspecteur du travail, chef de section.

2. LES ACTES CONTROLES PAR LA MISSION SONT DE QUALITE SATISFAISANTE MAIS LES SECTIONS N'ACCORDENT PAS UNE ATTENTION SUFFISANTE A LA MISE EN CONFORMITE ET AUX MOYENS POUR Y PARVENIR

[15] La mission de l'IGAS a procédé au contrôle de 1 255 actes émanant des inspecteurs et contrôleurs du travail des 17 sections contrôlées : lettres d'observations faisant suite aux dysfonctionnements constatés par les agents de contrôle en entreprise et sur les chantiers, arrêts temporaires des travaux sur les chantiers, procès-verbaux et autorisations de licenciement de salariés protégés.

[16] Les contrôles opérés font apparaître majoritairement une bonne qualité des actes produits, même si la mission a pu formuler à chaque section des recommandations. La mission a relevé néanmoins dans toutes les sections deux difficultés majeures concernant l'effectivité du droit.

[17] Tout d'abord, la mission a observé une désaffection très importante à l'égard des outils juridiques les plus coercitifs. Les références sont quasi inexistantes mais il est vrai que leur mise en œuvre est lourde et difficile. De même, le recours au procès verbal reste faible alors qu'il est plus simple d'emploi. Les agents de contrôle mettent souvent en avant la politique pénale qui ne fait que peu de place aux procès verbaux en matière de droit du travail, les parquets ne donnant pas suffisamment suite, à l'exception notable des situations les plus graves.

[18] Ensuite, la combinaison des différents outils juridiques et la décision de recourir aux contre-visites pour obtenir la mise en conformité ne font pas l'objet de règles clairement établies. Il a également été constaté un manque de suivi de la mise en conformité et une traçabilité insuffisante des interventions des agents de contrôle pour l'obtenir.

[19] La mission est consciente des difficultés rencontrées sur le terrain par les agents de contrôle. Elle considère que l'effectivité du droit du travail – gage de la crédibilité de l'action de l'inspection du travail – passe par la définition, au niveau national, d'une stratégie de mise en conformité en matière de droit du travail qui s'appuie sur trois volets :

- l'élaboration d'un cadre national de référence d'utilisation des outils juridiques à disposition de l'inspection du travail ;
- l'institutionnalisation au niveau local d'une coordination entre services d'inspection et parquets, impulsée par une volonté forte au plus haut niveau du ministère du travail et du ministère de la justice ;
- la conduite d'une réflexion sur les sanctions les mieux à même de contraindre les employeurs à se mettre en conformité avec le droit du travail : sanctions pénales ou administratives, décisions administratives bénéficiant du privilège du préalable ou sanctions financières.

3. LE PMDIT AYANT PRODUIT DES RESULTATS TANGIBLES, LE MINISTÈRE DOIT S'ATTELER A LA REORGANISATION DES FONCTIONS CONNEXES AU CONTRÔLE, A CELLE DES SECRÉTARIATS POUR S'ADAPTER AUX REDUCTIONS D'EFFECTIFS

[20] La mission n'a pas abordé de manière exhaustive la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) et la fusion des services d'inspection du travail mais a, néanmoins, eu à en connaître.

[21] Sur la mise en œuvre du PMDIT, la mission tire quelques enseignements positifs :

- les services territoriaux soulignent les progrès apportés par la création de la DGT : les liens entre l'administration centrale et les services territoriaux ont été renforcés et les outils juridiques et méthodologiques mis à leur disposition sont appréciés ; des progrès sont encore à rechercher dans les réponses à apporter aux questions soulevées par les services et dans l'amélioration de l'Intranet de la DGT ;
- les services se sont fortement mobilisés pour déployer les renforts d'agents de contrôle et mettre en œuvre la fusion des inspections du travail ; la fusion des services d'inspection du travail s'est opérée de manière satisfaisante, compte tenu de son ampleur et doit continuer à faire l'objet d'un accompagnement des agents, notamment sur la réglementation spécifique des transports ;
- les sections renforts ou les sections « thématiques » créées semblent trouver leur place dans le paysage à côté des sections traditionnelles : la mission recommande néanmoins qu'un bilan complet en soit fait afin d'apprécier leur pertinence et les conditions de leur pérennité ;
- le système d'information (CAP SITERE) s'est amélioré et est mieux accepté par les agents de contrôle, mais il n'est pas encore utilisé comme un outil d'aide au contrôle : les pratiques de saisie doivent néanmoins être améliorées et une formation assurée pour permettre une connaissance fine de l'activité réelle de l'inspection du travail, une fiabilisation des consolidations et l'utilisation de cet outil à des fins de pilotage ;
- les cellules pluridisciplinaires renforcées sont reconnues et mobilisées par les agents de contrôle.

[22] Parallèlement, les constats dressés par la mission permettent d'identifier des questions de fond qui concernent toute l'inspection du travail.

[23] Les services territoriaux se retrouvent confrontés à des difficultés liées essentiellement aux réductions d'effectifs. Les directeurs régionaux risquent d'être conduits à prendre des décisions qui, inévitablement, généreront des tensions sociales importantes, plus particulièrement dans les régions et départements où le climat social est déjà dégradé.

[24] En outre, la mission souligne que, sauf à admettre une dégradation sensible du service public, l'évolution prévisible des effectifs appelle une réorganisation importante des secrétariats et des services de renseignement du public qui concourent à l'accès et à l'effectivité du droit, dans un cadre fixé nationalement.

[25] A l'heure de fixer de nouvelles perspectives au système d'inspection du travail, la mission met en exergue trois facteurs de réussite :

- la rénovation du système d'information pour en faire un outil d'aide au contrôle ;
- l'affirmation du rôle managérial de l'inspecteur du travail, chef de section ;
- le renouvellement et l'enrichissement du dialogue de proximité entre les agents de contrôle et la hiérarchie départementale et régionale.

[26] Dans le prolongement immédiat du rapport, il est proposé une mission d'appui à la mise en œuvre des recommandations stratégiques formulées dans le présent rapport.

REPONSES DE LA DGT ET OBSERVATIONS DE LA MISSION

Réponse de la DGT : *Paragraphe 1. La DGT se félicite de l'inscription de cette mission au programme annuel de l'IGAS pour 2010. Elle souhaite qu'elle ait un prolongement au cours de chacun des prochains exercices. L'approche permettant d'appréhender la qualité des actes produits est effectivement novatrice par rapport aux investigations menées en 2002 et 2004 et doit être également poursuivie. Il convient cependant de s'interroger, à la lecture du seul rapport de synthèse, sur la notion « d'approche globale », car le choix de centrer essentiellement la mission sur l'activité de la section semble avoir pour conséquence une appréciation moins approfondie du positionnement des sections dans leur environnement interne (notamment vis-à-vis du rôle de la hiérarchie régionale et territoriale) et externe (la convention 81, comme les instructions nationales, imposent des liens avec les représentants des employeurs et des salariés mais aussi avec d'autres intervenants publics et privés, qui à l'exception notable et importante des services du ministère de la justice, ont été un peu délaissés par la mission). C'est d'ailleurs là l'illustration de la question des choix et des arbitrages que la mission met en lumière pour le sujet enquêté, mais qui ne l'épargne bien évidemment pas.*

Observation de la mission : *Le constat posé par la DGT est la conséquence d'un choix délibéré. La mission rappelle que la décision de centrer le contrôle sur l'activité des sections répond à un besoin identifié par l'IGAS et partagé par la DGT au moment du cadrage. Par conséquent, la mission n'a pas, comme le souligne la DGT réalisé des investigations exhaustives sur le positionnement des sections. Néanmoins le travail approfondi réalisé sur les actes et sur le management de la section a permis de poser des constats sur le pilotage et le positionnement de la section dans la chaîne hiérarchique suffisamment importants et étayés pour formuler des recommandations qui peuvent être pesées à l'aune d'autres éléments d'appréciation en possession de la DGT. Enfin, Le lien avec les acteurs externes est traité plus particulièrement dans les rapports de sites dont la DGT sera destinataire.*

Réponse de la DGT : *Paragraphe 2. Il est peut-être souhaitable, sur ce sujet, de s'en remettre à la définition exhaustive et précise des missions telle qu'elle résulte de la conjugaison de l'article 3 de la convention 81 et de la partie 8 du code du travail.*

Réponse de la DGT : *Paragraphe 3. De même, les pouvoirs et moyens de l'inspection dépassent ceux qui sont cités*

Observation de la mission : *En réponse à ces deux observations de la DGT, la mission a choisi une rédaction synthétique, accessible à tous les lecteurs, en s'inspirant largement de la fiche descriptive de l'inspection du travail du site internet du ministère. Les lecteurs souhaitant des approfondissements pourront utilement se référer aux dispositions mentionnées par la DGT.*

Réponse de la DGT : *Paragraphe 4. Comme indiqué au point 1) ci-dessus, un certain nombre de questions soulevées et des propositions formulées tout au long du rapport semble ne pas être suffisamment exigeantes vis-à-vis de la hiérarchie, qui doit être la clef de voute du système*

Observation de la mission : *La mission est d'accord avec la DGT pour affirmer que la ligne hiérarchique est la clef de voute du système d'inspection. Elle rappelle cependant que ce sujet ne constitue pas le cœur de son rapport, l'objet du contrôle étant bien les sections et non les échelons départementaux et régionaux. Consciente de la nécessité de contrôler les sections en tenant compte de leur environnement, la mission a toutefois ajouté des points de contrôle départementaux et régionaux. Elle a dans ce cadre examiné le pilotage, l'appui et le soutien de la ligne hiérarchique territoriale aux sections. La mission a formulé des recommandations sur ces différents points.*

Il n'y a pas d'opposition de vue entre la DGT et la mission quant au rôle de la hiérarchie déconcentrée (DIRECCTE, chef d'UT et inspecteur chef de section).

Réponse de la DGT : *Paragraphe 8. Le constat est pertinent ; dans un contexte interne encore fortement marqué par les débats sur l'articulation entre priorités nationales et préoccupation des agents de contrôle, il est heureux que leur cohérence puisse être soulignée.*

Observation de la mission : Vu

Réponse de la DGT : *Paragraphe 9. La question de la stratégie doit être déclinée aux quatre niveaux de la ligne hiérarchique, de ce point de vue, le « local » doit intégrer les niveaux régional, de l'unité territoriale et de la section.*

Observation de la mission : *La mission partage cette analyse.*

Réponse de la DGT : *Paragraphes 10 et 11. La notion de plan d'action n'est pas contestable ; l'administration du travail en a fortement usé, notamment dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi ; elle doit cependant se garder des risques selon lesquels « les plans d'action qui se développent laissent l'action en plan » (Yves Clot, la Gazette Sociale d'Ile de France). Dans cette perspective, les marges de progrès doivent effectivement interroger la section d'inspection, mais l'implication de l'encadrement doit aller très au-delà d'une simple validation a posteriori. Dans une géographie de l'inspection du travail traçant près de 800 circonscriptions qui n'ont souvent pas d'autre logique qu'un équilibre chiffré dans la répartition des établissements, la cohérence de l'action impose le niveau de la section comme celui de l'adaptation plutôt que de la conception*

Observation de la mission : *La mission n'ignore pas les risques évoqués par la DGT et elle considère également que l'encadrement doit jouer un rôle essentiel dans l'analyse des risques et la définition des plans d'action. Elle considère toutefois que la section, en tant qu'échelon le plus proche du terrain, doit constituer un échelon important d'élaboration d'une analyse des risques et de plans d'action. La mission insiste par ailleurs sur la nécessaire appropriation de cette démarche par les agents de contrôle, qui n'est aujourd'hui pas acquise. L'implication des échelons départementaux et régionaux est bien évidemment primordiale, ne serait-ce que pour impulser cette démarche au sein des sections et apporter son expertise (cellule pluridisciplinaire, SEPES, ARM...). Elle ne doit toutefois pas être un préalable, compte tenu des autres défis que doivent actuellement relever les hiérarchies départementales et régionales en parallèle*

Réponse de la DGT : *Paragraphes 12 à 14. Le sujet de l'arbitrage est une réalité et sa dimension individuelle doit sans aucun doute être corrigée par plus de « collectif ». La dimension « managériale » du responsable de section est à cet égard importante, mais devrait s'intégrer dans un référentiel partagé par l'ensemble du système d'inspection. Le parti pris apparent de la mission en faveur « de l'inspecteur du travail chef de section », repris au paragraphe 25), est important en ce qu'il semble opter pour un statu quo confortant le modèle dominant d'organisation des sections d'inspection, en décalage avec ce que préconisait le PMGIT (malgré de grands résistances culturelles et une réelle difficulté à faire émerger un modèle alternatif répondant simultanément à tous les enjeux), dans le prolongement des interrogations que l'inspection générale avait elle-même développées dans les rapports de 2002 et 2004. Pour mémoire, il convient de rappeler que la note DGT/DAGEMO du 23 septembre 2009 donne un cadre à d'autres possibilités.*

Observation de la mission : *La mission ne prend nullement le parti du statu quo. Elle ne déduit pas de l'expression « inspecteur du travail, chef de section » utilisée au paragraphe 14 qu'un chef section est nécessairement inspecteur, ni qu'un inspecteur du travail est toujours chef de section. Si tel avait été le cas elle aurait mentionné la « dimension managériale du poste d'inspecteur du travail ». La mission n'ayant pas travaillé de manière approfondie sur cette question, comme le souligne la DGT (cf. réponse au paragraphe 1), ses recommandations s'inscrivent seulement dans le cadre actuel. Par ailleurs, la mission partage avec la DGT la nécessité d'élaborer un référentiel partagé par l'ensemble du système d'inspection qui définira le cadre des arbitrages quotidiens à réaliser au niveau de la section quelle que soit le « modèle » d'organisation retenu.*

Réponse de la DGT : *Paragraphes 15 à 19. Le code du travail est sans ambiguïté sur la place du procès verbal dans la mission d'inspection du travail et le très faible nombre de procédures actuellement initiées par les agents de contrôle interroge l'ensemble du système ; les constats de la mission soulignent la pertinence des préconisations du PMDIT sur ce sujet, et l'insuffisance, en terme d'impact des efforts qui ont été engagés depuis, au niveau national (observatoire des suites pénales) et au niveau local (forte insistance du DGT auprès des directeurs régionaux pour multiplier les contacts locaux avec les parquetiers).*

Observation de la mission : *La mission partage ce constat.*

Réponse de la DGT : *Paragraphes 20 à 26. Il est nécessaire de concevoir, dans la continuité du PMDIT et de la fusion, et dans le contexte « DIRECTE », un nouveau projet de service pour l'inspection du travail pour les années à venir ; les questions d'organisation des sections, d'affirmation d'une ligne hiérarchique impliquée et reconnue, d'accès au droit pour les usagers, de confortation des pratiques professionnelles dans le respect des fondamentaux de l'inspection et du service public seront déterminantes ; il convient de ne pas perdre de vue que la problématique des effectifs doit être abordée sans négliger ni banaliser l'exceptionnel effort réalisé pour la mise à niveau de l'inspection du travail française, qui doit être salué et préservé. C'est d'ailleurs cet effort qui explique pour l'essentiel la diminution observée au cours des dernières années du ratio « agents de secrétariat/agents de contrôle », qui relativise les évolutions quantitatives à venir à ce sujet, mais qui constitue une contrainte à prendre en compte dans l'ampleur du chantier à mener en matière d'organisation. L'évolution du système d'information est aussi un défi pour les prochaines années ; elle concernera l'ensemble du système, SITERE, et pas seulement CAP SITERE. De ce point de vue, le déploiement en février 2011 de l'INTRANET SITERE nouvelle génération sera une étape importante, comme l'avait été en décembre 2009 la publication de la charte de saisie sur CAP SITERE, qui n'a cependant pas suffi, comme le souligne pertinemment la mission, à assurer partout un niveau satisfaisant dans la qualité des saisies*

Observation de la mission : *La mission ne peut que partager la nécessité de concevoir un nouveau projet de service pour l'inspection du travail prenant à la fois en compte les acquis du PMDIT, les enjeux nouveaux et le cadre organisationnel et budgétaire des prochaines années. Le niveau d'implication de la ligne managériale est évidemment essentiel. L'affirmation de cette nécessité ne doit pas occulter les difficultés réelles auxquelles cette hiérarchie est confrontée : faible visibilité sur les moyens, tiraillement entre les exigences de la politique du travail et la politique de l'emploi, rigidité de la gestion des ressources humaines et, parfois, défiance des agents de contrôle alimentée souvent par des organisations syndicales, dans certaines régions, peu ouvertes au dialogue portant sur le changement. Le succès du nouveau projet de service se mesurera à l'aune de la capacité à surmonter ces difficultés. Les moyens d'ores et déjà envisagés concernant la rénovation du système d'information contribueront à ce succès.*

Sommaire

RESUME.....	3
INTRODUCTION.....	13
1. LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE S'EST BIEN STRUCTURE MAIS SANS UNE IMPLICATION SUFFISANTE DES SECTIONS.....	17
1.1. <i>Soutenue et portée par les responsables locaux, la démarche de pilotage se heurte aux réticences, parfois fortes, des agents de contrôle.....</i>	17
1.1.1. L'équilibre entre la réponse aux sollicitations des usagers et la programmation thématique reste à trouver.....	18
1.1.2. Progressivement, les objectifs quantitatifs nationaux se déclinent jusqu'aux unités territoriales mais s'arrêtent souvent à la porte des sections.....	20
1.1.3. Le volume d'activité respecte les objectifs nationaux mais le temps passé en entreprise reste très en-deçà des références	21
1.2. <i>Le pilotage de l'activité doit être approfondi pour renforcer la portée des interventions des agents de contrôle</i>	26
1.2.1. La section pourrait devenir le lieu d'arbitrage collectif entre les sollicitations des usagers et l'activité programmée	26
1.2.2. La programmation gagnerait à s'enrichir d'une approche stratégique afin de mieux cibler les interventions.....	28
1.2.3. Les évolutions du métier des contrôleurs et des inspecteurs du travail appellent un dialogue régulier	34
2. LA QUALITE DES ACTES PRODUITS PAR LES AGENTS EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE, MAIS LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS JURIDIQUES ET LE SUIVI DE LA MISE EN CONFORMITE PAR LES ENTREPRISES DOIVENT ETRE AMELIORES	35
2.1. <i>Les contrôles font apparaître majoritairement une bonne qualité des actes produits</i>	35
2.1.1. Les agents de contrôle n'accordent pas aux lettres d'observations toute l'attention qu'elles méritent	37
2.1.2. Les procès-verbaux sont de bonne qualité mais sont trop peu utilisés	39
2.1.3. Les arrêts temporaires de travaux, même s'ils sont d'une utilisation simple, exigent un formalisme pas toujours respecté.....	41
2.1.4. Les procédures d'autorisation de licenciement ou de transfert de salariés protégés devraient être simplifiées pour les représentants des salariés en cas de liquidation judiciaire	44
2.2. <i>Le suivi de la mise en conformité est en général insuffisant et l'examen des dossiers ne permet pas toujours de savoir quelles suites ont été données à une intervention</i>	47
2.3. <i>La désaffection importante des outils les plus coercitifs entraîne leur affaiblissement progressif.....</i>	49
2.3.1. Parmi les outils les plus coercitifs, le recours au PV connaît une crise importante tandis que le référé reste très rare	49
2.3.2. L'effectivité du droit du travail passe par la définition au niveau national d'une stratégie de mise en conformité en matière de droit du travail	54

3. APRES AVOIR REUSSI LA MISE EN ŒUVRE DU PMDIT, LE MINISTÈRE DOIT DESORMAIS ENGAGER DE NOUVELLES REFORMES D'ORGANISATION POUR S'ADAPTER AUX REDUCTIONS D'EFFECTIFS	59
3.1. <i>Des résultats probants ont été obtenus en termes d'organisation du système d'inspection du travail, de moyens déployés et de modernisation des modes d'intervention</i>	60
3.1.1. Les services territoriaux soulignent les progrès apportés par la création de la DGT	60
3.1.2. Les services se sont fortement mobilisés pour déployer les renforts d'agents de contrôle et mettre en œuvre la fusion des inspections du travail	63
3.1.3. Les sections renforts ou les sections « thématiques » créées semblent trouver leur place dans le paysage des sections traditionnelles	66
3.1.4. Le système d'information s'est amélioré et est mieux accepté par les agents de contrôle, mais il n'est pas encore utilisé comme un outil de gestion	68
3.1.5. Les cellules pluridisciplinaires renforcées sont reconnues et mobilisées par les agents de contrôles	71
3.2. <i>L'ajustement de l'organisation des fonctions d'appui, des renseignements et des secrétariats est impératif pour faire face aux réductions programmées des effectifs</i>	72
3.2.1. L'administration centrale doit redéfinir les conditions de maintien des sections détachées	73
3.2.2. Les fonctions connexes au contrôle de la législation du travail apparaissent aujourd'hui au point de rupture dans certaines directions	74
CONCLUSION.....	79
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	81
ANNEXE 1 : METHODOLOGIE	85
ANNEXE 2 : LES BONNES PRATIQUES RECOMMANDÉES DU MANAGEMENT D'UNE SECTION	87
ANNEXE 3 : L'ARTICULATION PROPOSÉE ENTRE DR / UT / SIT DANS LE DOMAINE DU PILOTAGE, DE L'ANIMATION ET DE L'APPUI/SOUTIEN.....	89
LISTE DES SIGLES	91
BIBLIOGRAPHIE	93

Introduction

[27] L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a inscrit dans son programme de travail pour 2010 une mission de contrôle de sections d'inspection du travail (IT) dont la réalisation a été confiée à Thierry BRETON, Yves CALVEZ, Roger LINSOLAS et Aurélie LORRAIN-ITYY.

[28] La mission de l'inspection du travail est de veiller à l'application effective du droit du travail. Elle s'exerce selon plusieurs modalités :

- le conseil aux employeurs et aux salariés qui s'exerce, soit au cours des interventions en entreprise, soit lors des permanences assurées par les inspecteurs et contrôleurs ;
- le contrôle de l'application du code du travail dans les lieux où s'exerce l'activité ou au bureau par l'examen de documents qui lui sont transmis ;
- l'appui à la conciliation amiable en cas de conflits collectifs.

[29] Pour mener à bien sa mission l'inspection du travail dispose de pouvoirs de contrainte (décision d'arrêt de travaux par exemple, mise en demeure de faire procéder à des vérifications de conformité de matériels ou d'installation), de relever les infraction par voie de procès verbal ou de saisine du juge des référés en cas de risque grave ou imminent ou en matière de repos hebdomadaire.

[30] L'inspecteur du travail doit également être saisi de demandes d'autorisation dans certaines matières : licenciement de salariés protégés, autorisation de dépasser la durée quotidienne maximale du travail ou dérogation à l'utilisation de machines dangereuses par les mineurs.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 28 à 30. Il est peut-être souhaitable, sur ce sujet, de s'en remettre à la définition exhaustive et précise des missions telle qu'elle résulte de la conjugaison de l'article 3 de la convention 81 et de la partie 8 du code du travail. De même, les pouvoirs et moyens de l'inspection dépassent ceux qui sont cités*

Observation de la mission : *La mission a choisi une rédaction synthétique, accessible à tous les lecteurs, en s'inspirant largement de la fiche descriptive de l'inspection du travail du site internet du ministère. Les lecteurs souhaitant des approfondissements pourront utilement se référer aux dispositions mentionnées par la DGT.*

[31] Cette mission est novatrice en ce qu'elle va au-delà de l'approche thématique adoptée jusqu'ici par l'IGAS au sujet de l'IT (risques CMR² notamment) et s'intéresse pour la première fois au cœur de métier des sections d'inspection du travail, avec un contrôle non seulement du pilotage et de l'animation des sections, mais aussi de leur niveau d'activité et de la qualité des actes produits³ par les agents de contrôle pour l'année 2009. Ce type de mission de contrôle des sections d'inspection a vocation à devenir récurrent dans le programme de travail de l'IGAS.

² Risques CMR : risques cancérogènes mutagènes ou toxiques pour la reproduction

³ Cf. annexe méthodologique

Réponse de la DGT : *Paragraphe 31. La DGT se félicite de l'inscription de cette mission au programme annuel de l'IGAS pour 2010. Elle souhaite qu'elle ait un prolongement au cours de chacun des prochains exercices. L'approche permettant d'appréhender la qualité des actes produits est effectivement novatrice par rapport aux investigations menées en 2002 et 2004 et doit être également poursuivie. Il convient cependant de s'interroger, à la lecture du seul rapport de synthèse, sur la notion « d'approche globale », car le choix de centrer essentiellement la mission sur l'activité de la section semble avoir pour conséquence une appréciation moins approfondie du positionnement des sections dans leur environnement interne (notamment vis-à-vis du rôle de la hiérarchie régionale et territoriale) et externe (la convention 81, comme les instructions nationales, imposent des liens avec les représentants des employeurs et des salariés mais aussi avec d'autres intervenants publics et privés, qui à l'exception notable et importante des services du ministère de la justice, ont été un peu délaissés par la mission). C'est d'ailleurs là l'illustration de la question des choix et des arbitrages que la mission met en lumière pour le sujet enquêté, mais qui ne l'épargne bien évidemment pas.*

Observation de la mission : *Le constat posé par la DGT est la conséquence d'un choix délibéré. La mission rappelle que la décision de centrer le contrôle sur l'activité des sections répond à un besoin identifié par l'IGAS et partagé par la DGT au moment du cadrage. Par conséquent, la mission n'a pas, comme le souligne la DGT réalisé des investigations exhaustives sur le positionnement des sections. Néanmoins le travail approfondi réalisé sur les actes et sur le management de la section a permis de poser des constats sur le pilotage et le positionnement de la section dans la chaîne hiérarchique suffisamment importants et étayés pour formuler des recommandations qui peuvent être pesées à l'aune d'autres éléments d'appréciation en possession de la DGT. Enfin, Le lien avec les acteurs externes est traité plus particulièrement dans les rapports de sites dont la DGT sera destinataire.*

[32] Si les sections forment le cœur du contrôle réalisé par l'IGAS, des points de contrôle départementaux et régionaux ont néanmoins été intégrés dans le champ d'investigation, le travail d'une section ne pouvant s'appréhender qu'en le resituant plus largement dans le système d'inspection du travail⁴. De nombreux progrès sont en effet intervenus ces dernières années dans le pilotage de l'inspection, qu'il convenait d'intégrer dans l'analyse de l'activité des sections : la création, en 2007, de la Direction générale du travail (DGT) en tant qu'autorité centrale, davantage tournée vers le terrain que ne l'était l'ancienne Direction des relations de travail (DRT) ; le renforcement du pilotage et de l'animation au sein de l'inspection du travail ; et la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT).

Réponse de la DGT : *Paragraphe 32. Comme indiqué au point 31) ci-dessus, un certain nombre de questions soulevées et des propositions formulées tout au long du rapport semble ne pas être suffisamment exigeantes vis-à-vis de la hiérarchie, qui doit être la clef de voute du système*

Observation de la mission : *La mission est d'accord avec la DGT pour affirmer que la ligne hiérarchique est la clef de voute du système d'inspection. Elle rappelle cependant que ce sujet ne constitue pas le cœur de son rapport, l'objet du contrôle étant bien les sections et non les échelons départementaux et régionaux. Consciente de la nécessité de contrôler les sections en tenant compte de leur environnement, la mission a toutefois ajouté des points de contrôle départementaux et régionaux. Elle a dans ce cadre examiné le pilotage, l'appui et le soutien de la ligne hiérarchique territoriale aux sections. La mission a formulé des recommandations sur ces différents points.*

Il n'y a pas d'opposition de vue entre la DGT et la mission quant au rôle de la hiérarchie déconcentrée (DIRECCTE, chef d'UT et inspecteur chef de section).

⁴ Aux termes de l'article 1 de la convention n°81 de l'organisation internationale du travail, chaque membre pour lequel la convention est en vigueur doit avoir un système d'inspection du travail dans les établissements industriels. Le code du travail, dans sa partie 8 consacrée au système d'inspection du travail, énumère les structures et fonctions suivantes : le conseil national du travail, la direction générale du travail, les services déconcentrés et l'appui à l'inspection du travail (médecins inspecteurs du travail, médecins et ingénieurs de prévention)

[33] La France compte actuellement 784 sections⁵ d’inspections du travail. Le contrôle a porté sur 17 sections réparties dans cinq régions : Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie et Pays de la Loire.

[34] La mission s’est déroulée de mai à octobre 2010, dans un contexte particulier pour l’inspection du travail. Depuis deux ans, plusieurs réformes ont tout particulièrement mobilisé les services et nécessité un engagement fort des agents et de leur hiérarchie, comme a pu le constater la mission à l’occasion de son contrôle. L’inspection du travail a eu à gérer de front :

- la révision générale des politiques publiques (RGPP), impliquant notamment la mutualisation de certaines fonctions supports et la mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE) et des unités territoriales (UT) ;
- le pilotage renforcé autour de la notion d’objectifs ;
- une fusion administrative de grande ampleur entre l’inspection du travail, l’inspection du travail des transports (ITT) et l’inspection du travail, de l’emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA) ;
- la mise en œuvre du PMDIT ;
- les redécoupages de sections résultant de cette fusion et du PMDIT.

[35] La mission a tenu compte de ce contexte dans l’appréciation qu’elle a portée sur les services et dans les recommandations qu’elle formule.

[36] Ainsi, la mission s’est intéressée au pilotage de l’activité de contrôle. C’est une dimension qui avait fait l’objet de plusieurs recommandations de l’IGAS et demandait des efforts importants. C’est une difficulté à laquelle se heurtent tous les systèmes nationaux d’inspection du travail, contraint de trouver un équilibre efficient entre traitement de la demande et programmation (1).

[37] La question du suivi et l’effectivité du droit est centrale car l’usager et l’employeur doivent disposer d’éléments précis, circonstanciés et fondés sur le code du travail, dans une logique de rappel du droit mais aussi de facilitation de la mise en conformité. Se jouent ici le respect des droits mais aussi l’efficacité et la crédibilité de l’inspection du travail. Le panel et la portée des outils mobilisables comme la qualité des actes en sont deux composantes essentielles (2).

[38] Au-delà des sections contrôlées, la mission a pu constater que la fusion des inspections et la mise en œuvre du PMDIT s’étaient déroulées de manière satisfaisante compte tenu de l’ampleur de ces réformes. Elle s’inquiète néanmoins des choix stratégiques que les responsables régionaux sont amenés à faire seuls, sans cadrage national, face à la réduction programmée des effectifs (3).

Réponse de la DGT :

Paragraphe 38. Sur la question de l’évolution des effectifs, il convient de distinguer :

- la période 2007/2010 où le PMDIT a permis à la mission travail de conserver un certain nombre de postes nécessaires pour son exécution. Les redéploiements au sein de la mission « travail » qu’impliquait ce choix validé par les lois de finances ont souvent été perçus, à tort, comme un transfert entre les fonctions des services en faveur de l’inspection du travail. Il s’agissait en fait d’affecter au PMDIT les moyens supprimés sur les autres fonctions en application du principe de non remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.
- la période 2011-2013, avec la mise en œuvre de la RGPP2, qui mobilisera un processus de conduite du changement associant les services déconcentrés, notamment, en ce qui concerne le champ « travail » pour les mesures 148 et 149

Observation de la mission : *La mission prend note de ces précisions.*

⁵ L’arrêté du 23 juillet 2009 prévoyait 783 sections. Depuis, une section a été supprimée en Lorraine (il s’agissait d’une section transport qui préexistait à la fusion de l’inspection avec l’inspection du travail des transports ; elle a par conséquent été supprimée à la suite de la fusion) et la section Drôme/Ardèche n’a pas été créée en Rhône-Alpes. L’arrêté du 26 novembre 2010 a créé trois sections, une en Haute-Normandie et deux en Pays de la Loire.

[39] Par souci de lisibilité, l'échelon régional sera désigné par le terme de direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans la totalité du rapport, qu'il s'agisse de l'année 2010 ou de la période pendant laquelle son appellation était encore la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et les échelons départementaux par celle d'unité territoriale (UT) plutôt que direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

1. LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE S'EST BIEN STRUCTURE MAIS SANS UNE IMPLICATION SUFFISANTE DES SECTIONS

- [40] La réponse et l'aide apportées aux salariés les sollicitant pour défendre leurs droits sont un élément particulièrement fort de la culture professionnelle des agents de contrôle.
- [41] La libre décision dont disposent les inspecteurs et contrôleurs du travail dans l'organisation de leur activité leur permet de privilégier ces interventions qui sont, dès lors, devenues consubstantielles au métier et en constituent, selon eux, l'un des fondamentaux.

Réponse de la DGT : *Paragraphe 41. La notion de libre décision est définie par la convention 81 en son article 17 ; la lecture qu'en fait la mission paraît très extensive. Il est possible, à ce sujet de se référer aussi au document publié par le ministre en 2010 sur les principes de déontologie. En effet le principe de libre décision ne concerne que les suites à donner aux interventions et non l'opportunité de déclencher ou non une intervention qui obéit plutôt au principe de diligence normale (les IT doivent contrôler aussi « soigneusement » que possible les installations soumises à leur contrôle selon la convention 81 de l'OIT ; voir aussi le statut de la fonction publique et l'article 121-3 du code pénal).*

Observation de la mission : *La mission est d'accord avec la notion de libre décision exprimée par la DGT. Dans les paragraphes précédents elle exprime la position des agents qui constitue un élément important du cadre d'analyse.*

- [42] C'est l'un des éléments qui doit être pris en considération en analysant la mise en place du pilotage par objectifs au sein des sections d'inspection du travail.

1.1. *Soutenue et portée par les responsables locaux, la démarche de pilotage se heurte aux réticences, parfois fortes, des agents de contrôle*

- [43] La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) puis du PMDIT ont introduit un pilotage par objectifs de la politique de contrôle du système d'inspection du travail. Celui-ci s'installe progressivement et la mission souligne les progrès réalisés depuis 2002 et les constats faits alors par l'IGAS^{6/7}. La mission tient à souligner l'engagement de la très grande majorité des agents des sections contrôlées.

- [44] Pour autant cette mise en place connaît des difficultés réelles. car elle heurte profondément la culture professionnelle dominante parmi les agents.

⁶ Pilotage et animation de l'inspection du travail dans les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et les directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle - RM 2002-079, Marie-Pierre HOURCADE, Christophe LANNELONGUE, Daniel LEJEUNE, Bruno LUCAS, IGAS 2002.

⁷ Evaluation de la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail, IGAS 2004, M 2004-044, Guy CLARY, Marie-Ange Du MESNIL du BUISSON, Nicolas GRIVEL, Benjamin JOLY, Jean-Patrice NOSMAS, Stéphanie SEYDOUX, IGAS 2004.

1.1.1. L'équilibre entre la réponse aux sollicitations des usagers et la programmation thématique reste à trouver

- [45] Le dispositif de pilotage national de la politique de contrôle a fait une large place à la programmation. La circulaire du 12 mars 2010⁸ rappelle ainsi les principes qui doivent présider à la conduite de la politique du travail. Elle indique notamment que l'activité de l'inspection du travail doit respecter une équilibre « entre les activités à l'initiative de l'agent, pour l'essentiel induites par la réponse aux aléas (accidents du travail, plaintes, demandes d'avis ou d'autorisation, conflits collectifs) et l'activité de contrôle programmée ». La construction de cet équilibre est une constante de tous les systèmes nationaux d'inspection du travail⁹.
- [46] Le projet annuel de performance du programme 111¹⁰ pour 2010 fixe cinq axes prioritaires : la prévention des risques différés ; l'évaluation des risques professionnels ; les salariés en situation de précarité (CDD ou contrat d'intérim) ; l'organisation des élections de délégués du personnel ; le travail illégal. A l'heure actuelle, la partie programmée de l'activité et le pilotage au moins jusqu'au niveau territorial s'appuient très largement sur ces priorités.
- [47] Pour autant, les DIRECCTE, les unités territoriales, comme les sections peuvent enrichir cette programmation de leurs propres plans d'action.
- [48] La dimension programmatique a trouvé sa traduction dans le système d'information (CAP SITERE) de l'inspection du travail. Il est ainsi possible d'indiquer si une intervention se rattache ou non à un plan d'action ou encore à une priorité nationale. Au sein des sections contrôlées, la mission a pu constater que dans leur grande majorité les agents de contrôle procèdent à ce rattachement chaque fois que nécessaire. Toutefois, quelques agents de contrôle ont adopté une position de refus au motif que les seules priorités légitimes sont celles qui émanent des demandes des usagers.
- [49] Cet équilibre entre les différents modes d'intervention est parfaitement intégré dans le pilotage national, régional et territorial de la politique de contrôle. Ces éléments sont suivis et discutés aux différentes étapes du dialogue de gestion. La mission estime, sur la base de ses investigations mais aussi des nombreux entretiens qu'elle a conduits, que les priorités nationales orientent significativement l'activité des sections. Malgré leur caractère assez général, elles ont permis de développer de manière significative les contrôles sur des champs jusque là insuffisamment couverts, le risque lié à l'utilisation des produits cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) en constitue certainement un bon exemple.
- [50] Passée cette phase d'installation pendant laquelle le caractère général des priorités a sans doute permis d'en favoriser l'acceptation et l'appropriation, il est souhaitable de définir des priorités plus précises et mieux ciblées afin d'en améliorer leur portée. Pour cela, il conviendrait de d'introduire de nouveaux critères dans le processus de sélection, par exemple : l'importance du risque de violations d'une ou plusieurs dispositions ; la capacité à obtenir rapidement ou non une mise en conformité par l'action de contrôle ; l'effet dissuasif et donc l'impact indirect que les actions sur ces priorités pourraient avoir. Cela donnerait une plus grande lisibilité à la politique de contrôle et aiderait certainement à la mise en œuvre de ces priorités par les agents de contrôle.

⁸ Circulaire DGT du 12 mars 2010, référencée DAP D10-094 relative à l'exercice des fonctions hiérarchiques en matière d'inspection de la législation du travail au sein des DIRECCTE.

⁹ Pour une approche stratégique en matière d'inspection du travail, David Weil, in Revue internationale du travail vol 147 (2008), n°4.

¹⁰ Programme 111 – amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

[51] Par ailleurs, le suivi actuel des priorités demeure empirique. Il repose sur une compréhension ambiguë de la notion de programmation et des modalités de saisie dans CAP SITERE imprécises. En effet, peuvent être comptabilisées dans la partie programmée des actions qui n'en relèvent pas véritablement. Le rattachement à une priorité nationale ne traduit pas nécessairement que l'agent de contrôle a déclenché un contrôle sur ce thème, en dehors de toute autre demande. Surtout il n'implique pas la construction d'un véritable plan d'action assorti d'objectifs mesurables, sur la base de choix arrêtés par une analyse des besoins du territoire et permettant d'évaluer l'impact du contrôle. Pour rendre ce suivi plus précis et mieux documenté, il semble nécessaire de mieux définir la notion de programmation et de donner des règles de saisie.

Recommandation n°1 : **Préciser la notion de programmation et indiquer dans la charte de saisie les règles de rattachement des interventions aux priorités nationales et plans d'action.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 45 à 51. Les progrès soulignés par la mission sont d'autant plus notables qu'ils s'inscrivent en réponse à un corpus de changements rapides, concentrés, récents et totalement en opposition avec les pratiques et la culture dominantes au début de la décennie. Ils doivent nourrir la conviction qu'il est nécessaire et possible d'aller plus loin, notamment dans l'appropriation de la démarche globale par tous les agents de contrôle, qui conditionne l'essentiel des marges de progrès pour les prochaines années. Dans ces circonstances, il convient de préciser que :*

- *dans le prolongement des observations formulées par l'IGAS en 2002 et 2004, le PMDIT marquait une volonté forte d'inflechir l'activité de l'inspection de la législation du travail en privilégiant le contrôle et l'intervention sur les lieux de travail d'une part, une politique de service permettant d'appréhender collectivement des problématiques à enjeux pour la protection des travailleurs que la demande des usagers et la réponse aux aléas ne permettent pas d'aborder, d'autre part ;*
- *cette volonté, ambitieuse au regard des pratiques et de la culture dominantes, a été traduite par souci pédagogique à travers l'affirmation d'un triple équilibre (contrôles et autres activités ; activités de contrôle programmées et non programmées, programmations nationales et locales), qui catégorise des actions participant à une activité globale heureusement moins séquencée que la typologie annoncée ; il est donc normal que des contrôles non programmés abordent des sujets relevant de la programmation nationale et contribuent naturellement à la politique nationale en étant valorisés comme tels (en outre, cet état de fait démontre que les priorités nationales ne sont pas déconnectées de la réalité du quotidien des agents de contrôle) ;*
- *les notions de programmation, de plan d'action, de priorité, de thème de contrôle, de nature et de fréquence de risques, d'intervention en entreprise et de contrôle sur pièces, de taux de couverture des entreprises, de nombre de salariés dont les conditions d'emploi et de travail ont été examinées, de prise en compte de l'activité globale sont immanquablement interrogées par huit années de pratiques évolutives à travers DNO, BOP et PMDIT ; c'est donc un chantier important qui va être ouvert au premier trimestre 2011, par la DGT pour tenter de redéfinir un cadre opérationnel dans la maquette du BOP 2012 ;*
- *rien ne justifie le refus par certains agents de contrôle de renseigner CAP SITERE en valorisant chaque action ayant contribué à la réalisation des objectifs des priorités nationales, et l'article 19 de la convention 81 ne laisse aucune marge d'initiative personnelle en la matière. La charte de saisie sur CAP SITERE précise page 20 les règles applicables aux plans d'action.*

Observation de la mission : *La mission prend note de ses précisions et approuve le projet d'ouverture d'un chantier sur cette question au premier semestre 2011. La mission a rappelé dans ses rapports de site que le fait de renseigner CAP SITERE constituait une obligation des agents de contrôle qui, en tant que fonctionnaires, doivent rendre compte à leur administration.*

[52] La mission a pu observer que les campagnes nationales influent véritablement sur l'activité. Leur cadre a été fixé par la circulaire de la DGT du 23 décembre 2009. En 2010 la campagne portait sur les rayonnements ionisants.

[53] Elles sont en général très appréciées des agents de contrôle qui les intègrent facilement à leurs contrôles, même si la mission a pu observer ici ou là des retards dans la mise en œuvre.

[54] Deux facteurs semblent contribuer à cette appropriation. D'une part la qualité de l'accompagnement proposé sur le plan méthodologique et la mise en place de formations spécifiques dans une logique de formation/action sont souvent soulignés comme des apports majeurs. D'autre part les agents de contrôle reconnaissent également que les campagnes orientent leur activité vers des secteurs et des établissements où ils sont traditionnellement peu présents.

[55] Pourtant, la réponse aux sollicitations reste perçue par la plupart des agents de contrôle comme le déterminant le plus légitime de l'activité de contrôle. De fait, la demande continue de dicter très largement l'activité des sections.

[56] La réponse à la demande est certes une exigence mais elle ne permet pas, à elle seule, de répondre aux besoins des entreprises et des salariés. L'absence de sollicitation ne signifie pas l'absence de problèmes. C'est bien le sens de la circulaire du 12 mars 2010 et de la politique de la DGT : éviter que le périmètre d'intervention ne soit trop « réduit » et ne laisse de côté des problématiques importantes.

[57] La programmation doit permettre de prendre en compte des thèmes majeurs localement et les priorités nationales afin de travailler sur des problématiques particulièrement essentielles qui affectent l'ensemble du territoire indépendamment de leurs spécificités (par exemple le travail précaire, les risques liés à l'utilisation des produits CMR).

Réponse de la DGT : *Paragraphes 52 à 57. Les campagnes de contrôle, qui ne se sont pas limitées aux risques des rayonnements ionisants en 2010, permettent effectivement de mesurer la capacité de l'inspection du travail française à se mobiliser sur une courte période sur un thème de contrôle précis. Lorsque cette activité s'inscrit dans le cadre des campagnes européennes du CHRIT (ou SLIC), les résultats de la France sont régulièrement remarqués (exemple : risques chimiques en 2010, avec 4000 contrôles dans le secteur des garages et du nettoyage). Leur place doit cependant s'inscrire davantage (cohérence et continuité) dans l'activité globale, et les orientations données en ce sens dans la maquette BOP 2011 devront être confortées dans l'avenir.*

Observation de la mission : *La mission prend note de ces précisions. Elle partage la position de la DGT sur la nécessité de cohérence et de continuité dans l'activité globale.*

1.1.2. Progressivement, les objectifs quantitatifs nationaux se déclinent jusqu'aux unités territoriales mais s'arrêtent souvent à la porte des sections

[58] La création des DIRECCTE s'accompagne d'une réorganisation de la ligne hiérarchique qui constitue une évolution importante en matière de pilotage de l'activité de contrôle. Auparavant, les directeurs régionaux ne disposaient pas d'un cadre juridique pour fixer des objectifs aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'intégration du niveau départemental dans la DIRECCTE clarifie cette situation.

[59] Les directeurs régionaux et leurs directeurs d'unités territoriales (DUT) les suivent dans le cadre des réunions de services. Progressivement le comité de direction de la DIRECCTE et les réunions sous l'égide du pôle « travail » inscrivent le suivi du BOP à l'ordre du jour des réunions. Cette question est désormais évoquée avec les DUT et non plus uniquement au niveau des directeurs adjoints du travail (DAT).

[60] En revanche, la déclinaison au niveau des sections est souvent absente ou bien très imparfaite. Dans quelques cas, la mission a pu constater qu'il est seulement fait mention d'une contribution aux objectifs collectifs ou aux références nationales ou régionales (200 interventions par an et par agent, par exemple). Des objectifs chiffrés spécifiques sont rarement mentionnés dans les entretiens professionnels des chefs de section.

[61] Au sein même des sections, la mission n'a qu'exceptionnellement relevé l'existence d'une déclinaison individuelle des objectifs faite par le chef de section.

[62] Les campagnes nationales constituent la seule exception d'un exercice de programmation parvenant à se déployer jusqu'à la section et à ses agents de contrôle. Leur mise en œuvre témoigne souvent de réelles discussions au sein des unités territoriales, au sein des sections. En général, elles s'accompagnent de la détermination par agent du nombre de contrôles à réaliser. Cela illustre l'appropriation assez forte qui existe s'agissant de cet outil. Ce constat conforte aussi l'intérêt de la fixation d'objectifs très ciblés et mesurables dans les priorités de la programmation.

1.1.3. Le volume d'activité respecte les objectifs nationaux mais le temps passé en entreprise reste très en-deçà des références

1.1.3.1. La plupart des sections réalise l'objectif de 200 interventions par an et par agent.

[63] La notion d'intervention comprend cinq catégories d'action : la visite de contrôle, la contre visite, l'enquête, la réunion en entreprise et la mission de conciliation. Elles sont normalement toutes la traduction d'un déplacement de l'agent de contrôle dans un établissement ou sur un chantier. Il est toutefois possible de réaliser certaines de ces interventions au bureau, y compris pour les visites de contrôle, par exemple lors de l'examen d'un plan de retrait d'amiante.

[64] La plupart des sections contrôlées parviennent à l'objectif de 200 interventions par an et par agent. Les comparaisons se sont toutefois heurtées aux problèmes d'harmonisation de la saisie dans CAP SITERE. En effet, d'une section à l'autre la mission a observé des pratiques différentes. Des interventions de même nature sont parfois classées dans des catégories différentes, mais sans conséquence sur le nombre total. Par contre certaines sections qui utilisent REDAC pour frapper tous leurs courriers, y compris les plus simples (courrier d'information, demande de renseignement) sont conduites à générer dans CAP SITERE des interventions qui n'en sont pas et n'ont pas eu lieu.

Tableau 1 : Nombre moyen d'interventions par ETP (2009)

Section la plus basse	Moyenne des sections contrôlées	Section la plus haute
64	237	555

Source : Mission, à partir de CAP SITERE et des éléments communiqués par les sections. Les résultats concernant une section connectée courant 2009 à CAP SITERE et une section renfort n'ont pas été pris en compte

[65] Le tableau ci-dessus indique que dans l'échantillon de sections retenu par la mission, la moyenne du nombre d'interventions se situe au-delà des 200 interventions par an. Neuf sections enregistrent des résultats supérieurs dont deux de manière très excessive illustrant en cela les difficultés liées à l'harmonisation de la saisie. Parmi les six sections dont les résultats sont inférieurs à 200 interventions par an et par agent plusieurs ont connu des grèves de la saisie qui entachent la qualité des données mobilisées. Dans la plupart des cas, le suivi de cet indicateur est pertinent mais dans quelques autres il est dénué de sens.

[66] Confrontée aux difficultés liées à la fiabilité des données la mission a procédé une analyse complémentaire. Retenant les catégories d'intervention les plus nombreuses (visite de contrôle, contre-visite, enquête) et devant donner lieu, sauf exception, à un déplacement la mission a recalculé, avec l'aide des agents de contrôle et à partir de leurs chronos, le nombre de contrôles (visites et contre visites) et d'enquêtes. Ne sont donc comptés que les contrôles et enquêtes ayant fait l'objet d'un courrier à l'entreprise. La mission considère qu'il s'agit là d'une situation normale et la plus courante, même s'il peut arriver plus rarement qu'un déplacement se traduise par une absence de suite à intervention formalisée.

[67] Des écarts ont été relevés dans toutes les sections entre les résultats obtenus selon cette méthode et les chiffres donnés dans CAP SITERE. Ils sont parfois significatifs.

Tableau 2 : Nombre de contrôles (visites et contre visites) ayant donné lieu à une suite à intervention formalisée, par ETP (2009)

Section la plus basse	Moyenne	Médiane	Section la plus haute
41	77	72	150

Source : Mission, à partir de CAP SITERE et des éléments communiqués par les sections. Les résultats concernant une section connectée courant 2009 à CAP SITERE et une section renfort n'ont pas été pris en compte

[68] Le tableau ci-dessus montre une très grande amplitude dans les résultats obtenus d'une section à l'autre. La différence de volume de contrôle constitue l'explication principale. Ces résultats peuvent également traduire un degré de formalisation des suites à intervention plus ou moins important. Enfin, mais certainement plus rarement (la mission ne l'a observé que dans une section sur les 17 contrôlées) la stratégie d'intervention est en cause lorsque l'inspecteur du travail privilégie par exemple les interventions en comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) par rapport aux contrôles.

[69] S'agissant des décisions administratives, la mission a noté l'impact très fort de la crise économique sur le nombre de décisions relatives aux salariés protégés. En matière d'avis, le nombre d'enquêtes faisant suite aux demandes de chômage partiel a explosé. Une forte mobilisation des agents de contrôle a été nécessaire pour réaliser les enquêtes dont le nombre a été multiplié par trois, entre 2008 et 2009, sur l'échantillon contrôlé (de 405 enquêtes en 2008 à 1 315 en 2009). Certaines sections ont eu plusieurs centaines d'enquêtes à conduire. Ce constat illustre aussi la place centrale de l'inspection du travail dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi en direction des entreprises et le lien très fort entre politique du travail et politique de l'emploi.

1.1.3.2. La présence en entreprise est souvent inférieure aux indications nationales

[70] Dans sa volonté de trouver un équilibre dans l'activité des agents de contrôle laissant une large place aux contrôles, l'autorité centrale porte une attention particulière à la présence en entreprise. La circulaire du 12 mars 2010 rappelle ainsi que toute la chaîne hiérarchique du système d'inspection du travail doit veiller à ce que « le contrôle ne soit plus une activité minoritaire dans l'activité de l'inspection ». Cette vigilance doit s'appuyer sur le nombre de jours en entreprise, mais quelle que soit la nature de l'intervention. Ainsi les contrôleurs et les inspecteurs du travail devraient en moyenne passer respectivement trois et deux jours par semaine en entreprises.

[71] La mission a constaté que la très grande majorité des sections ne parvient pas à atteindre ce niveau de présence en entreprise. L'analyse rétrospective qu'elle a pu faire, avec les agents de contrôle à partir de leurs agendas, semble montrer qu'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.

[72] Il est apparu dans certains cas que les agents de contrôle avaient la possibilité d'augmenter leur présence en entreprise. Mais d'une manière générale, le temps disponible pour être en entreprise apparaît grevé par de multiples facteurs qu'il faut prendre en compte :

- la complexification des situations de travail et des risques associés demande un travail plus important au bureau : l'acte de contrôle porte parfois sur des risques dont l'appréciation demande une grande technicité (CMR, par exemple) ;
- la formation des agents de contrôle : l'évolution des risques, des conditions de travail et de la réglementation nécessite un effort continu de formation et de veille ;
- le travail collectif, plus ou moins affirmé selon les territoires, devient une dimension essentielle ;
- le temps consacré à la régulation et aux actes de management : réunions de services régionales et départementales ou de section et entretiens professionnels.

[73] En outre, 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).

[74] Compte tenu de l'accent qui doit être mis sur le contrôle, vérifier le nombre de contrôles en entreprise – en distinguant les contrôles en entreprise et ceux sur les chantiers – par agent apparaîtrait plus pertinent, d'autant que cet indicateur semble déjà suivi dans le dialogue de gestion.

Recommandation n°2 : Fixer des objectifs aux agents exprimés en nombre de contrôles en entreprise et sur les chantiers.

Réponse de la DGT : Paragraphes 58 à 74. Outre le respect du triple équilibre ci-dessus rappelé, le seul objectif chiffré fixé par le PMDIT était dans l'indication relative à la nécessaire présence en entreprise (3 jours par semaine pour un contrôleur, deux jours pour un inspecteur). Cette référence, citée par la note DGT du 12 mars 2010, est davantage la traduction chiffrée de l'équilibre souhaité entre contrôle et autres missions qu'un indicateur de performance individuelle. Il doit donc être utilisé par les responsables d'unité territoriale et les responsables de section pour situer l'activité des agents pour autant être intégré dans le dispositif de suivi sous la forme d'un pointage fastidieux. Les instructions données annuellement par la DGT dans le cadre des instructions sur les BOP ont fait apparaître une autre valeur de référence pour l'ensemble d'une section (avec par conséquent des valeurs individuelles qui peuvent être très différentes) : 200 interventions par an et par agent, la définition d'*« intervention »*, au-delà du contrôle, étant définie par la charte de saisie « CAP SITERE ». Cette référence, qui paraît raisonnable au regard du nombre de jours de travail dû à l'administration par un agent de contrôle employé à temps complet (moins d'une intervention par jour), cristallise aujourd'hui la résistance des agents à la quantification de leur activité, d'autant que certaines pratiques managériales se limitent à un examen (très insuffisant) de la performance individuelle au regard de cette référence collective. Les seuls objectifs chiffrés annoncés comme tels, dans l'actuelle programmation nationale, sont donc des objectifs collectifs sur :

- la part des interventions consacrées aux 5 priorités du BOP
- la part (60%) des contrôles dans les interventions
- le maintien du niveau d'activité antérieur à la fusion dans les entreprises agricoles et dans le secteur des transports
- le taux de suivi (contre visites 20%)
- l'impact des contrôles sur le thème de la précarité.

Dans ce cadre, plus collectif qu'individuel, les modalités régionales de programmation et de mesure de la performance sont très variées, entre la déclinaison relativement stricte, par département et par section, des objectifs nationaux, et une pratique qui semble se développer, privilégiant un seul objectif régional appelant à la responsabilité des sections pour contribuer à l'atteinte de l'objectif régional. Cette formule répond au souci des hiérarchies intermédiaires d'entendre les agents de contrôle dans leur ressentiment contre un mode de management saucissonnant a priori leur activité en parts de contrôle et ne prenant que les chiffres pour évaluer une activité bien trop complexe pour être résumée par quelques indicateurs chiffrés. Elle semble aller à l'encontre des propositions de la mission tendant à définir des objectifs chiffrés au niveau de l'agent, sans pour autant remettre en cause la pertinence de son souhait de voir valorisé le nombre d'entreprises et de chantiers visités, qui d'ailleurs est déjà intégré dans CAP SITERE qui autorise la valorisation des interventions sur site en distinguant les types d'établissement, les chantiers ou les prestations.

Le chantier 2011 (réf ci-dessus, 45) à 51) tendant à reformuler la maquette BOP pour l'exercice 2012 sera de toutes les façons une opportunité pour réinterroger les modalités de programmation et de définition des objectifs.

En cette attente, il convient de souligner l'observation de la mission au paragraphe 69 quant à l'investissement de l'inspection du travail sur les problématiques d'emploi, l'analyse nationale de l'activité en 2009 confirmant les effets de la crise économique sur la structure de l'activité de l'inspection du travail (plans de sauvegarde de l'emploi, chômage partiel, conflits collectifs nés des restructurations, procédures d'autorisation de licenciement de salariés protégés...), à tel point que l'augmentation des moyens humains ne s'est pas traduite par une augmentation des contrôles, mais par un investissement légitime sur des problématiques croisant « emploi » et « travail ».

Les remarques contenues au paragraphe 64 sur CAP SITERE et REDAC ont aussi été faites au niveau national ; les pratiques ainsi dénoncées devraient être éradiquées par la bonne application de la charte de saisie, d'autant qu'un nouveau type d'intervention a été créé dans les versions 4.1 de CAP SITERE et V3.3 de REDAC (dans une prochaine mise à jour la charte de saisie devra préciser la nature des documents concernés). Tout en partageant et soulignant l'avis de la mission selon lequel rares doivent être les interventions en entreprise ne justifiant pas d'observation (66), on rappellera que la charte de saisie qualifie d'intervention à valoriser dans CAP SITERE : les visites de contrôle, les contre-visites, les enquêtes, les réunions en entreprise, les missions de conciliation.

Observation de la mission : La mission prend note de la réponse de la DGT. Elle souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

- La mission a pu observer en effet que certaines régions privilégient un seul objectif régional en renvoyant à la responsabilité des sections. Cette modalité de fixation des objectifs a pour avantage de donner de la marge d'adaptation aux spécificités territoriales mais doit s'accompagner, plus encore, d'un dialogue approfondi dans la phase de programmation, de validation du plan de section et de suivi régulier dans sa mise en œuvre afin de remédier aux difficultés engendrées par un pilotage purement quantitatif. Par ailleurs, il paraît difficile de ne pas traduire ce dialogue par des indications quantitatives et qualitatives qui, si elles ne sont pas des objectifs, peuvent constituer des références. Dans ce cadre, le nombre de contrôles d'entreprises et de chantiers à réaliser apparaît comme un indicateur pertinent.
- Parmi les multiples facteurs pouvant expliquer le ressentiment des agents de contrôle contre un « mode de management saucissonnant a priori leur activité en parts de contrôle... », la mission estime que celui de l'appropriation joue un rôle déterminant. Il conditionne largement l'évolution du système d'inspection du travail. Il est illusoire d'espérer obtenir cette appropriation sans une association étroite des agents de contrôle et des sections au pilotage de l'activité, qu'il soit qualitatif ou quantitatif.
- Si la présence en entreprise est un objectif général, essentiel, assigné au niveau national au système d'inspection du travail, ce dont la mission est totalement convaincue, il est nécessaire d'en outiller le suivi.
- Enfin, la bonne application de la charte de saisie CAP SITERE ne se présume pas. Elle demande certainement un dispositif de suivi et de contrôle, ainsi qu'une attention particulière de toute la chaîne hiérarchique.

[75] Par ailleurs, il conviendrait d'engager une réflexion sur les tâches qui aujourd'hui justifient d'être prises en charge par les agents de contrôle : il sera dès lors possible d'en alléger voire d'en supprimer certaines. Il est également envisageable de confier aux secrétariats des tâches d'assistance au contrôle : gestion de toutes les relances faites aux entreprises, préparation des dossiers...

Réponse de la DGT : Paragraphe 75. La question de la charge de travail incombant réellement à chaque catégorie d'agent au sein de la section est effectivement fondamentale ; elle devrait être une des priorités du travail à réaliser dans le cadre de la mesure 149 de la RGPP2. L'idée de libérer les agents de contrôle de certaines tâches administratives afin de libérer leur temps en faveur du cœur de métier qu'est le contrôle était déjà affirmée par le PMDT. Sa concrétisation demeure à réaliser, d'autant que le ratio « nombre d'agents de secrétariat/nombre d'agents de contrôle » s'est considérablement réduit au cours des dernières années et que l'administration du travail est astreinte à de nouvelles missions impliquant indéniablement un certain niveau de tâches administratives (homologation des ruptures conventionnelles, suivi des accords, conditionnalité des exonérations, etc.). Les réflexions sur l'organisation et la répartition théoriques n'auront de sens qu'accompagnées par de réelles avancées sur les moyens matériels de dématérialisation et de traitement informatique.

Observation de la mission : La mission partage cette analyse.

Recommandation n°3 : **Procéder à un bilan des tâches prises en charges par les agents de contrôle pour déterminer celles qui pourraient être supprimées ou confiées aux agents des secrétariats.**

Réponse de la DAGEMO: La recommandation n°3 invite notamment à procéder à un bilan des tâches des agents de contrôle qui pourraient être confiées aux secrétariats.

Cette observation s'intègre dans la réflexion engagée dans le cadre de la RGPP sur la rationalisation du fonctionnement des sections d'inspection, réflexion menée par la DGT et dont les effets RH sont attentivement suivis par la DAGEMO. La problématique pose la triple question des métiers et profils de poste qui pourraient résulter d'une telle évolution, de la montée en compétence attendue des agents actuellement dans les secrétariats et des besoins de formation à faire, enfin de l'adéquation ou non entre les corps et grade actuel de la plupart d'entre eux et la nature des tâches qui leur serait assignée. Cette réflexion devra nécessairement prendre en compte la forte diminution globale du nombre d'agents de catégorie C, diminution qui a relativement épargné jusqu'à ce jour les sections d'inspection.

Ces remarques valent également pour l'accompagnement au changement des services de renseignement Travail.

Observation de la mission : La mission prend acte des réflexions menées actuellement sur ce sujet. Elle considère effectivement que le sujet des secrétariats de section de l'IT s'inscrit bien dans la problématique générale mise en avant par la DAGEMO. Elle estime néanmoins que, par certains aspects, il a ses propres spécificités : transmission par télétravail de données actuellement ressaisies par le secrétariat, suppression de tâches...

1.2. *Le pilotage de l'activité doit être approfondi pour renforcer la portée des interventions des agents de contrôle*

1.2.1. **La section pourrait devenir le lieu d'arbitrage collectif entre les sollicitations des usagers et l'activité programmée**

[76] Confrontés à des demandes (les sollicitations des usagers, les priorités nationales et à terme les plans d'action des sections, cf. infra) auxquelles il n'est pas toujours possible de donner satisfaction, aujourd'hui, chaque agent de contrôle est contraint de faire ses propres choix.

[77] Dans la pratique des sections contrôlées, c'est très largement la réponse à la demande qui l'emporte sur la programmation. Il y a plusieurs raisons à cela. Comme la mission l'a précisé, la programmation n'est pas encore installée dans l'activité des sections. De plus, il peut y avoir une forme de « pression » ou d'engagement personnel que ressentirait l'agent de contrôle, associée à la sollicitation directe d'un usager. Obtenir le rétablissement d'un plaignant dans ses droits est aussi très gratifiant et parfois plus « visible » que d'avoir obtenu une meilleure prévention de la santé des salariés. Enfin, il est probablement plus simple de laisser son activité guidée par la demande.

[78] Dans la perspective d'un renforcement du travail de programmation, que la mission estime indispensable, la question de l'arbitrage et de la priorisation s'avère fondamentale. L'origine même de l'activité de contrôle, qu'il s'agisse d'une sollicitation ou d'une action programmée sur une priorité nationale, ne peut suffire à déterminer une priorité de l'une par rapport à l'autre. Car, en termes de risque encouru par les salariés, qui est le déterminant essentiel, rien ne peut dire que la demande exprimée est inévitablement plus importante qu'un contrôle programmé sur une priorité nationale, et inversement.

[79] Dès lors, pour que chaque source d'activité trouve sa juste place, en se fondant sur une appréciation des risques et une priorisation des interventions, il est indispensable de disposer d'un lieu d'arbitrage. Dans la perspective d'une affirmation du rôle des sections dans la programmation et le suivi de l'activité, que la mission propose, c'est au sein de l'unité la plus proche du terrain que cet arbitrage doit être fait, de manière collective et sous l'autorité du chef de section. En effet, seuls les agents de contrôle sont en mesure d'apprécier l'importance relative des sujets. Cet arbitrage pourrait être fait de manière hebdomadaire, sauf situations d'urgence.

[80] Cette proposition nourrit autant qu'elle s'appuie sur le renforcement du collectif au sein de la section et sur l'affirmation du rôle managérial de l'inspecteur du travail en tant que chef de section.

[81] L'arbitrage entre les différentes sollicitations dont les agents de contrôle font l'objet de la part des usagers est aux yeux de la mission tout aussi important, compte tenu du poids de cette activité. Or, cet arbitrage est fait par chaque agent de contrôle selon ses propres critères, alors que la réponse à la demande, comme l'activité programmée, devrait s'effectuer en fonction de critères permettant de retenir les interventions les plus pertinentes.

[82] L'importance des risques encourus par les salariés, l'effet dissuasif que le contrôle pourrait avoir, l'articulation avec les priorités nationales et la capacité, supposée, de l'agent de contrôle de matérialiser les faits au vu des informations données par le demandeur, seraient certainement des critères qui pourraient éclairer les agents de contrôle dans leurs choix.

Recommandation n°4 : Faire des sections le lieu d'arbitrage collectif entre la réponse aux sollicitations et la mise en œuvre de la programmation mais aussi entre les différentes sollicitations. Accompagner ce changement par une sensibilisation des agents à la programmation stratégique.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 76 à 82. La mission met en lumière la question de l'arbitrage qui doit présider au choix d'activité pour chaque agent soumis à d'inévitables tensions nées de la concurrence entre priorités affichées par la hiérarchie, pression le plus souvent légitime de l'usager, appétence individuelle pour telle matière, etc. Il ne peut être contesté que cette question est souvent évoquée, et que faute d'une réponse organisée, le choix individuel de l'agent (parfois difficile, voire douloureux, même s'il peut aussi être gratifiant et répondre à une vision extensive du « libre choix ») penche le plus souvent sur la réponse à la demande de l'usager, voire au domaine d'intervention où l'agent se sent le plus à l'aise. Se développe aussi la pratique des contrôles à plusieurs agents, sans que n'aient été clairement définis les critères de choix de ce mode d'intervention, parfois justifié. La recherche d'une solution est donc nécessaire ; la proposition tendant à faire de la section le lieu unique de l'arbitrage, dans une conception si ambitieuse qu'elle nécessiterait « une sensibilisation à la programmation stratégique » doit cependant être examinée avec prudence dans le contexte actuel d'une organisation nationale reposant sur près de 800 sections ; la formalisation et la modélisation de cet acte de management pour un collectif ne dépassant le plus souvent pas trois agents de contrôle ne sera-t-elle pas porteuse d'une grande déperdition de temps et d'énergie autour du contrôle plus que dans le contrôle ? L'émettement de la fonction n'impliquera-t-il pas, en outre un risque non maîtrisé de dispersion des critères de choix, et in fine, une inégalité de traitement entre différents points du territoire ? La mission doit être confortée dans sa volonté de donner corps à la fonction d'animation qui incombe au responsable de la section ; le chemin à emprunter pour y parvenir paraît devoir être davantage celui de la complémentarité des 4 niveaux hiérarchiques, et là encore les réflexions à mener dans le cadre de la mesure 149 de la RGPP devront être opérantes.*

Observation de la mission : *La mission n'a pas écrit que la section devait être l'unique lieu d'arbitrage entre les sollicitations, mais le lieu privilégié. L'arbitrage consistant principalement à faire des choix entre des cas d'espèces, l'échelon le plus proche du terrain semble en effet le mieux à même de déterminer au quotidien les demandes ou contrôles à traiter en priorité. Cette fonction d'arbitrage collectif, qui n'apparaît pas très chronophage, consiste à analyser tout au long de l'année et de manière succincte les différents demandes et d'apprécier la mise en œuvre du plan d'action pour prioriser les interventions à venir. La mission prône ainsi une approche pragmatique au niveau de la section, mais s'inscrivant bien entendu dans le cadre des relations hiérarchiques entre la section, le directeur d'unité territoriale et le directeur régional, qui portent la responsabilité du pilotage des services et peuvent à ce titre légitimement fixer des orientations destinées à faciliter les arbitrages.*

Afin d'éviter la multiplication des pratiques divergentes et pour prévenir l'inégalité de traitement, l'arbitrage effectué collectivement par les sections gagnerait à s'appuyer sur un référentiel national.

Enfin, comme la mission l'a déjà souligné, les problèmes de cohérence et de pilotage posés par un découpage territorial s'appuyant sur près de 800 sections ne pourront pas être résolus à travers les seules modalités d'élaboration des plans d'action et d'arbitrage des priorités.

1.2.2. La programmation gagnerait à s'enrichir d'une approche stratégique afin de mieux cibler les interventions.

1.2.2.1. Des plans de sections seraient adoptés à l'issue d'un dialogue les associant étroitement

[83] La définition des objectifs quantifiés comme la programmation thématique, lorsqu'elles existent, laissent en général une place insuffisante à l'expression des besoins par les agents de contrôle.

[84] Lors de ses contrôles, la mission a toutefois constaté que certaines unités territoriales organisaient des groupes de travail associant tout ou partie des agents de contrôle pour déterminer les thèmes de la politique de contrôle qui seraient communs à toutes les sections (par exemple en Haute Savoie, ou en Haute Normandie pour le risque CMR). C'est une première étape qu'il convient de saluer et dont les résultats sont apparus probants. On peut ainsi tirer parti de la richesse des informations, formalisées ou non, collectées par les agents de contrôle tout au long de l'année pour nourrir la politique de contrôle et développer une réponse au plus près des besoins.

[85] Pour autant, ce niveau d'association des agents et des sections n'est pas suffisant. Il laisse de côté la discussion sur les objectifs quantitatifs, toutes les sections ayant alors les mêmes. Le pilotage du BOP 111 et des objectifs associés ne peut se limiter à une déclinaison mécanique, arithmétique, sans prise en compte de la spécificité des territoires des sections et des besoins. Il doit au contraire résulter d'un travail itératif entre constats de terrain et axes nationaux prioritaires. Car c'est dans l'articulation et la confrontation des besoins identifiés localement et des priorités nationales que se trouvent les conditions pour élaborer et mettre en œuvre à tous les échelons une politique de contrôle qui réponde au mieux aux besoins des salariés.

[86] Pour la bonne réussite de ce processus, la mission estime qu'il faut faire des sections un échelon important de la programmation. C'est la condition d'une bonne prise en compte des besoins et des spécificités. C'est aussi un déterminant important de l'appropriation par les agents de la culture de programmation et de pilotage par objectifs, dès lors qu'ils y jouent un rôle important et qu'ils y retrouvent leurs besoins pris en compte.

[87] Cette contribution des sections à l'exercice de programmation doit être faite dans un cadre régional donnant les grandes orientations et ayant au préalable assimilé et intégré les priorités nationales. Les travaux d'élaboration du BOP doivent donc, dans leur calendrier et leurs modalités, permettre le dialogue entre sections, UT, DIRECCTE et autorité centrale.

Recommandation n°5 : **Organiser les modalités de préparation du BOP et du plan d'action régional afin de :**

- garantir la prise en compte des constats et propositions de la hiérarchie territoriale et des sections ;
- permettre la cohérence du plan régional, de l'unité territoriale et des sections ;
- permettre aux sections de prendre les initiatives nécessaires et de répondre aux demandes qui leur sont adressées ;
- décliner les objectifs qualitatifs et quantitatifs au niveau des unités territoriales et des sections en janvier de l'année concernée.

[88] Compte tenu de l'importance à accorder aussi bien à la prise en compte des spécificités qu'à l'appropriation des agents, la mission estime que la programmation doit se traduire par des plans d'action annuels par section.

[89] Le plan d'action de section devrait être proposé par la section et validé au niveau de l'UT. Il doit :

- décliner les priorités nationales et locales en les adaptant aux spécificités de la section, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs ;
- s'inscrire dans le processus d'élaboration du BOP tel que décrit par la mission (cf. supra) ;
- comprendre des thèmes et des actions qui peuvent être propres à la section.

Recommandation n°6 : **Demander aux UT, dans le cadre d'un dialogue organisé avec les sections, de valider un plan d'action présenté par chaque section, comportant, d'une part, la contribution de la section à la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés à l'UT dans le cadre du plan d'action régional du BOP 111, d'autre part, les actions qui lui sont spécifiques.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 83 à 89 Le constat sur lequel s'appuie la mission (insuffisante implication des agents de contrôle dans la programmation et rôle de responsable de section assumé de façon aléatoire) est incontestable. La note DGT du 12 mars 2010 et les fiches techniques publiées en décembre 2010 à titre de référence méthodologique reprennent bien la terminologie d'un « plan d'action de section ». Néanmoins, il convient, pour les raisons évoquées au paragraphe précédent, d'être prudent dans la définition des contraintes de formalisation et d'instrumentalisation imposées à chaque niveau. La section est avant tout « l'échelon d'intervention » et il ne convient pas de distraire ses agents, ni même ses 800 responsables disséminés sur le territoire national, de leurs missions essentielles pour en faire des « stratégies », des « diagnostiqueurs » ou des « contrôleurs de gestion ». Le plan d'action de section paraît donc devoir être un outil de maîtrise collective et de définition d'un cadre opérationnel pour l'action des agents sous l'autorité du chef de section, élaboré à partir du plan d'action territorial ou régional. Il doit bien sûr, comme le préconise la mission, être validé par le responsable de l'unité territoriale. Dans le même temps le processus d'élaboration des plans d'action territorial et régional doit être organisé de façon à ce que les agents de contrôle fassent valoir leur connaissance de l'application du droit et les principaux abus qu'ils observent dans l'exercice de leur mission ; c'est d'ailleurs une obligation pour la ligne hiérarchique d'organiser cette remontée au regard de l'article 3 de la convention 81. Elle peut donner lieu à des échanges, sous différentes formes tout au long de l'année, et alléger ainsi les tâches fastidieuses d'élaboration de diagnostic périodique. Sur ce thème encore les opportunités de réflexion collectives sont réelles en 2011, le séminaire de management organisé par l'INTEFP et la DGT en janvier ayant d'ailleurs privilégié la problématique du plan d'action de section qui mobilisera aussi le groupe de travail sur la maquette BOP 2012 cité ci-dessus (45 à 51).*

Observation de la mission : Pour la mission, le plan d'action formalise de quelle manière et pour quelles raisons les moyens de la section sont mobilisés. Il intègre la déclinaison des priorités nationales (de manière non mécanique) et les objectifs propres à la section compte-tenu des spécificités de son territoire. Ainsi la section, quel que soit le modèle retenu, n'est pas seulement un échelon d'intervention.

1.2.2.2. La priorisation des interventions doit s'appuyer sur quelques indicateurs de risques

[90] La mission rappelle l'importance de bien prendre en compte les spécificités territoriales et les besoins des salariés dans l'identification des besoins. Actuellement, cette prise en compte se fait essentiellement de manière empirique, aussi bien s'agissant de la programmation locale que de celle liée à la mise en œuvre des priorités nationales.

[91] Il est probablement difficile de réaliser un diagnostic exhaustif au niveau de la section. Les expérimentations réalisées dans certaines unités territoriales ont démontré la lourdeur de ce processus, malgré l'intérêt indéniable de la démarche. Compte tenu des périmètres d'intervention des sections, du nombre d'entreprises et de secteur qu'elles ont à suivre, il est peu probable qu'une approche exhaustive soit possible.

- *La prise en compte de la couverture des établissements et l'utilisation de quelques indicateurs de risque doivent être envisagées pour construire le plan d'action de section.*

[92] Pour autant, la situation actuelle ne donne pas satisfaction. Il apparaît certain aux yeux de la mission que la recherche de la réponse la plus adaptée aux besoins comme la priorisation et l'arbitrage entre les interventions demandent d'introduire une démarche d'analyse par les risques. Elle existe déjà sous une forme embryonnaire dans la plupart des sections qui suivent avec une attention particulière les entreprises classées SEVESO seuil haut qui font l'objet de contrôles réguliers. Il convient d'étendre cette démarche à l'ensemble du périmètre d'intervention de la section et d'en déterminer la profondeur.

[93] Une possibilité consisterait à approfondir cette démarche en entrant dans une logique de cotation, à priori, des risques. Il s'agirait de déterminer des priorités d'intervention en fonction de la nature des contrôles à réaliser. Il faudrait alors hiérarchiser les situations entre elles, ce qui dans bien des cas serait très difficile : le risque psychosocial est-il, ou non, prioritaire sur le risque CMR ? En réalité, il peut être nécessaire de faire cette hiérarchisation, mais pas en la prédictéterminant. Elle ne peut être réalisée qu'au cas par cas, par les agents de contrôle qui connaissent les situations, et dans le cadre de la section, lieu d'arbitrage proposé par la mission.

[94] La mission considère qu'il faut plutôt s'en tenir à une différenciation des entreprises selon quelques critères pour d'abord rechercher une meilleure couverture des entreprises et des secteurs d'activité. Ensuite, quelques indicateurs généraux pourraient donner un éclairage sur le risque que peut représenter un établissement. Ainsi le taux d'accidents du travail et de maladies professionnelles ou encore l'absence d'instances représentatives du personnel (IRP) pourraient nourrir la réflexion sur la programmation et la priorisation de l'activité. Cette solution, pour rustique qu'elle soit, a l'avantage d'être simple et facile à mettre en œuvre aussi bien au niveau des sections que des unités territoriales.

[95] Les informations obtenues lors des contacts avec les usagers, par les services de renseignement, qu'ils soient physiques ou à distance, seraient également utiles pour dégager des tendances transversales et identifier des établissements susceptibles de connaître des difficultés. La mission a pu observer que certaines unités territoriales avaient mis en place une fiche navette pour transférer ces informations aux sections. Ces relations devraient être systématisées. Elles devraient se structurer autour d'outils d'adaptés et en particulier d'un logiciel de gestion de contact (gestion de relation client, GRC).

[96] Parmi les critères d'analyse la mission estime enfin que la fréquence des contrôles est certainement un élément utile pour améliorer la couverture des entreprises. Il conviendrait d'engager au niveau national une réflexion pour déterminer une ou plusieurs fréquences indicatives.

Recommandation n°7 : **Engager au niveau national une réflexion pour déterminer les critères à utiliser par les sections pour améliorer la couverture des entreprises et des secteurs d'activité. Pour chacun d'entre eux, à chaque fois que possible, établir des références.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 90 à 96. Le souhait exprimé par la mission de rechercher une maîtrise de l'activité des sections par un taux de couverture des entreprises (ou des chantiers) est d'actualité. Même si bon nombre de priorités « thématiques » affichées depuis plusieurs années justifient des investigations dans tous types d'entreprises (précarité, DUER...), il n'est pas impossible que certains secteurs ou types d'entreprise aient été moins investis que d'autres ; les travaux sur la programmation de l'action devront donc aborder cette importante question. L'évocation d'« indicateurs de risques » est également pertinente, mais beaucoup plus ambitieuse. Elle peut d'ailleurs être croisée avec la logique du taux de couverture des entreprises (réf. expérience danoise). Outre les difficultés méthodologiques à surmonter pour une bonne opérationnalité de la méthode et de ses indicateurs, il conviendra également, dans les réflexions à venir, de veiller d'une part aux espaces d'initiative et d'investigation qui sont indispensables à la vie de l'institution (les premières enquêtes sur les discriminations ou le harcèlement n'auraient pas été effectuées si les agents s'en étaient remis, à l'époque où il les ont engagées, à une cotation des risques) et à son identité (le caractère généraliste implique que l'éventuelle prise en compte d'une cotation de risques n'ait pas pour incidence l'abandon pur et simple des investigations nécessaires sur l'ensemble du code du travail dans tous types d'entreprise et tous secteurs professionnels : il ne faut pas valider le raisonnement d'un médiatique chef d'entreprise du secteur des services selon lequel le contrôle de son entreprise est aberrant, dans la mesure où les salariés ont un bon niveau de rémunération sans être soumis au risque machine ou aux intempéries). Le principe selon lequel l'autorité centrale doit pouvoir dire à l'inspection du travail où elle doit aller, sans jamais lui dire où elle ne doit pas aller devra toujours présider aux réflexions à mener sur la conduite de l'action.*

Observation de la mission : *La mission est consciente que la cotation des risques ne doit se traduire ni par un effacement de certains sujets, ni par une limitation de la capacité d'initiative des agents de contrôle. La mission considère que la cotation des risques est un moyen d'améliorer la couverture des entreprises et des secteurs d'activité. Ces démarches ne sont pas incompatibles.*

[97] La bonne mise en œuvre locale de cette approche suppose également de donner aux sections les outils nécessaires pour connaître la situation de leurs entreprises au regard de ces critères et des valeurs de référence. Il est probable qu'une partie des informations nécessaires sont, ou auraient dû être enregistrées, dans CAP SITERE.

[98] Indépendamment des évolutions réalisées au niveau national, l'appui de l'échelon régional serait probablement nécessaire pour que les sections puissent disposer et exploiter les données nécessaires.

Recommandation n°8 : **Développer les outils de diagnostic, préparatoires à la programmation, en identifiant, par exemple, par des extractions CAP SITERE :**

- **la date du dernier contrôle pour chaque entreprise,**
- **le volume d'interventions, notamment de contrôles par secteur d'activité (regroupement de code NAF).**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 97 et 98. La mission souligne très pertinemment l'importance de la performance des outils et de leur utilisation. L'amélioration significative de SITERE et de CAP SITERE n'est pas une condition de réussite du futur projet pour l'inspection du travail. Elle est un des éléments majeurs de sa crédibilité et de sa faisabilité. Néanmoins, une bonne maîtrise de l'outil actuel, notamment par l'apport de DELPHES, paraît répondre d'ores et déjà aux préoccupations de la mission exprimées au paragraphe 98*

Observation de la mission : La mission n'a pas constaté que tous les agents disposaient d'un niveau de maîtrise de CAP SITERE permettant d'en faire un outil d'aide au contrôle au quotidien. En outre, la mission constate que si l'apport de DELPHES est indéniable en matière de pilotage de l'activité, il est marginal en termes d'aide à la programmation.

- La mise en œuvre des priorités nationales devrait également s'accompagner de quelques indicateurs de risques pour cibler les établissements à contrôler.

[99] La mission a pu constater que les sections sont démunies pour cibler les établissements devant faire l'objet d'un contrôle sur une ou plusieurs des priorités nationales. Elles sont souvent amenées à les choisir par hasard ou de manière empirique sans prise en compte d'indication de risque dont elles ne disposent pas. Or, comme la mission l'a déjà souligné, la mise en œuvre de moyens limités pour contrôler un périmètre particulièrement vaste, demande une grande sélectivité dans les interventions.

[100] Il est souhaitable de mieux documenter les priorités nationales pour fournir aux sections des éléments pour orienter les contrôles. La mission met en exergue deux approches, mais d'autres sont certainement possibles. Une première approche aurait pour objectif, pour un thème de contrôle précis (exemple respect du salaire minimum) de mieux identifier les établissements à contrôler selon leur appartenance à un secteur d'activité, entre autres. Une seconde permettrait, pour un thème général (par exemple CMR) de connaître les secteurs les mieux circonscrits possibles pour lesquels les taux d'infractions seraient plus importants.

[101] Ce niveau de risque pourrait être déterminé au niveau national.

[102] En l'état actuel, il n'est pas possible de le faire. Il n'existe pas de dispositif d'exploitation des plaintes. En tout état de cause l'analyse des plaintes comporte un biais qui ne permet pas de déterminer une probabilité, l'absence de plainte ne signifiant pas l'absence de violation des dispositions du code du travail.

[103] La détermination des taux de violation des dispositions relatives à une priorité nationale pourrait être faite sur la base d'une campagne de pré contrôle organisée au niveau national à partir d'un échantillon représentatif d'établissements. La mission estime que ce système pourrait faire l'objet d'une expérimentation pour en apprécier les avantages et les inconvénients. Il conviendrait que la DGT se rapproche de la DARES pour définir les règles devant présider à la composition de l'échantillon.

Recommandation n°9 : **Organiser à titre expérimental, pour une priorité nationale, une campagne de pré contrôle, sur la base d'un échantillon représentatif, pour déterminer un taux de violation des dispositions du code du travail par grand secteur d'activité. Dans un deuxième temps fournir aux sections les résultats de cette précampagne pour les aider à cibler les établissements à contrôler dans la cadre de la priorité nationale.**

Réponse de la DGT : Paragraphes 99 à 103. La notion de cotation des risques est abordée ici dans la perspective des priorités nationales et fait appel à différentes notions : ciblage national à partir de données macro, suivi national des plaintes (ce qui suppose un outil de suivi et une implémentation de l'outil par chaque agent, de contrôle ou de renseignement, recevant une plainte), précampagne permettant de mieux orienter la campagne. La préoccupation de la mission ne saurait être contestée ; la réponse à y apporter par la concrétisation de ses propositions sera expertisée par le groupe de travail sur la programmation et l'élaboration de la maquette BOP 2012.

Observation de la mission : Vu.

1.2.2.3. Le renforcement du rôle de la section implique de réaffirmer la dimension managériale du chef de section

[104] Pour être pleinement opérante et éviter que la programmation ne reste un exercice inutile, il est nécessaire qu'elle trouve un relais dans l'organisation hiérarchique et managériale jusqu'au niveau de la section et de ses agents.

[105] De ce point de vue, l'entretien professionnel annuel constitue certainement le bon moyen pour concrétiser la traduction de l'exercice de programmation dans le management du système d'inspection du travail.

[106] La mission estime que le plan d'action de section doit être annexé à l'entretien professionnel du chef de section. Il appartiendrait ensuite à ce dernier de décliner les objectifs pour chaque agent de contrôle et, à son tour, de les formaliser dans les entretiens professionnels.

Recommandation n°10 : **Annexer le plan d'action de la section à l'entretien annuel de l'inspecteur du travail.**

Recommandation n°11 : **Demander au chef de section de déterminer, en concertation avec son équipe, la contribution quantitative et qualitative de chaque agent de contrôle à la réalisation du plan de section ; annexer la déclinaison individuelle du plan au compte-rendu de l'entretien professionnel.**

[107] Avec l'affirmation du rôle important joué par les sections dans la programmation et dans le pilotage de l'activité, la mission souligne le besoin impératif pour les inspecteurs du travail chefs de section de développer la dimension managériale de leur activité. Dans les sections contrôlées, cette dimension a paru assez souvent insuffisamment investie s'agissant du pilotage et du suivi de l'activité.

[108] Il convient au contraire de l'affirmer clairement comme une des attentes du poste de chef de section. Dans cette optique, il conviendrait de modifier en ce sens la fiche de poste type de chef de section. Cette exigence nouvelle pourrait justifier une évolution de la formation initiale et continue des inspecteurs du travail.

Recommandation n°12 : **Faire évoluer la fiche de poste d'inspecteur chef de section pour y affirmer la dimension managériale du poste. Envisager les évolutions nécessaires du dispositif de formation initiale et continue des inspecteurs du travail afin de leur donner les moyens de la prendre en charge.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 104 à 108. La direction générale du travail n'a de cesse de rappeler l'importance des responsabilités de l'agent du corps de l'inspection du travail (et pas forcément inspecteur) qui dirige la section. Pourtant l'émettement des responsabilités de ce niveau en près de 800 sections complique considérablement, s'il ne la condamne pas, la double poursuite d'une amélioration du nombre et de la qualité des actions de contrôle et d'une professionnalisation accrue de la fonction de manager. La question de la formation initiale des inspecteurs, ainsi évoquée par la mission, est une bonne illustration de cette difficulté : alors que le métier d'inspecteur du travail mobilise toujours plus de compétences (amenant certains responsables régionaux à affirmer, à tort où à raison, que la plupart des inspecteurs sortant de l'INTEFP ne deviennent de vrais professionnels qu'après un temps plus ou moins long d'exercice), est-il raisonnable de diminuer le temps d'apprentissage du métier au profit d'une plus grande maîtrise de la fonction de « manager » ? Le nécessaire renforcement de la fonction managériale au niveau de la section n'est pas contesté et les programmes de formation de l'INTEFP l'ont tellement intégré qu'ils sont régulièrement critiqués par les élèves et leurs représentants ; il doit cependant être appréhendé différemment dans le contexte actuel et dans l'hypothèse d'un découpage des sections privilégiant la conduite de l'action, dans une dimension intégrant réellement pilotage, programmation, appui et soutien.*

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

Réponse de la DAGEMO: *Les recommandations 10 à 12 soulignent la place accrue à accorder au pilotage de la section par son chef, dont la dimension managériale du poste doit être réaffirmée.*

Cette préoccupation a bien été intégrée dans la formation statutaire des inspecteurs du travail, depuis la réforme intervenue en 2009. Le programme de l'INTEFP comporte aujourd'hui sur six semaines divers modules sur le management de la section d'inspection et le positionnement de celle-ci dans la structure administrative.

Les actions de formation continue se sont diversifiées sur ces thématiques.

Par ailleurs, des modules ont également pris en compte ce souci dans le cadre de l'accompagnement au changement de fonction pour les encadrants.

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

1.2.3. Les évolutions du métier des contrôleurs et des inspecteurs du travail appellent un dialogue régulier

[109] Comme la mission l'a déjà souligné la mise en place du dispositif de pilotage par objectifs a été fortement investie par l'ensemble des responsables hiérarchiques jusqu'au niveau de l'actuelle unité territoriale. C'est un point très positif et un élément déterminant des progrès réalisés dans le pilotage du système d'inspection du travail.

[110] Pour autant, la mission a également constaté que l'appropriation par les agents de contrôle reste insuffisante. Or, des nombreux entretiens conduits dans les sections contrôlées, la mission retient l'expression, à la fois très forte et largement partagée, d'un besoin de dialogue sur la dimension qualitative de l'activité de contrôle. Les agents de contrôle refusent souvent que le dialogue avec la hiérarchie se limite aux objectifs quantitatifs, alors qu'ils se trouvent de plus en plus face à des situations qui les interpellent dans leurs pratiques et qui, pour eux, nécessitent de réfléchir à l'évolution du métier de contrôle et à ses outils.

[111] Il est vrai que les directeurs, au niveau régional comme départemental, sont très sollicités pour gérer les réformes de structures et agissent dans une conjoncture dégradée. La masse des chantiers à conduire leur retire la disponibilité nécessaire, les amenant à concentrer leurs efforts sur le pilotage quantitatif.

[112] La mission considère que le dialogue ne peut se résumer à cette dimension. Le risque serait alors fort de ne pas percevoir et traiter les évolutions qui traversent les entreprises et les besoins des salariés qui affectent et questionnent les agents dans leur activité quotidienne de contrôle. En outre, cette situation peut se révéler contreproductive et freiner, au bout du compte, l'appropriation par les agents d'une culture du pilotage par objectifs.

[113] La mise en place d'un processus itératif de construction des plans d'action embrassant également les thèmes d'interventions constitue une première réponse. Il faut néanmoins la compléter. Des réunions régulières associant les agents de contrôle pourraient être organisées au niveau de l'UT, voire, le cas échéant, de la DIRECCTE, sur les évolutions de l'activité de contrôle à partir d'un retour d'expérience des agents de contrôle.

Recommandation n°13 : **Demander aux DIRECCTE et aux DUT d'organiser un dialogue régulier sur le métier des contrôleurs et des inspecteurs du travail.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 109 à 113. L'alerte lancée par la mission est particulièrement fondée ; elle est d'autant plus regrettable que le PMDIT affirmait déjà, en 2006, que les marges de progrès de l'inspection du travail tenaient essentiellement, en dehors de la nécessaire remise à niveau du nombre d'agents de contrôle, aujourd'hui opérée, à la mobilisation de la ligne hiérarchique dans une double acception de pilotage et d'appui-soutien. Comme l'indique la mission, des progrès incontestables ont été réalisés et il convient de s'en réjouir ; ils ne pourront être pérennisés et amplifiés qu'au prix d'une meilleure proximité professionnelle des responsables régionaux et d'unité territoriale avec leurs sections d'inspection du travail. Le fatalisme qui transparaît sur l'accaparement des directeurs régionaux et territoriaux dans des gestions de réformes de structures, dans un contexte sans cesse dégradé, est particulièrement grave. Comme la crédibilité du système d'information (réf. supra), la disponibilité des agents de direction pour appréhender la réalité évolutive du métier d'inspection de la législation du travail n'est pas une condition de la performance du système d'inspection du travail mais une condition de son existence réelle ; le cadre de référence, en tout état de cause, est établi par la note du 12 mars 2010, étayée par les éléments complémentaires fournis sous forme de fiches techniques en décembre 2010.*

Observation de la mission : *La mission est consciente de la gravité de son constat et le réitère. Elle estime que la réalité des difficultés rencontrées par les cadres territoriaux doit être prise en compte pour leur apporter l'appui nécessaire. La diffusion des fiches techniques en décembre apparaît comme un premier élément de cet appui.*

2. LA QUALITE DES ACTES PRODUITS PAR LES AGENTS EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE, MAIS LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS JURIDIQUES ET LE SUIVI DE LA MISE EN CONFORMITE PAR LES ENTREPRISES DOIVENT ETRE AMELIORES

[114] La mission de l'IGAS a procédé au contrôle de 1 255 actes émanant des inspecteurs et contrôleurs du travail des 17 sections contrôlées.

[115] Il ne s'agissait pas uniquement d'évaluer le travail fourni par chacun mais plus globalement de contrôler la qualité et la quantité du travail fourni par le service public de l'inspection du travail, apprécié au niveau de son entité de base, la section.

[116] Au final, la mission conclut que les contrôles qu'elle a conduits dans 17 sections d'inspection du travail font apparaître majoritairement une bonne qualité des actes produits. Deux points de faiblesse demeurent cependant : l'insuffisance du suivi de la mise en conformité et sa méconnaissance par les agents de contrôle eux-mêmes, d'une part, la réticence à utiliser les outils juridiques les plus coercitifs, d'autre part.

2.1. *Les contrôles font apparaître majoritairement une bonne qualité des actes produits*

[117] La mission a fait un double choix pour ce qui est des actes à contrôler.

[118] Parmi les actes faisant suite à l'action de contrôle dans les entreprises et sur les chantiers, elle a choisi de retenir :

- les lettres d'observations qui traduisent, dans l'immense majorité des cas, les constats et les demandes formulées par l'inspecteur et le contrôleur du travail en vue d'obtenir la mise en conformité des installations, machines, produits ou chantiers contrôlés ;
- les procès-verbaux qui constituent l'outil emblématique des sections pour relever les infractions constatées et obtenir la condamnation d'un employeur pour manquement à ses obligations ;

- les arrêts temporaires de travaux sur les 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, qu'il s'agisse de salariés ou de travailleurs indépendants.

[119] Pour ce qui est des décisions administratives, la mission a privilégié celles concernant les demandes d'autorisation de licenciement ou de transfert des salariés protégés en raison du mandat de représentation du personnel qu'ils détiennent.

[120] Une annexe précise la méthodologie (cf. annexe 1) retenue par la mission pour choisir les actes à contrôler, construire des échantillons de contrôle et vérifier la qualité juridique de chaque acte.

[121] Dans son action de contrôle, la mission a exclu de son champ d'investigation toute analyse sur l'opportunité pour s'en tenir à la qualité formelle des actes. 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.

[122] Si la mission a déjà évoqué la qualité globale des actes qu'elle a contrôlés, elle a dû attirer l'attention, selon le cas, de tous ou de quelques agents de contrôle sur des points transversaux relevant du fond au moins autant que de la forme et formuler des recommandations en ce sens :

- apporter un soin particulier à la forme des courriers et des décisions émanant des agents de contrôle : dactylographie, contrôle des fautes et présentation ;
- respecter la charte CAP SITERE pour la saisie des interventions et des suites à intervention de préférence « au fil de l'eau » ou au moins dans le mois qui suit l'intervention ;
- préserver la confidentialité des déclarations des salariés¹¹, ce qui n'était pas réellement le cas dans quatre lettres d'observations sur 339 concernées et dans 11 procès-verbaux sur 157 ; ce constat est corroboré par l'examen des chronos de certains agents de contrôle ;
- mettre en place une supervision par le chef de section de l'ensemble du courrier et des instances afférentes, quelle que soit l'expérience des agents de contrôle, afin de garantir la qualité des actes juridiques produits par la section.

[123] Certaines de ces recommandations doivent être reprises par la DGT, en sa qualité d'autorité centrale, à l'occasion d'instructions plus générales.

Recommandation n°14 : **Rappeler aux inspecteurs du travail les obligations que leur imposent la convention n° 81 de l'OIT et leur situation de chef de service, notamment la nécessaire supervision des contrôleurs placés sous leur autorité.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 114 à 123. Le constat global produit par la mission sur la qualité des actes doit être souligné. La recommandation 14 doit être prise en compte, à supposer que la mise en œuvre de la note du 12 mars et les fiches de décembre n'y suffisent pas. S'agissant de l'observation formulée au paragraphe 122, la charte de saisie préconise une saisie dans les deux mois faisant suite à l'intervention.*

Observation de la mission : *La mission considère effectivement que la saisie doit être effectuée au plus tard deux mois après une intervention, la pratique encouragée étant une saisie au fur et à mesure, immédiatement après l'intervention.*

¹¹ La convention n° 81 de l'organisation internationale du travail précise, en son article 15, que les inspecteurs du travail doivent « traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte (...) et 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.

Tableau 3 : Actes des inspecteurs et contrôleurs du travail pour l'année 2009

	Actes des IT et CT	Actes contrôlés par la mission	
		En nombre	En %
Décisions	1 521	455	29,9% ¹²
Décisions de chantiers	219	111	100% ¹³
Rapports	107		
Références	5		
Signalements	48		
Procès-verbaux	164	170	100% ¹⁴
Mises en demeure	125		
Avis	2 938		
Observations écrites	6 803	519	7,6%

Source : CREMA et mission pour les actes contrôlés

2.1.1. Les agents de contrôle n'accordent pas aux lettres d'observations toute l'attention qu'elles méritent

[124] Comme évoqué précédemment, la mission a constaté, dans la majorité des sections, que de nombreux documents tirés au sort dans CAP SITERE pour le contrôle par échantillonnage n'étaient en réalité pas des lettres d'observations, mais soit de simples courriers de demande d'informations sans lien avec un contrôle, soit ne correspondaient même pas à un courrier.

[125] La mission a rappelé, par une recommandation quasi systématique aux sections, qu'une lettre d'observations se définit comme un courrier comportant des constatations, faites en entreprise ou au bureau, et des prescriptions. La DGT devrait apporter cette précision à l'occasion de la sortie de la prochaine version de la charte de saisie CAP SITERE.

[126] Sur le fond, la lettre d'observations que les employeurs reçoivent à la suite de la visite d'un agent de contrôle est, pour la plupart d'entre eux, la vitrine de l'inspection du travail, l'empreinte qui demeurera longtemps encore après le passage de l'inspecteur mais surtout du contrôleur du travail dont l'intervention dans chaque entreprise est bien plus exceptionnelle.

[127] C'est dire que cet acte, aussi courant soit-il pour l'agent de contrôle, devrait faire l'objet de toute son attention. Or, ce n'est pas toujours le cas.

¹² Les demandes de licenciement de salariés protégés ne représentent qu'une part des décisions prises par les agents de contrôle. La mission a contrôlé plus de la moitié des dossiers traités par les inspecteurs du travail.

¹³ La mission a contrôlé la totalité des arrêts de travaux, décisions d'autorisation ou de refus de reprise incluses mais les a comptabilisées avec la décision d'arrêt. Or, les IT et CT saisissent, dans CAP SITERE, les arrêts, les refus et les autorisations de reprise, chaque fois, comme une décision de chantiers, ce qui explique le chiffre deux fois plus élevé.

¹⁴ Certains PV dressés en 2009 ont été enregistrés dans CAP SITERE seulement en 2010.

Tableau 4 : Synthèse des contrôles effectués sur les observations écrites¹⁵

Points de contrôle	Résultats des contrôles		OUI		NON		Sans objet	Total général
	Nombre	%	Nombre	%				
Le courrier figure au dossier	421	90,7%	43	9,3%	25	489		
Le courrier est une lettre d'observations	337	72,3%	129	27,7%	53	519		
Il est adressé dans un délai satisfaisant	312	94,0%	20	6,0%	187	519		
Il mentionne la date du contrôle	309	93,3%	22	6,7%	188	519		
Il identifie l'entreprise et le lieu des constats	279	90,9%	28	9,1%	182	489		
Les constatations sont claires, précises et détaillées au regard des textes	243	72,1%	94	27,9%	182	519		
Le courrier demande la mise en conformité	315	94,3%	19	5,7%	185	519		
Les textes sont mentionnés en regard des constats et demandes de mise en conformité	243	71,3%	98	28,7%	178	519		
Le courrier est lisible pour l'usager	309	97,8%	7	2,2%	170	486		
Il présente un caractère synthétique	313	99,1%	3	0,9%	152	468		
Il est adapté au contexte	341	98,8%	4	1,2%	156	501		
Il priorise les demandes à l'entreprise	289	94,1%	18	5,9%	161	468		
Il préserve la confidentialité des déclarations des salariés	335	98,8%	4	1,2%	162	501		
Le ton du courrier est neutre et objectif¹⁶	313	99,1%	3	0,9%	152	468		
L'agent de contrôle s'est assuré de la mise en conformité	160	69,6%	70	30,4%	229	459		

Source : *Mission IGAS*

[128] La mission relève certes que très majoritairement les lettres d'observations qu'elle a contrôlées :

- sont adressées dans un délai satisfaisant : le plus souvent dans la semaine qui suit le contrôle et les situations anormales trouvées ont généralement une explication tenant à l'absence de l'agent de contrôle ;
- sont lisibles pour leur destinataire, adaptées au contexte particulier et présentent un caractère synthétique.

[129] Néanmoins, l'attention des sections a été très souvent attirée sur deux points d'amélioration :

- la nécessité de bien identifier le contrôle – la date, le lieu, l'établissement concerné – et de préciser les constatations faites lors du contrôle de manière à ce que l'employeur puisse comprendre sur quoi s'est basé l'agent de contrôle pour exiger la mise en conformité ;
- la référence aux textes, domaine dans lequel la mission a rencontré des pratiques très diverses dont certaines peu satisfaisantes :
 - l'absence d'indication des textes sur lesquels s'appuie l'agent de contrôle ;
 - le renvoi aux articles du code du travail, sans citation du contenu même des articles ;
 - l'alignement d'une série d'articles, issus le plus souvent d'un copier/coller du site internet légifrance, sans effort pour les resituer dans le contexte particulier du contrôle...

¹⁵ Le total général n'est pas identique selon les questions car certaines d'entre elles ont été modifiées à l'occasion des premiers contrôles.

¹⁶ Ce point de contrôle s'appliquant à chaque catégorie d'actes contrôlés par la mission, la présente note vaut pour chacun des tableaux de synthèse.

Par neutre et objectif, la mission entend que l'agent de contrôle s'est exprimé sans prendre parti, ni manifester d'acrimonie particulière à l'encontre de l'employeur. Ainsi, dans un PV, un agent de contrôle avait repris le texte d'un tract syndical, sans le citer en tant que tel.

[130] Pour la mission, la mention des références législatives et réglementaires, plus particulièrement celles issues du code du travail, crédibilise la demande de l'agent de contrôle et lui sert à montrer à l'employeur que les mises en conformité qu'il sollicite ne relèvent pas d'une décision arbitraire de l'agent de contrôle, mais de la volonté du législateur.

[131] L'agent de contrôle ne peut avoir une pratique uniforme quel que soit l'employeur concerné : à l'encontre d'une entreprise importante, il peut se limiter à citer les articles concernés sachant que sa lettre d'observations sera traitée par la direction des ressources humaines ou le service juridique. En revanche, pour une très petite entreprise (TPE), il doit faire preuve de pédagogie et remettre ses exigences en perspective. La DGT doit l'y aider par l'amélioration de divers outils, tels REDAC ou SITERE.

[132] Enfin, la critique majeure qui peut être faite à cet acte porte sur l'insuffisance du suivi de la mise en conformité. S'agissant toutefois d'une critique plus transversale, elle fera l'objet d'un examen particulier ultérieur.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 124 à 132. Les préconisations de la mission sur la lettre d'observation sont fondées ; le souhait exprimé quant à une amélioration de la charte de saisie dans CAP SITERE sur ce point sera pris en compte, sans négliger l'existant (cf. la définition des interventions) ; l'amélioration de REDAC est un des objectifs de la DGT et de la DAGEMO dans le cadre des perspectives d'évolution de SITERE ; quel que soit l'outil, la pratique professionnelle nécessitera toujours des éléments de cadrage indépendants du système d'information.*

Observation de la mission : *La mission prend bonne note de la réponse de la DGT.*

Encadré n° 1 : les lettres d'observations

La lettre d'observations se définit par un courrier comportant des constatations, faites en entreprise ou au bureau, et des prescriptions.

Principales recommandations faites aux sections

Ne pas passer directement aux prescriptions, mais dresser au préalable les constats propres à l'établissement visité.

Mentionner systématiquement les articles de référence pour chaque constat et chaque prescription.

Organiser un suivi des demandes faites aux entreprises (relance par courrier téléphone, demande de pièces justificatives...).

Assurer la traçabilité des interventions dans le dossier entreprise.

Recommandation n°15 : **Compléter la charte de saisie CAP SITERE par une définition de la lettre d'observations.**

2.1.2. Les procès-verbaux sont de bonne qualité mais sont trop peu utilisés

[133] La mission a contrôlé les 170 procès-verbaux dressés dans les 17 sections contrôlées, soit 10 en moyenne par section, l'écart allant d'aucun procès-verbal à 21.

[134] Techniquement, les procès-verbaux contrôlés par la mission sont de bonne facture, aussi bien s'agissant de la relation des faits et la qualité des constats que du bien-fondé de l'analyse juridique.

[135] Il faut dire qu'il s'agit certainement du seul acte des agents de contrôle qui présente un caractère collectif. Qu'il soit l'œuvre de l'inspecteur ou d'un des contrôleurs, chacun apporte sa contribution : investigations de terrain, recherche de textes, relecture. Il s'agit aussi du seul acte émanant des contrôleurs que l'inspecteur du travail, en sa qualité de responsable hiérarchique, relit, vérifie et, souvent, valide. Les procès-verbaux font aussi l'objet d'un contrôle qualité et d'un enregistrement au niveau de l'unité territoriale.

[136] La critique majeure sur les actes eux-mêmes porte sur les délais de clôture : dans près d'un tiers des cas, il s'écoule plus de trois mois entre le dernier acte de la procédure et la date de clôture, allant parfois jusqu'à 11 mois.

[137] La mission relève, comme pour les lettres d'observations, que dans 85 % des cas où il aurait dû y avoir mise en conformité, l'agent de contrôle ne s'en est pas assuré ou cette vérification n'était pas formalisée dans le dossier. Il est certain que revenir dans l'entreprise quelques semaines ou mois après avoir dressé un procès-verbal n'est pas chose toujours aisée pour un agent de contrôle.

[138] De plus, la question de l'effectivité du droit et de la mise en conformité se pose pour les procès verbaux en des termes différents quand la suite donnée par le parquet et la juridiction compétente est connue. En effet, l'absence ou au contraire l'existence d'un jugement donnera un poids différent aux prescriptions de l'agent de contrôle. Or la mission a constaté que les agents de contrôle, en général, ne connaissaient pas toujours les suites données par le parquet. De plus, en l'absence de suites ou de condamnation, il est alors difficile de revenir dans l'entreprise pour continuer à assurer sa mission d'agent de contrôle alors qu'il peut éprouver le sentiment d'une perte de crédibilité.

[139] Aux yeux de la mission c'est la question de la combinaison des outils et singulièrement du recours au référé en cas de danger grave et imminent qui est posée, ce dernier demeurant peu utilisé en raison de sa lourdeur. Pour d'autres infractions, les outils de contraintes à la main de l'inspection du travail restent à créer (décisions administratives assorties de sanctions financières par exemple).

Réponse de la DGT : *Paragraphes 133 à 139. Le diagnostic plutôt favorable de la mission sur la qualité des procès verbaux ne saurait cacher la préoccupation de la DGT sur l'évolution très négative du nombre de procédures. A cet égard, le souhait exprimé au paragraphe 139) de voir créer de nouveaux outils de contraintes à la main de l'inspection (décisions administratives assorties de sanctions financières par exemple) est à mettre en perspective avec la partie du PMDT consacrée aux sanctions : c'est le procès verbal et la sanction pénale qui doivent être la clef de voute du dispositif de sanction ; l'évolution d'un système de sanction administrative ne peut être envisagé que comme complément, à partir d'une analyse fine des pratiques pénales, que l'observatoire des suites pénales doit faciliter, en lien avec la chancellerie.*

Observation de la mission : *La mission partage l'analyse de la DGT, sa préoccupation sur la raréfaction des procédures et la place importante que doit occuper la sanction pénale. Elle a cependant constaté que ce n'était pas le cas dans la pratique, les agents de contrôle hésitant à verbaliser et préférant la lettre d'observations et la relance pour aboutir à la mise en conformité. Il ne suffit pas de souhaiter que le procès verbal soit davantage utilisé pour que cela soit le cas, les agents dépendant en la matière de la politique pénale des parquets. Le recours au procès-verbal s'effectue actuellement en fonction de la propre pratique de chaque agent de contrôle plus que sur la base d'une politique pénale qui serait commune aux ministères du travail et de la justice, d'une part, partagée par l'inspection du travail et le parquet, d'autre part. Le renforcement des sanctions administratives s'inscrit dans une démarche pragmatique visant à éviter de laisser des infractions impunies, tout en ayant systématiquement recours au procès verbal pour les infractions les plus graves.*

Encadré n° 2 : les procès-verbaux**Principales recommandations faites aux sections**

Améliorer la qualité des procès verbaux en veillant au strict respect de la confidentialité des plaintes, en améliorant la qualité des constats matériels et en assurant le respect de cette exigence dans le cadre du contrôle qualité interne assuré par l'inspecteur et le directeur adjoint.

Rester vigilant sur le délai de rédaction et de clôture des procès-verbaux.

Enregistrer dans le dossier les différentes étapes de la procédure de traitement des PV dont la date d'envoi à l'UT ainsi que la date de retour.

Tableau 5 : Synthèse des contrôles effectués sur les procès-verbaux¹⁷

Résultats des contrôles	OUI		NON		Sans objet	Total général
	Nombre	%	Nombre	%		
Points de contrôle						
Le chef d'entreprise est assujetti à l'élément légal de l'infraction	154	95,7%	7	4,3%	0	161
L'agent de contrôle est compétent pour relever l'infraction	149	100%	0	0%	0	149
L'entreprise concernée est désignée de manière précise	149	100%	0	0 %	0	149
L'acte reprend chacun des éléments caractérisant l'infraction	158	98,1%	3	1,9%	0	161
L'acte relève le caractère intentionnel de l'infraction	123	90,4%	13	9,6%	25	161
Il précise les peines encourues et la base juridique	160	99,4%	1	0,6%	0	161
Il indique à qui doit être imputée	99	81,8%	22	18,2%	35	156
Il est lisible pour l'usager	149	100%	0	0 %	0	149
L'agent de contrôle notifie ses constats à l'intéressé	130	83,3%	26	16,7%	5	161
L'acte préserve la confidentialité des déclarations des salariés	146	93,0%	11	7,0%	4	161
Le ton du PV est neutre et objectif	147	98,7%	2	1,3%	0	149
Le délai de clôture du PV est satisfaisant	85	68,0%	40	32,0%	1	126
L'agent de contrôle s'est assuré de la mise en conformité	11	15,9%	58	84,1%	42	111

Source : Mission IGAS

2.1.3. Les arrêts temporaires de travaux, même s'ils sont d'une utilisation simple, exigent un formalisme pas toujours respecté

[140] En donnant la possibilité aux agents de contrôle de prescrire l'arrêt temporaire d'une partie des travaux présentant un danger grave et imminent pour la vie ou la santé d'un salarié, sur un chantier du bâtiment et des travaux publics, le législateur leur a offert un outil d'un usage simple (article L. 4731-1 du code du travail).

¹⁷ Le total général n'est pas identique selon les questions car certaines d'entre elles ont été modifiées à l'occasion des premiers contrôles.

[141] Néanmoins, son usage est encadré et soumis à certaines règles pas toujours respectées dans les sections contrôlées.

[142] Dans un département, l'unité territoriale n'a pas été en mesure de fournir les délégations de signature accordées par les inspecteurs du travail aux contrôleurs en poste dans les sections et relatives aux arrêts et autorisations de reprise de travaux, signées et publiées au recueil des actes administratifs. Dans un autre, cette délégation portait seulement sur l'arrêt des travaux, et non sur la reprise ou le refus de reprise. Même si un contentieux est peu probable dans cette matière¹⁸, la compétence est accordée à l'inspecteur du travail seulement, le contrôleur ne pouvant agir que par délégation et il convient de respecter la volonté du législateur.

[143] Dans près d'un dossier sur cinq, les constatations relevées par l'agent de contrôle sur l'imprimé CERFA ne sont pas suffisamment complètes, précises ni détaillées pour permettre à l'employeur qui, le plus souvent n'est pas sur le chantier, de comprendre les manquements auxquels il doit remédier. Il en est de même, pour près d'un dossier sur quatre, des mesures prescrites par l'agent de contrôle.

[144] La mission admet volontiers que les conditions matérielles dans lesquelles sont rédigés les documents CERFA ne se prêtent pas à l'exercice d'écriture. Il n'en demeure pas moins qu'un effort réel d'explication doit être fait pour rendre compréhensible, en la forme et au fond, à l'employeur la mesure prise par l'agent de contrôle.

[145] Ces efforts de compréhension portent aussi bien sur les constatations – hauteur et localisation de la partie non protégée du risque de chute de hauteur, par exemple – que sur les prescriptions de l'agent de contrôle – dispositif de protection collective, équipement de protection individuelle...

[146] Trois pratiques rencontrées dans certaines sections ont fait l'objet de recommandations fortes de la mission :

- l'absence de confirmation, par lettre recommandée avec accusé de réception, de l'arrêt de travaux quand il n'a pas pu être remis à l'employeur ;
- des décisions d'autorisation de reprise des travaux prises sans visite sur place, ce qui peut se comprendre seulement dans des cas exceptionnels ;
- les autorisations de reprise des travaux sous réserve(s), rencontrées dans une section.

[147] Enfin, la mission suggère à la DGT d'adresser une recommandation aux agents de contrôle sur l'attitude à tenir quand l'employeur ne sollicite pas l'autorisation de reprendre les travaux, situation rencontrée dans près de 20% des cas¹⁹ : doivent-ils attendre que l'entreprise se manifeste ou, au contraire, se présenter régulièrement sur le chantier pour constater une éventuelle reprise sans autorisation ? Dans quels cas adopter l'une ou l'autre attitude ? A quelle autre sanction recourir éventuellement ?

Réponse de la DGT : *Paragraphes 140 à 147. La direction générale du travail prend bonne note des observations et recommandations de la mission concernant les arrêts temporaires de travaux.*

¹⁸ La mission a eu connaissance d'un seul contentieux sur cette procédure mais il ne portait pas sur la délégation de signature.

¹⁹ Ce point fait l'objet de la recommandation à la DGT n° 17.

Encadré n° 3 : les arrêts temporaires de travaux

Principales recommandations faites aux sections

Vérifier que les délégations de signature relatives à l'arrêt et à la reprise des travaux sur les chantiers ont été signées et publiées au recueil des actes administratifs.

Mobiliser plus systématiquement les décisions d'arrêts de travaux sur chantier.

Limiter les arrêts informels aux cas où la mise en conformité s'effectue immédiatement et en présence de l'agent de contrôle.

Veiller à la précision des constats et des prescriptions des décisions d'arrêts de travaux. Mieux localiser et caractériser le risque dans les arrêts de chantier.

Confirmer systématiquement la décision d'arrêt par lettre recommandée avec accusé de réception.

S'assurer de la mise en conformité par des contrevisites sur le chantier.

Ne pas procéder à des autorisations de reprise de travaux « sous réserve ».

Tableau 6 : Synthèse des contrôles effectués sur les arrêts de travaux²⁰

Résultats des contrôles	OUI		NON		Sans objet	Total général
	Nombre	%	Nombre	%		
Points de contrôle						
Si l'agent agit par délégation, la délégation de signature existe	70	89,7%	8	10,3%	5	83
Le chantier et l'entreprise concernés sont désignés de manière précise	98	94,2%	6	5,8%	1	105
Les constatations sont complètes, précises et détaillées	88	83,0%	18	17,0%	0	106
Les mesures prescrites sont rédigées de manière précise	82	77,4%	24	22,6%	0	106
Le ton des constats est neutre et objectif	104	99,0%	1	1,0%	1	106
L'arrêt de travaux (document CERFA) remis au représentant de l'employeur est confirmé par LRAR	66	78,6%	18	21,4%	0	84
L'agent de contrôle a fait une reprise des travaux	79	81,4%	18	18,6%	9	106
L'arrêté de délégation vise également la reprise des travaux	60	90,9%	6	9,1%	17	83
La reprise des travaux se fait après visite sur place	61	88,4%	8	11,6%	18	87
Le délai entre les éléments envoyés par l'employeur et la contre-visite (autorisation ou refus de reprise) apparaît satisfaisant	85	91,4%	8	8,6%	13	106

Source : Mission IGAS

²⁰ Le total général n'est pas identique selon les questions car certaines d'entre elles ont été modifiées à l'occasion des premiers contrôles.

2.1.4. Les procédures d'autorisation de licenciement ou de transfert de salariés protégés devraient être simplifiées pour les représentants des salariés en cas de liquidation judiciaire

[148] Pour ces dossiers, il convient de distinguer les demandes d'autorisation, d'une part, portant sur un licenciement pour raisons économiques ou pour faute, d'autre part, résultant soit d'une rupture conventionnelle, soit d'un licenciement suite à une liquidation judiciaire.

Réponse de la DGT : *Paragraphe 148. Si une typologie est nécessaire, elle semble devoir distinguer 4 catégories : les demandes d'autorisation de licenciement pour cause économique (parmi lesquelles celles qui s'inscrivent dans une procédure de liquidation judiciaire), pour faute, les demandes d'autorisation de transfert et les ruptures conventionnelles.*

Observation de la mission : *La typologie la DGT est plus précise que celle de la mission qui n'y a recouru que pour montrer les différences de traitement qu'il y avait entre les demandes d'autorisation qu'elle a distinguées.*

[149] Dans le premier cas, l'employeur présente un dossier complet et argumenté. De son côté, l'inspecteur du travail consacre un temps important à l'examen du dossier, rencontre longuement les parties, souvent se déplace dans l'entreprise.

Réponse de la DGT : *Paragraphe 149. A priori, l'instruction des recours sur les quatre catégories de demande impose une réelle qualité des investigations et du dossier, et le respect du contradictoire avec entretiens avec l'employeur et le salarié.*

Observation de la mission : *Le plus souvent, l'instruction des demandes s'avère satisfaisante. La mission n'a constaté des pratiques allégées que dans quelques sections et pour les deux catégories citées.*

[150] En revanche, dans les autres situations, les parties à la décision ne paraissent pas y attacher la même importance. Côté employeur, les dossiers sont plus souvent incomplets et moins argumentés ; côté inspecteur du travail, les décisions sont moins travaillées. De plus, la mission a constaté que :

- le liquidateur ne se présentait que rarement lors de l'enquête contradictoire, si bien que certains inspecteurs, après un entretien téléphonique avec le salarié, ne convoquent pas à l'enquête contradictoire sauf si le salarié le souhaite ;
- certaines enquêtes contradictoires sont confiées au contrôleur dont relève l'entreprise ;
- à la lecture de certaines décisions, rien ne montre que l'inspecteur du travail s'est assuré de l'absence de vice du consentement du salarié protégé, ait vérifié le montant de l'indemnité de licenciement pour valider la rupture conventionnelle qui lui est soumise.

Réponse de la DGT : *Paragraphe 150. Les constats opérés par la mission sont inquiétants, puisque totalement contraires aux instructions et à la jurisprudence administrative (CAA de Versailles affaire Médiapost, 2008, en ce qui concerne l'éventuelle enquête par des contrôleurs du travail). L'importance accordée aux dossiers par les employeurs et les salariés, et parfois par les liquidateurs, semble être confirmée par le nombre de recours hiérarchique exercés.*

Observation de la mission : *La mission n'a constaté la réalisation d'enquêtes par des contrôleurs seuls ; que dans quelques dossiers contrôlés, sans être en mesure de dire si d'autres cas existent dans les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle. En revanche, l'absence du liquidateur à l'enquête contradictoire est un constat général, identifié de manière répétée dans les dossiers.*

[151] La DGT gagnerait à envisager une simplification de la procédure dans le cas des représentants des salariés dans le cadre des liquidations judiciaires.

Recommandation n°16 : **Organiser une réflexion en vue de la simplification des procédures d'autorisation de licenciement des salariés protégés à la suite d'une liquidation judiciaire.**

Réponse de la DGT : *Paragraphe 151 et recommandation n° 16. Il convient d'être prudent sur une simplification des procédures d'autorisation dans le cas du licenciement pour cause économique dans le cadre d'une liquidation judiciaire. En effet l'obligation de reclassement qui pèse sur le liquidateur est la même que celle qui est à la charge de tout employeur, et le périmètre de cette obligation est exactement le même en cas d'appartenance de la société liquidée à un groupe.*

Observation de la mission : *La mission est consciente des obligations pesant sur le liquidateur mais observe toutefois que la simplification de la procédure d'enquête contradictoire en cas de liquidation judiciaire, dans certaines unités territoriales, a été entérinée par le directeur lui-même. Si la DGT estime nécessaire de maintenir les mêmes règles pour les liquidateurs que pour tout employeur, il convient dans ce cas d'harmoniser les pratiques entre départements et de mettre en œuvre les moyens adéquats pour contraindre les liquidateurs à remplir leurs obligations. Par ailleurs, la préconisation de simplification vise les seuls représentants des salariés désignés pour suivre la procédure collective et non les représentants du personnel.*

[152] Globalement, les inspecteurs du travail répondent rapidement – près de la moitié des décisions sont rendues dans le délai de 15 jours –, même s'ils proragent systématiquement le délai, et parfois le délai court pour permettre de régler certaines situations : reclassement, formation...

[153] Enfin, la mission a dû expliquer que la décision doit être notifiée aux parties par lettre recommandée avec accusé de réception, même à celles qui n'ont, a priori, aucune raison de contester la décision. Elle a aussi rappelé fréquemment aux inspecteurs du travail la nécessité de notifier, selon les mêmes modalités, la décision à l'organisation syndicale lorsque le salarié faisant l'objet de la demande est un délégué syndical (articles R. 2421-5, R. 2421-12 et R. 2421-17 du code du travail).

Encadré n° 4 : les autorisations de licenciement de salariés protégés

Principales recommandations faites aux sections

Renforcer l'argumentation juridique des décisions.

Motiver de manière précise les décisions de licenciement de salarié protégé particulièrement s'agissant du motif économique.

S'assurer systématiquement que l'employeur s'est acquitté de son obligation de reclassement.

Réduire les délais de réponse aux demandes de licenciement de salariés protégés.

Adresser les décisions relatives aux salariés protégés par LRAR, conformément à l'article R 2421-5, 12 et 17 du code du travail.

Réponse de la DGT : *L'encadré 4 appelle une réserve concernant la réduction des délais puisque l'on constate que 50% des décisions sont prises dans les 15 jours. On peut considérer que les autres nécessitent des délais d'enquête plus longs ou des compléments de dossier. Le code du travail prévoit un rejet implicite au bout de 2 mois ; la priorité doit être mise sur la qualité et la sécurité juridique de ces décisions.*

Observation de la mission : Parmi les 50% de décisions n'étant pas prises dans les 15 jours, toutes ne se justifient pas par la nécessité d'une enquête plus longue. La mission a apprécié au cas par cas, dans les dossiers, ceux pour lesquels la complexité de la situation expliquait l'allongement des délais de ceux pour lesquels les délais étaient principalement allongés par la lourdeur des procédures internes à l'unité territoriale. La mission s'accorde néanmoins sur le fait que l'accent doit être mis en priorité sur la qualité et la sécurité juridique des décisions.

Tableau 7 : Synthèse des contrôles effectués sur les autorisations de licenciement de salariés protégés²¹

Résultats des contrôles	OUI		NON		Sans objet	Total général
	Nombre	%	Nombre	%		
La saisine est faite par lettre recommandée avec AR	215	97,7%	5	2,3%	0	220
Les pièces nécessaires à l'instruction sont annexées	187	85,0%	33	15,0%	0	220
Les motifs de la demande de l'employeur sont précis	209	95,0%	11	5,0%	0	220
L'établissement relève de la compétence de l'IT	379	99,0%	4	1,0%	5	388
L'IT vérifie la procédure suivie par l'employeur	339	95,2%	17	4,8%	2	358
Il vérifie l'existence d'une éventuelle discrimination	369	99,2%	3	0,8%	4	376
Il réalise une enquête contradictoire	370	95,4%	18	4,6%	0	388
Les modalités de l'enquête contradictoires sont respectées	211	85,1%	37	14,9%	2	250
Le délai initial de réponse est respecté (15 jours ou 8 jours si mise à pied)	192	47,4%	213	52,6%	13	418
Les personnes concernées sont avisées en cas de prolongation des délais	349	98,0%	7	2,0%	62	418
Les visas sont complets	212	84,8%	38	15,2%	0	250
La motivation de la décision, rédigée de manière précise et probante, répond aux motifs invoqués par l'employeur	365	87,7%	51	12,3%	2	418
La décision de l'IT est claire et lisible	385	99,5%	2	0,5%	1	388
Les règles de notification sont respectées	331	79,4%	86	20,6%	1	418
Le ton de la décision est neutre et objectif	387	99,7%	1	0,3%	0	388
La décision a donné lieu à un recours hiérarchique	9	4,1%	210	95,9%	1	220
En cas de recours les délais d'envoi du rapport de l'IT à la DR et à l'AC sont satisfaisants	9	75,0%	3	25,0%	119	131

Source : Mission IGAS

²¹ - Le total général n'est pas identique selon les questions car certaines d'entre elles ont été modifiées à l'occasion des premiers contrôles.

2.2. *Le suivi de la mise en conformité est en général insuffisant et l'examen des dossiers ne permet pas toujours de savoir quelles suites ont été données à une intervention*

[154] Pour trois des quatre catégories d'actes contrôlés – lettres d'observations, procès-verbaux et arrêts de travaux – la mission a soulevé le problème d'un suivi déficient ou insuffisamment tracé dans les dossiers par les inspecteurs et contrôleurs de leurs actions de contrôle.

[155] Pour l'acte de base de suite donnée à un contrôle que constitue la lettre d'observations, c'est près d'un tiers des dossiers pour lesquels la mission n'a pas trouvé trace de la suite réservée par l'employeur aux demandes de mise en conformité. Cette absence résulte :

- de simples oublis formels : la personne en charge du dossier – agent de contrôle ou secrétaire – a omis de mentionner dans le dossier les termes d'un échange téléphonique ou de copier le courriel reçu de l'entreprise ;
- d'une carence dans le suivi des dossiers : la lettre d'observations est restée sans réponse et nul ne s'en est préoccupé.

[156] Cette statistique est à rapprocher du nombre de contrevisites effectuées et du taux de contrevisites²². En 2009, ce taux s'établit à 8,3% pour les sections contrôlées par la mission ce qui pourrait inciter à conclure que plus de neuf fois sur dix les inspecteurs et les contrôleurs du travail n'assurent pas un suivi sur place des contrôles qu'ils effectuent.

[157] Il n'en est rien car les agents de contrôle enregistrent bien moins de contrevisites qu'ils n'en font réellement, soit parce que celles-ci, trop tardives, ne peuvent plus être enregistrées comme telles²³, soit parce qu'ils complètent la contrevisite par de nouvelles investigations et, dès lors, l'enregistrent comme un nouveau contrôle²⁴.

[158] Néanmoins, demeurent un certain nombre de dossiers dans lesquels rien ne justifie les insuffisances, voire les carences dans le suivi.

[159] Une demande de mise en conformité adressée à une entreprise et restée lettre morte porte atteinte à la crédibilité de l'inspection du travail.

[160] La mission estime qu'il est dommageable de laisser perdurer une situation suffisamment grave pour la santé et la sécurité des salariés pour avoir justifié des observations, un arrêt des travaux ou un procès-verbal, sans suite permettant de conclure à la remise en conformité. Elle considère qu'il est préférable, si un choix doit être fait, de privilégier les contrevisites et les autres moyens en la possession des agents de contrôle jusqu'à obtenir la mise en conformité, plutôt que des premières visites dans de nouvelles entreprises.

[161] Si les contrevisites ne peuvent être effectuées, les agents de contrôle doivent veiller à obtenir systématiquement des entreprises la justification des mises en conformité et assurer la traçabilité de leurs interventions sous quelque forme que ce soit : téléphone, courrier, courriel... Néanmoins, les relances ne peuvent être multipliées sans devoir, à un moment ou à un autre, passer à une autre mode d'intervention, contrevisites et recours à la verbalisation notamment. Dans le même sens, un suivi des instances plus rapproché et plus précis permet d'adapter plus facilement les différents outils juridiques au contexte spécifique à l'instance, afin d'obtenir la mise en conformité.

²² Pour la DGT, ce taux est calculé en rapprochant le nombre de contrevisites et celui de visites avec observations.

²³ La charte de saisie CAP SITERE précise que la contrevisite, pour pouvoir être enregistrée comme telle, doit intervenir dans le délai de six mois après la visite initiale.

²⁴ En cette hypothèse, la charte de gestion précise : « Même si à cette occasion, l'agent est amené à effectuer de nouvelles observations ou à donner de nouvelles suites, le déplacement doit être qualifié de contre-visite pour sa totalité ».

[162] Sur tous ces sujets – la mise en œuvre des contrevisites, les conditions et modalités de relance, les règles de traçabilité... – la mission estime que chaque agent de contrôle ne peut fixer sa propre démarche et qu'une doctrine doit exister. La direction générale du travail doit fixer un cadre général. La mission considère néanmoins qu'il y a là aussi une occasion à saisir, pour le directeur régional et/ou le directeur de l'unité territoriale, de travailler avec les agents de contrôle sur le cœur de métier des inspecteurs et contrôleurs du travail et bâtir la politique de la région ou du département.

Recommandation n°17 : **Constituer un groupe de réflexion sur les moyens d'obtenir une meilleure mise en conformité des situations. Ce groupe devra envisager de définir des règles plus précises en matière de contre visites et proposer un cadre donnant des repères sur la combinaison possible des différents outils pour obtenir la mise en conformité.**

Recommandation n°18 : **Favoriser l'émergence d'un débat sur ce thème dans les régions sur la base du cadre donné par la DGT.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 154 à 162. Le constat préoccupant opéré par la mission doit sans doute être relativisé au regard des contraintes imposées par la charte de saisie, d'ailleurs bien identifiées par la mission, mais aussi du fait que dans la pratique, des régularisations sont opérées sans que l'agent de contrôle n'ait besoin d'écrire à l'entreprise (régularisations présentées au bureau par exemple).*

Il n'en reste pas moins une tendance qui doit donner lieu à une normalisation plus stricte de la pratique professionnelle dans l'instruction à venir sur la conduite des interventions en entreprise. Le contexte actuel de judiciarisation renforce la nécessité d'une grande vigilance dans la traçabilité des interventions, qui est, en tout état de cause, un des éléments de la bonne gestion administrative et de l'efficacité des interventions.

Dès 2009, une réflexion a été menée en interne à la DGT avec l'aide de l'un des auteurs du rapport sur les missions et les métiers du contrôle de l'OMM (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) élaboré suite au drame de Saussignac qui a donné lieu à un projet de cahier des charges sur ces sujets pour un groupe de travail qui va être lancé en 2011 en parfaite cohérence avec les objectifs de la mesure 149 de la RGPP.

Observation de la mission : *La mission évoque bien deux problèmes : l'un de fond portant sur l'insuffisance du suivi de la mise en conformité ; l'autre de forme concernant le manque de traçabilité des suites apportées par les agents de contrôle. Elle note avec intérêt les suites que la DGT entend donner à ses préconisations.*

Tableau 8 : Proportion d'actes dont la mise en conformité n'est pas assurée

	OUI	NON	Total	% de non
Lettres d'observations	160	70	230	30,4%
Arrêts de travaux	79	1825	97	18,6%
	Visites	Contre-visites	% de contrevisites	Absence de suivi formalisé
Contrôles effectués	4 540	375	8,3%	91,7%

Source : Mission IGAS

[163] Calculé pour les procès verbaux compte tenu des éléments dont disposaient la mission, le pourcentage des PV dont la conformité n'est pas assurée s'établirait à plus de 84%. Toutefois cette donnée ne peut être prise qu'avec beaucoup de prudence du fait même de la mise en œuvre des procès verbaux (cf. supra).

²⁵ Il s'agit des dossiers d'arrêts de travaux pour lesquels aucune demande de reprise n'a été effectuée.

2.3. *La désaffection importante des outils les plus coercitifs entraîne leur affaiblissement progressif*

2.3.1. *Parmi les outils les plus coercitifs, le recours au PV connaît une crise importante tandis que le référé reste très rare*

- [164] Les observations écrites constituent 93% des suites données à leurs interventions par les agents de contrôle des sections vues par la mission, tandis que les procès-verbaux ne représentent que 2,2% de ces actes. Les référés, quant à eux, ne sont utilisés que de manière marginale par deux sections sur les 17 contrôlées.

Tableau 9 : Suites données aux contrôles dans les 17 sections contrôlées (2009)

	Suites des interventions	Part de chacune sur le total
Décisions de chantiers	219	2,99%
Référez	5	0,07%
Procès-verbaux	164	2,24%
Mises en demeure	125	1,71%
Observations écrites	6 803	92,99%
Total	7 316	

Source : CREMA et mission IGAS

- [165] Ces données sont à rapprocher des chiffres communiqués par la DGT dans son rapport annuel.

Tableau 10 : Suites données aux contrôles au niveau national (2008)

	Suites des interventions	Part de chacune sur le total
Décisions de chantiers	5 834	3,19%
Référez	23	0,01%
Procès-verbaux	4 430	2,42%
Mises en demeure	4 953	2,71%
Observations écrites	167 770	91,67%
Total		

Source : Rapport 2008 rédigé en application de la convention n° 81 page 204

- [166] D'une manière globale, la mission relève la faible utilisation des outils juridiques les plus coercitifs, tels que le procès-verbal, le référez, voire la mise en demeure. La mission n'est pas en mesure d'apprécier si, en certaines hypothèses, le recours à l'un de ces outils aurait été plus justifié que celui utilisé par l'agent de contrôle, car cela supposerait une appréciation de la situation de fond qui n'était pas possible et qui relève de la responsabilité de chaque agent de contrôle sur la base de sa connaissance de l'environnement, des entreprises et des hommes.

[167] Elle a néanmoins rappelé régulièrement que l'utilisation de tous les outils juridiques mis à la disposition des agents de contrôle est importante à plusieurs titres :

- le fait de ne pas utiliser un pouvoir confié aux agents de contrôle tend à affaiblir leur action ;
- les suites à intervention donnent une visibilité à l'action de l'inspection que les actes informels ne peuvent pas apporter ;
- l'augmentation du nombre de certains actes tels que les procès-verbaux, en ciblant les dossiers les plus susceptibles d'aboutir à une condamnation, donnerait un poids supplémentaire à l'inspection du travail auprès du parquet, afin de sensibiliser les procureurs sur les dossiers les plus délicats ; il est difficile de parler d'une politique pénale du travail avec le ministère de la justice et, localement, avec le parquet quand les procédures se comptent en unités par section ;
- l'utilisation optimale des outils juridiques s'avère indispensable pour éviter que la responsabilité des agents ne soit engagée en cas, par exemple, d'accident du travail après un contrôle n'ayant fait l'objet que d'observations informelles.

[168] La mission a par conséquent systématiquement recommandé aux sections de formaliser davantage leurs observations en utilisant tous, et plus souvent, les outils juridiques à leur disposition, notamment les plus coercitifs. La définition d'un cadre national comme le préconise la mission (cf. supra) constituerait un élément d'appui important.

2.3.1.1. Les lettres d'observations constituent le premier moyen utilisé par les agents de contrôle pour obtenir la mise en conformité au détriment même de la mise en demeure

[169] Il est inutile de revenir plus en détail sur ce constat, somme toute logique, la lettre d'observations permettant de faire une restitution écrite des constats et des prescriptions que l'inspecteur ou le contrôleur a pu formuler verbalement à l'employeur ou à son représentant, à l'occasion de son contrôle.

[170] La mission a même le sentiment que la lettre d'observations supplante la mise en demeure et tend à réduire sensiblement sa part dans les outils utilisés par les agents de contrôle.

[171] Certains le justifient par le moindre formalisme de la lettre d'observations et, surtout, par l'absence de délais ; délais qui, à l'inverse, contraignent les agents de contrôle pour les mises en demeure. Un inspecteur explique, de son côté, qu'il n'utilise plus, ou peu, les mises en demeure quand la réglementation impose la vérification par un organisme agréé dont la facturation de la prestation – qui intervient certes plus rapidement – serait plus onéreuse suite à une mise en demeure qu'après une simple lettre d'observations.

2.3.1.2. Les arrêts de chantiers sont utilisés de manière très hétérogène

[172] Les 17 sections contrôlées ont procédé à 111 arrêts temporaires de travaux sur des chantiers, soit six ou sept par section. L'examen, section par section, montre des écarts sensibles entre elles :

- trois sections en font un usage fréquent allant de 17 à 22 arrêts ;
- six sections en font moins de quatre, dont deux qui n'en ont fait aucun.

[173] Les écarts seraient encore plus importants en prenant les résultats de chaque agent de contrôle rencontré. La mission a néanmoins le sentiment qu'il n'y a pas toujours de lien entre l'appétence de certains agents pour l'activité de contrôle sur les chantiers et le recours à l'arrêt temporaire des travaux, certains très présents sur les chantiers utilisant peu le CERFA d'arrêt.

[174] Les chantiers du bâtiment et des travaux publics demeurent aujourd’hui encore la source majeure d’accidents du travail et une action forte en ce domaine se justifie parfaitement : souvent relativement simple à conduire, elle a un effet potentiel immédiat sur la santé et la sécurité des travailleurs. Cet intérêt pour ce type d’intervention est malgré tout sans lien avec les préférences dans les modes opératoires de l’agent de contrôle.

[175] Certains agents de contrôle n’utilisent quasiment pas cette outil et font cesser oralement les chantiers lorsque les salariés sont exposés à des risques de chute de hauteur ou d’ensevelissement, sans la formalisation du recours à l’imprimé CERFA. Quelques uns d’entre eux vont jusqu’à estimer que leur responsabilité pourrait être engagée lors de l’autorisation de la reprise des travaux alors même que les agents de contrôle ne peuvent pas maîtriser l’ensemble des facteurs de risque.

[176] La mission estime que ce raisonnement ne tient que lorsque les arrêts et reprises de travaux sont peu précis. A l’inverse, l’absence de traces de l’intervention d’un agent de contrôle peut poser de sérieux problèmes en cas de procédure judiciaire ultérieure ou d’accident du travail.

[177] Certaines sections ont des positions extrêmes. Les agents de contrôle recourent aux arrêts informels quand le risque est mineur et qu’il peut y être mis fin quasi immédiatement, ce dont ils disent s’assurer. A l’inverse, dans quelques cas particuliers, avec des employeurs connus pour méconnaître leurs obligations sociales, l’utilisation de l’arrêt de travaux est, estiment-ils, sans effet, les entreprises poursuivant leur activité sans attendre l’autorisation : en ce cas, ils jugent préférable la sanction pénale et dressent un procès-verbal.

[178] La mission considère que, dans de telles situations, le recours au procès-verbal n’est pas exclusif, bien au contraire, de l’arrêt temporaire des travaux.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 166 à 178. La nécessité d’utiliser systématiquement tous les outils qui sont à sa disposition par l’agent de contrôle constitue une évidence qui, cependant, doit être appréciée avec pragmatisme : la liberté d’appréciation des suites à réservier à ses interventions (art.17 conv. 81 OIT) se conjugue avec la diligence normale (art.121-3 du code pénal) et l’erreur manifeste d’appréciation (Conseil d’Etat 1997).*

En dehors du cas des arrêts de travaux, « normer » au niveau national les modalités d’utilisation des pouvoirs constituerait une démarche à utiliser avec prudence : il faut laisser une marge d’appréciation aux agents de contrôle en situation professionnelle, au risque, dans le cas contraire, d’engager l’administration dans des processus qui pourraient se retourner contre ses propres agents. S’agissant des arrêts de travaux informels, la préconisation qui consiste à n’autoriser ce type d’intervention qu’en cas de régularisation immédiate et simple à contrôler peut être admise dès lors qu’une observation écrite est formalisée auprès de l’entreprise.

Observation de la mission : *La mission n’écrit pas que l’utilisation des divers outils à la disposition des agents de contrôle doit être « normée » au niveau national ; elle considère même que ce serait contreproductif. Néanmoins, une réflexion est à mener pour donner à l’inspection du travail un cadre de référence d’utilisation des outils juridiques (cf. point 2.3.2.1 et recommandation n° 20). La mission maintient par conséquent ses constats et recommandations sur ce point.*

2.3.1.3. Les procès verbaux deviennent des outils marginaux auxquels les agents de contrôle n’attribuent pas beaucoup d’efficacité

[179] La mission a contrôlé les 170 procès-verbaux dressés (PV) par les agents de contrôle des 17 sections, soit une dizaine par section, avec ici aussi, une réelle hétérogénéité des pratiques :

- quatre sections l’ont utilisé une vingtaine de fois ;
- cinq sections n’y ont recouru que trois fois ou moins, dont une jamais.

[180] Les PV contrôlés par la mission portent sur des sujets variés : travail illégal, durée du travail, accidents du travail graves, mais aussi délits d'obstacle à contrôle, risques de chute de hauteur, reprise de travaux sans autorisation.

[181] De nombreux agents de contrôle considèrent que le procès verbal n'est pas le meilleur moyen d'obtenir l'effectivité de l'application du droit dans les entreprises et sur les chantiers. Souvent, les procès verbaux sont relevés seulement dans les cas d'accidents du travail graves, de travail illégal ou de résistance persistante à la mise en conformité et mauvaise volonté manifeste de l'employeur. Ils estiment que les procès verbaux mobilisent un temps excessif au regard des résultats obtenus. Ils évoquent l'attitude du parquet qui, parfois, n'incite pas à utiliser le procès verbal : par exemple, une infraction caractérisée de travail illégal a été suivie d'un simple rappel à la loi.

[182] La mission entend les arguments des agents de contrôle. Elle doit, toutefois, bien rappeler la responsabilité incombant à chacun : l'administration du travail relève, si elle le juge nécessaire, les infractions, le parquet poursuit ou pas et la juridiction compétente décide de l'éventuelle sanction.

[183] Autant il est normal que la section ait une stratégie d'utilisation du procès verbal qui la conduise à mobiliser cet outil en priorité sur les dossiers sur lesquels elle a plus de chances d'être suivie par le parquet, autant il ne lui appartient pas d'anticiper les suites d'un procès-verbal. Même si la frustration peut être réelle lorsque les suites ne paraissent pas adaptées aux infractions relevées et caractérisées, renoncer à verbaliser sur certaines infractions graves pourrait, en cas de problème, se traduire par la mise en cause des agents de contrôle.

[184] Même si ce n'est jamais clairement formulé, une raison forte de la faible utilisation des procès-verbaux provient du constat que le recours à la verbalisation est, plus encore qu'un aveu d'échec, une « rupture » de la relation avec l'employeur qui rendra difficile, pour certains impossibles, les contacts ultérieurs. Par ailleurs, elle renvoie au sentiment des agents qui estiment cet outil peut efficace et plaide pour la création de nouveaux outils de contrainte et de sanction.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 179 à 184. L'hétérogénéité des pratiques pénales traduit un dysfonctionnement qui s'observe sur tout le territoire national et qui se combine avec une baisse générale de la verbalisation : là encore, l'efficacité globale du système d'inspection implique qu'une approche de cette question soit menée à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique. Des contacts fréquents et précis avec les parquets au niveau du DUT et de ses adjoints, mais aussi du DIRECCTE doivent permettre d'améliorer le suivi des procédures, ce qui est d'ailleurs demandé dans l'instruction commune DAGEMO/DACG du 28 mars 2002. La DGT entretient une collaboration très dense avec la chancellerie depuis 2007 et réécrit l'instruction de base sur l'élaboration et le suivi des PV de l'inspection du travail avec une perspective de parution au premier trimestre 2011.*

Observation de la mission : *La mission note que la DGT partage son constat. Elle prend note des relations rapprochées entre la DGT et la chancellerie depuis 2007 et souhaite que les effets de cette collaboration puissent avoir un impact dans des délais proches sur les relations locales entre parquets et unités territoriales.*

2.3.1.4. Le référé hygiène et sécurité est très exceptionnel

[185] Seulement deux sections ont utilisé le référé des articles L.4732-1 et L.4732-2 du code du travail.

[186] La mission, conformément à ce qu'elle avait prévu sur la base des statistiques d'activité démontrant l'utilisation seulement exceptionnelle de cet outil, n'a pas procédé au contrôle des cinq référés produits par ces deux sections.

[187] Elle a néanmoins porté son attention sur un exemple pour apprécier le travail effectué par les agents de contrôle de l'une de ces deux sections. Après plusieurs rappels des obligations incombant à l'employeur, laissés sans suite par ce dernier, et compte tenu des dangers encourus par les salariés, la section a décidé, fort à propos, de saisir la justice par un référé. Le processus suivi montre une combinaison de tous les outils à disposition de l'inspection pour obtenir la mise en conformité. Ce référé est très clair, précis et témoigne d'un travail important de documentation et de rédaction.

[188] C'est vraisemblablement cette charge de travail et de recherche documentaire qui rebute de nombreuses sections.

[189] La mission estime que le référé hygiène et sécurité pourrait être l'outil indispensable à la disposition des agents de contrôle pour faire cesser les risques sérieux dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité qu'ils considèrent tous comme leur préoccupation première.

[190] Certes, la direction générale du travail doit rechercher à simplifier son usage. C'est plus certainement une œuvre de pédagogie à destination des agents de contrôle mais aussi de leur hiérarchie de terrain qui doit être menée, accompagnée de propositions larges de formation et éventuellement d'accompagnement en mobilisant des prestations d'avocats.

Recommandation n°19 : Envisager la mise en place d'un accompagnement des agents de contrôle pour faciliter l'appropriation de l'usage du référé.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 185 à 190. La faible utilisation du référé civil s'explique bien entendu par la lourdeur de la procédure, mais aussi par la singularité du positionnement procédural des IT et la relative difficulté à faire liquider les astreintes. Un groupe de travail méthodologique doit proposer au DGT en 2011 un guide d'utilisation de cet outil, qui devrait être diffusé dans les services dans le prolongement d'une démarche pédagogique engagée par la MICAPCOR en 2006. Pour autant, la simplification de cet instrument juridique pourrait constituer une piste de travail à explorer avec la Direction des affaires civiles et du sceau.*

Observation de la mission : *La mission prend note de ces précisions mais rappelle que la DGT a déjà produit un guide d'utilisation du référé, disponible sur SITERE, sans que le référé soit davantage utilisé. Les réflexions sur l'utilisation du référé doivent s'inscrire dans le cadre plus global d'un travail de fond sur l'utilisation de l'ensemble des outils juridiques, comme mentionné précédemment par la mission.*

2.3.1.5. Les agents de contrôle se sont créés des outils encore plus simples que la lettre d'observation, par souci de rapidité, ce qui peut nuire à leur efficacité

[191] Dans plusieurs sections, la mission a eu connaissance d'outils informels utilisés par les agents de contrôle pour faire part de leurs observations à l'employeur.

[192] Le plus souvent, il s'agit de l'utilisation, lors des contrôles, d'une liasse laissée à l'employeur listant « les mesures à prendre pour mettre fin aux irrégularités constatées... » : les agents de contrôle conservent un exemplaire du document destiné au dossier de l'employeur. Cette liasse serait utilisée seulement dans les cas d'observations simples : si la situation est plus complexe ou comporte un risque, la lettre classique d'observations est adressée à l'employeur ; en certaines hypothèses, les deux procédures sont successivement utilisées.

[193] Dans une autre section, l'outil est plus sophistiqué. Les agents de la section ont recours à une liasse constituée de quatre exemplaires :

- les trois premiers exemplaires sont destinés à l'entreprise :
 - le 1^{er} renvoyé à la section avec l'indication des mesures prises,

- le 2^{ème} à insérer dans le registre du chantier éventuellement,
- le 3^{ème} destiné au siège de l'entreprise,
- le dernier est conservé par l'inspecteur ou le contrôleur.

[194] Certaines sections, plus particulièrement celles qui recourent peu à l'arrêt des travaux lors de leurs contrôles sur les chantiers, procèdent à des arrêts informels en utilisant ce procédé.

[195] Cette pratique est à réserver pour les situations simples ne présentant pas de risques pour la santé et la sécurité des salariés employés. Elle ne doit notamment pas se substituer au processus d'arrêt des travaux sur un chantier.

[196] En toutes occasions, la mission a rappelé que la réduction du formalisme ne devait pas conduire à se dispenser de l'utilisation des outils disponibles et adaptés au rétablissement de l'état de droit. Plus encore, le recours à un outil informel et inadapté risquerait de conduire à la mise en cause de la responsabilité des agents de contrôle en cas de suites accidentelles et/ou judiciaires.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 191 à 196. La remise de documents informels non corrélés à des constats précis ne semble pas une pratique à encourager au regard des difficultés évidentes en terme de suivi ultérieur de l'action.*

Observation de la mission : *La mission est en accord avec cette position.*

2.3.2. L'effectivité du droit du travail passe par la définition au niveau national d'une stratégie de mise en conformité en matière de droit du travail

[197] Cette stratégie s'appuie sur trois volets :

- l'élaboration d'un cadre national de référence d'utilisation des outils juridiques à disposition de l'inspection du travail ;
- l'institutionnalisation au niveau local d'une coordination entre services d'inspection et parquets, impulsée par une volonté forte au plus haut niveau du ministère du travail et du ministère de la justice ;
- la conduite dans des délais brefs d'une réflexion sur les sanctions les mieux à même de contraindre les employeurs à se mettre en conformité avec le droit du travail (sanctions pénales ou administratives, alternatives aux poursuites).

2.3.2.1. Un cadre de référence national d'utilisation des outils juridiques est nécessaire

[198] Il ne s'agit pas de remettre en cause la liberté d'appréciation dont disposent les agents de contrôle quant aux suites qu'ils doivent donner aux manquements à la législation du travail qu'ils constatent lors de leurs investigations. Il s'agit seulement de proposer aux inspecteurs et contrôleurs du travail un outil de mise en œuvre des diverses suites que la législation et la réglementation leur offrent pour obtenir l'application effective du droit du travail.

[199] Ce cadre de référence présentant des caractéristiques techniques mais aussi politiques, son élaboration pourra être mise à profit pour une discussion large et riche sur le métier d'agent de contrôle. La mission de l'inspection générale témoigne qu'il s'agit là d'une demande récurrente des inspecteurs et des contrôleurs du travail.

Recommandation n°20 : **Elaborer, au niveau de la DGT, un cadre de référence national d'utilisation des outils juridiques à destination des agents de contrôle.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 197 à 199. Le lancement d'une réflexion globale par la DGT sur la manière de garantir l'effectivité du droit, notamment par la diffusion d'un cadre de référence constitue un objectif qui est poursuivi par le biais du projet relatif à la conduite des interventions. Il convient toutefois de souligner que de nombreux outils sont déjà mis à disposition des agents par la DGT ou vont l'être prochainement (Outils sur les décisions administratives, « PV-Guides » qui seront annexés à la prochaine instruction sur les PV etc.). Cependant, la diffusion d'une note générale de cadrage élaborée par l'autorité centrale et rappelant aux agents le cadre de légalité de leur action constitue bien un enjeu pour les années 2011 à 2013.*

Observation de la mission : *La mission a bien connaissance des outils mis à disposition par la DGT et en salue les effets bénéfiques. Elle prend note de la mise à disposition prochaine d'outils complémentaires et rappelle qu'elle ne peut se prononcer que sur la base des outils dont elle a pu constater l'effectivité sur le terrain.*

2.3.2.2. Le renforcement des liens au plus haut niveau avec le ministère de la justice doit permettre un meilleur suivi des procédures pénales

[200] L'effectivité du droit du travail, lorsqu'elle s'appuie sur des outils coercitifs pénaux, relève en partie du ministère de la justice. Trois éléments paraissent déterminants :

- la capacité et le souhait des parquets à poursuivre certains dossiers et utiliser la palette de sanctions existantes ; l'Etat ne pouvant pas se constituer partie civile s'agissant d'une infraction relevée par l'inspection du travail, ce qui aurait pour conséquence d'empêcher tout classement du dossier, l'inspection du travail est dans une situation de dépendance accrue à l'égard du parquet ;
- la capacité des parquets, en termes de moyens, d'informer les agents de contrôle des passages des dossiers en audience afin de leur permettre de suivre la mise en conformité du dossier, voire d'aller la vérifier sur le terrain à la suite d'une condamnation ;
- la capacité des parquets à afficher clairement une politique pénale en matière de droit du travail, afin de donner du sens à l'action des agents de contrôle et de garder leur motivation intacte.

[201] Des éléments recueillis à l'occasion de ses contrôles de sections, la mission conclut que ces trois déterminants ne sont pas réunis.

[202] Dans tous les départements rencontrés, les services ont exprimé d'importantes difficultés pour être informés des suites données à leurs procès-verbaux. Les quelques réunions de coordination créées entre unités territoriales et parquets semblent plus résulter de liens personnels entre responsables locaux de chacun des ministères que d'une réelle concertation. La tenue de ces réunions est donc soumise aux aléas des mobilités administratives.

[203] L'insuffisance d'informations sur les suites pénales conduit à un abandon progressif des procès-verbaux par les agents de contrôle, lassés de consacrer plusieurs mois d'enquête et de raisonnement juridique pour une perspective réduite de mise en conformité de l'employeur.

[204] De manière générale, dans les sites contrôlés, la coordination entre les services de l'inspection du travail et les parquets reste insuffisante, le plus souvent parce que les parquets n'ont pas le temps nécessaire à consacrer à la coordination extérieure en-dehors de moments institutionnalisés qui, actuellement, n'existent pas.

[205] Les parquets et l'inspection du travail ont certes l'occasion de se côtoyer à l'occasion des comités opérationnels départementaux antifraudes (CODAF²⁶, ex-CLUF/ex-COLTI), mais les CODAF ne permettent pas de jouer ce rôle de coordination, pour trois raisons. Tout d'abord, les CODAF sont avant tout une instance de coordination entre le Préfet et le Procureur, et non entre l'inspection et le Procureur. Ensuite, les CODAF sont des instances multilatérales entre de nombreux partenaires (URSSAF, mutuelle sociale agricole, caisse d'allocations familiales...), au milieu desquels l'inspection n'est qu'un interlocuteur parmi d'autres. Enfin, les CODAF sont centrés exclusivement sur la fraude fiscale et sociale et la lutte contre le travail dissimulé, et non sur la politique pénale du travail dans son ensemble.

[206] Dans ce contexte, les directeurs régionaux et les DUT peuvent difficilement bâtir une véritable politique pénale du travail.

[207] Par conséquent, la mission propose deux pistes d'amélioration. En premier lieu, au niveau national, les réflexions actuelles entre le ministère du travail et le ministère de la justice doivent permettre d'aboutir à la définition d'une politique pénale du travail, à décliner au niveau local.

[208] En second lieu, au niveau local, il convient d'institutionnaliser un temps d'échanges entre les parquets et l'inspection du travail sur la politique pénale. De toute évidence, la note d'orientation du 28 mars 2002 conjointe au ministère de la justice et, à l'époque, au ministère de l'emploi et de la solidarité, qui demandait aux DDTEFP et aux parquets de se rencontrer régulièrement sans fixer un cadre institutionnel plus précis, n'a pas été suffisante et n'est pas connue des services sur le terrain.

[209] A cet égard, l'exemple des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'avère intéressant. Dans le domaine du contrôle des ICPE, pour lequel le problème de la coordination entre contrôle et poursuites pénales se pose de manière similaire, une véritable politique de coordination est depuis plusieurs années expérimentée dans quelques départements entre le ministère de la justice et celui en charge de l'environnement, par le biais de structures expérimentales de coordination : les comités opérationnels de lutte contre les atteintes à l'environnement (COLAE).

[210] Réunissant plusieurs fois par an au niveau départemental le Procureur et le responsable des services de contrôle compétents, les COLAE sont tout d'abord l'occasion, pour le Procureur, d'expliquer sa politique pénale de répression des atteintes à l'environnement et de donner du sens à l'action des agents de contrôle. Cet échange d'informations sert ensuite au parquet à identifier avec les services de contrôle les atteintes les plus graves à l'environnement, sur la base des informations remontées par les services de contrôle. Il permet également aux services assermentés de connaître les suites de leur travail, en prenant connaissance des suites données à leurs dossiers par le parquet. Enfin, à travers ces échanges réguliers, des protocoles harmonisés de transmission de procès-verbaux peuvent être élaborés afin de rendre plus efficace la répression des atteintes à l'environnement.

[211] Le ministère du travail peut utilement s'inspirer de cette coordination en proposant au ministère de la justice d'expérimenter une structure de coordination institutionnalisée – et donc ne reposant pas sur les relations interpersonnelles entre responsables de services – entre l'inspection du travail et les parquets, se réunissant au niveau départemental à échéance biannuelle. La mise en place de cette structure de coordination, qui pourrait s'intituler le COLADT (comité opérationnel de lutte contre les atteintes au droit du travail), pourrait être testée à titre expérimental dans les départements présentant une masse critique de procès-verbaux suffisante pour engager la discussion avec les parquets.

²⁶ Décret n°2010-333 du 25 mars 2010 remplaçant les CLUF par les CODAF.

Recommandation n°21 : **Sur le modèle des ICPE, mettre en place, à titre expérimental dans quelques départements, des comités opérationnels de lutte contre les atteintes au droit du travail, co-présidées par le DUT et le Procureur et permettant de coordonner au niveau départemental l'action de contrôle de l'inspection du travail et la politique pénale du parquet.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 200 à 211. Les constats opérés par la mission confirment la pertinence des orientations de la DGT qui visent à renforcer à tous les niveaux la collaboration et la coordination avec la justice pénale. C'est une orientation qui se traduira par la refonte de l'instruction commune du 28 mars 2002 (distincte de la circulaire travail sur les PV) et qui devra sans aucun doute donner lieu à un portage commun en région. Quelques initiatives régionales démontrent d'ailleurs l'intérêt qu'il y a au niveau d'une DIRECCTE à rencontrer les parquets généraux pour évoquer ensemble les questions de concurrence et de travail, tout en conservant la spécificité de chacun des contentieux. La mise en place d'un comité ad hoc avec le parquet peut aussi constituer une piste de travail qu'il convient d'explorer dans des départements ou plusieurs substituts sont amenés à traiter des PV ou rapports de l'inspection du travail.*

Observation de la mission : *La mission encourage effectivement ce type de démarche et considère qu'un comité ad hoc dans certains départements constitue une piste intéressante pouvant être mise en œuvre dans des délais brefs.*

2.3.2.3. La réflexion sur la répartition entre sanctions administratives et sanctions pénales et celle entre sanctions pénales et alternatives aux poursuites doit être rouverte

[212] Au-delà de la coordination entre inspection du travail et parquets, l'effectivité du droit du travail pose la question des sanctions les plus adéquates pour conduire les employeurs à se mettre en conformité avec le code du travail. La politique de contrôle des agents doit pouvoir s'appuyer sur un dispositif de sanctions efficaces.

[213] Comme la mission l'a souligné, les agents de contrôle considèrent aujourd'hui que les sanctions pénales ne sont pas toujours les plus efficaces pour obtenir une mise en conformité, étant par nature dépendantes de la politique pénale du parquet. De plus, souvent, les agents ne parviennent pas à connaître les suites données à un dossier. A titre d'exemple, en 2008, l'inspection du travail ne connaît pas précisément les suites données par le parquet à 47,5% des dossiers qu'elle a transmis aux tribunaux (820 dossiers sur 1726)²⁷. A l'absence de suites données par le parquet s'ajoutent le manque d'informations sur le devenir des dossiers pour lesquels les services se sont mobilisés pendant parfois plusieurs mois.

[214] Les classements sans suite s'expliquent par la pression quantitative forte à laquelle sont soumis les parquets. Contraints à un arbitrage permanent entre les dossiers, ils choisissent d'engager des poursuites principalement sur la base de deux éléments d'appréciation : la gravité de l'atteinte au droit et le nombre de personnes susceptibles d'être lésées par l'infraction. Entre une atteinte grave à l'intégrité physique d'une personne et un délit d'obstacle à contrôle, les parquets auront tendance à privilégier le premier dossier. Ainsi, en 2009, 34% des procès verbaux relatifs aux instances représentatives du personnel (IRP) ont fait l'objet d'un classement sans suite, soit 11 points de plus que pour les dossiers relatifs à l'hygiène et la sécurité (23% de classements sans suite) pouvant comporter un risque physique pour les salariés. Ces données²⁸ tendent à confirmer que les parquets traitent en priorité les dossiers pour lesquels l'infraction leur paraît la plus grave.

²⁷ Rapport BIT 2008, op.

²⁸ Source : DGT, observatoire des suites pénales.

[215] La conséquence directe des classements sans suite de certains dossiers conduit à laisser certaines infractions des employeurs sans sanction.

[216] Face à ce constat et pour renforcer l'efficacité de l'intervention de l'inspection du travail et atteindre une plus grande effectivité du droit la mission propose une évolution associant, impérativement, deux leviers :

- En premier lieu, dans le cadre d'un référentiel national des outils juridiques suggérés précédemment par la mission, sans remettre en cause la nature des infractions telles qu'elles existent aujourd'hui, proposer une mobilisation des procès verbaux centrée sur les infractions graves, sur la base de deux éléments d'appréciation, laissés à la main des agents de contrôle : la gravité des constats et le nombre de personnes susceptibles d'être lésées par l'infraction. Il s'agit de définir une stratégie consistant à faire remonter au parquet en priorité les dossiers les plus susceptibles d'aboutir à une condamnation. Il ne s'agirait que d'une orientation, les agents restant maîtres de leurs décisions.
- Parallèlement, afin de ne pas laisser les autres infractions impunies – ce qui est aujourd'hui le cas lorsqu'elles sont classées sans suite – il conviendrait d'enrichir la palette des outils juridiques en développant les sanctions et les décisions administratives, voire les sanctions pécuniaires²⁹. Pour les infractions les plus graves la mission estime que les agents de contrôle devraient pouvoir à la fois dresser un PV, d'une part, prononcer des décisions et/ou prendre des sanctions administratives et pécuniaires, d'autre part.

[217] Décision administrative, l'arrêt temporaire de travaux est l'exemple même d'une modalité d'action qui relève pleinement de l'autorité administrative et s'avère efficace. En permettant à l'agent de contrôle d'ordonner l'arrêt immédiat d'un chantier face à un risque grave et imminent, l'arrêt sanctionne de manière rapide l'employeur ayant contrevenu au code du travail et l'incite à se mettre en conformité dans les plus brefs délais s'il souhaite redémarrer son chantier et limiter ses pertes financières. Cela n'empêche en rien l'agent de contrôle de dresser également un procès verbal s'il l'estime nécessaire.

Recommandation n°22 : Fournir un cadre national de mobilisation des outils juridiques indiquant notamment les critères à prendre en compte dans la décision de dresser un PV. Parallèlement, enrichir la palette des outils à disposition des agents de contrôle en développant les sanctions et les décisions administratives d'application immédiate, voire les sanctions pécuniaires.

Réponse de la DGT : Paragraphes 212 à 217. La possibilité de développement des « sanctions administratives » a déjà été évoquée par le PMDT mais aussi par le très gros travail d'analyse réalisé antérieurement par Jean Michel pour la DRT. Des illustrations récentes (tabac) mais aussi les perspectives ouvertes avec les textes relatifs à la pénibilité ou l'égalité entre les hommes et les femmes démontrent que ces pistes sont d'actualité. La possibilité de développer cette nouvelle prérogative implique cependant la réaffirmation simultanée de la primauté de la sanction pénale comme le souligne la mission. L'extension de l'arrêt de travaux au-delà des trois cas actuellement prévus est une piste de travail à expertiser en lien avec la chancellerie et au regard des moyens attribués à d'autres administrations. Dans l'immédiat la DGT expertise la faisabilité pratique du droit de prélèvement déjà prévu par le code du travail, mais pas utilisé, et prépare un mémento sur la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs prévus pour les corps de contrôle, dont l'inspection du travail, pour assurer la mise en œuvre de REACH.

Observation de la mission : La mission prend note des travaux en cours au sein de la DGT sur la question des sanctions administratives, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive REACH.

²⁹ La mission rappelle que le développement de sanctions administratives pour certaines infractions ne posent pas de difficulté au regard des libertés publiques : les sanctions et décisions administratives restent susceptibles de recours devant le juge administratif.

[218] Au-delà des sanctions administratives, dans une moindre mesure, l'utilisation des alternatives aux poursuites pénales peut également représenter une piste pour renforcer l'effectivité du droit du travail.

[219] La composition pénale est souvent évoquée comme une piste possible. Encensées par les uns, critiquées par les autres, ces alternatives gagneraient à faire l'objet d'une réflexion au sein de l'inspection du travail.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 218 à 219. Dans le cadre de son travail de coopération avec la chancellerie et, suite à la demande d'une DIRECCTE, la DGT finalise l'écriture d'un avant projet d'instruction sur la composition pénale et notamment, dans ce cadre juridique, des stages de formation pour les employeurs ayant commis des infractions en matière de travail dissimulé ou dans le domaine de la santé-sécurité.*

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

Encadré n° 5 : Un exemple d'alternative aux poursuites pénales : la composition pénale

La composition pénale est une procédure qui permet au Procureur de proposer une peine plus légère à une personne qui reconnaît en contrepartie avoir commis un délit ou une contravention.

Cette procédure est applicable aux contraventions et aux délits punis d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans.

Les délits concernés sont par exemple les violences ayant entraîné une incapacité de travail, les menaces ou appels téléphoniques malveillants, ou encore les outrages contre une personne chargée d'une mission de service public.

Pour les délits, la peine proposée par le Procureur peut être le versement d'une amende, l'obligation de réaliser un travail non rémunéré pour une durée maximale de 72 heures (stage de citoyenneté par exemple). Pour les contraventions, les mesures que peut proposer le Procureur sont les mêmes que pour les délits, mais pour des durées réduites (exemple : travail non rémunéré de 30 heures maximum).

L'exécution de la composition pénale éteint l'action publique et rend toute poursuite pénale ultérieure impossible.

3. APRES AVOIR REUSSI LA MISE EN ŒUVRE DU PMDIT, LE MINISTÈRE DOIT DESORMAIS ENGAGER DE NOUVELLES REFORMES D'ORGANISATION POUR S'ADAPTER AUX REDUCTIONS D'EFFECTIFS

[220] Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) :

- prévoyait la création de la direction générale du travail, organisée pour mieux piloter et appuyer l'action de l'inspection du travail ;
- envisageait la fusion de l'inspection du travail avec l'inspection du travail des transports (ITT) et l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA), le renforcement des effectifs de contrôle et l'évolution des modes d'organisation et d'intervention des sections d'inspection.

[221] Les sections constituant le cœur du contrôle, la mission n'a pas abordé de manière exhaustive la mise en œuvre du PMDIT et la fusion des inspections du travail. Elle a toutefois systématiquement envisagé ces points dans les questionnaires écrits et lors des entretiens avec les agents de contrôle, les directeurs d'unité territoriale (DUT), les chefs de pôle T³⁰ et les DIRECCTE.

[222] Les constats dressés par la mission sur ces deux points ne valent que pour les cinq régions contrôlées, et non pour l'ensemble des régions du territoire. Ils permettent toutefois d'identifier des questions de fond qui, elles, concernent toute l'inspection du travail.

3.1. *Des résultats probants ont été obtenus en termes d'organisation du système d'inspection du travail, de moyens déployés et de modernisation des modes d'intervention*

3.1.1. *Les services territoriaux soulignent les progrès apportés par la création de la DGT*

3.1.1.1. Les liens entre l'administration centrale et les services territoriaux ont été renforcés et doivent se prolonger par une réponse plus systématique de la DGT aux questions qui remontent du terrain

[223] La mise en place de la DGT a permis deux progrès notables du point de vue des services territoriaux (DIRECCTE et DUT) : la structuration, au sein de l'administration centrale, d'un service chargé de l'animation territoriale, et la mise en œuvre effective d'une politique d'animation des services de terrain.

[224] En premier lieu, la mise en place au sein de la DGT d'un service de l'animation territoriale, de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail (SAT) dirigé par l'adjoint au directeur général du travail, ayant le rang de directeur d'administration centrale et issu du corps de l'inspection du travail, représente un symbole important pour les services territoriaux.

[225] En second lieu, la création de ce service trouve d'autant plus un écho favorable auprès des services territoriaux visités qu'elle s'est accompagnée d'un renforcement réel de l'animation et de l'appui de l'inspection par l'échelon national. Les services ressentaient auparavant une coupure avec une administration centrale considérée comme trop centrée sur la production de la norme et trop peu sur son application. Ils soulignent désormais les aspects positifs entraînés par la mise en place d'une réelle animation. Cette animation passe à leur sens principalement par l'organisation de conférences téléphoniques mensuelles, d'entretiens annuels et de séminaires de management :

- L'organisation de conférences téléphoniques mensuelles entre la DGT et les directeurs régionaux a renforcé les liens entre le niveau central et territorial. Les directeurs peuvent inscrire des points à l'ordre du jour, ce qui leur permet d'obtenir des réponses plus rapides à leurs questions courantes et d'alerter l'administration centrale sur des sujets rencontrés sur le terrain ;
- L'instauration depuis 2007 des entretiens annuels entre le DGT, son adjoint et les directeurs régionaux consolide également la ligne de management de l'inspection du travail ;
- La mise en place depuis 2008 de séminaires de management de l'inspection du travail, en présence du chef du SAT et des différents échelons hiérarchiques de l'inspection du travail (du directeur régional aux chefs de sections d'inspection du travail) conforte l'importance accordée par la DGT à l'animation et au management des services.

³⁰ Pôle « Politique du travail ».

[226] La mission relève toutefois les réserves exprimées par plusieurs cadres territoriaux aux niveaux régional, départemental et dans les sections s'agissant des délais de réponse de la DGT aux questions écrites des services.

Recommandation n°23 : Par l'intermédiaire du service d'animation territoriale (SAT), engager la DGT dans une démarche de respect de délais précis pour répondre aux questions des services territoriaux.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 220 à 226. La DGT est effectivement organisée pour assurer sa fonction d'autorité centrale et la grande majorité des initiatives et des mesures qui ont été prises, comme des instructions qui ont été données pour ce faire sont de la responsabilité du service d'animation territoriale ; cependant, un principe fort de l'organisation de la DGT est de ne pas circonscrire à ce service les relations directes entre la direction générale et les services déconcentrés. Il apparaît au contraire essentiel que chaque bureau de la DGT, et donc du service des relations et des conditions de travail ait des échanges réguliers avec les services déconcentrés, dans le double souci de s'enrichir par un contact avec les agents intervenant en entreprise et d'apporter à ces derniers l'expertise qu'ils sont en droit d'attendre de leur administration centrale. Cette précision sur l'organisation étant apportée, il reste à évaluer plus précisément l'ampleur du phénomène que, selon la mission, déplorent les agents de contrôle quant à un mauvais délai de réponse aux questions posées : Combien de questions sans réponse ? Quels types de question ? Quels délais*

Observation de la mission : *La mission rappelle que les constats qu'elle formule en la matière sont issus du contrôle de 17 sections dans cinq régions et qu'il n'est par conséquent pas possible d'en tirer des conclusions statistiques pour l'ensemble de l'inspection du travail. Elle considère néanmoins que le caractère répété, de la mention à des délais de réponse longs de la part de la DGT constituent une information intéressante pour l'administration centrale afin de continuer à améliorer ses relations avec les services déconcentrés.*

3.1.1.2. Les outils juridiques et méthodologiques mis à disposition par le SAT sont appréciés, même si l'intranet SITERE permettant d'y accéder doit être amélioré

[227] La mission relève deux aspects positifs dans l'appui apporté par la DGT aux services territoriaux : la production de guides et de fiches juridiques et méthodologiques et le pilotage de campagnes nationales.

[228] S'agissant des guides, mémentos de contrôle et fiches techniques élaborés par le SAT de la DGT ou sous son égide, les services territoriaux contrôlés déclarent les trouver utiles, de bonne qualité, et y recourir régulièrement.

Encadré n°6 : des exemples d'outils mis à disposition des services par la DGT³¹

La DGT a produit plusieurs guides à destination des agents de contrôle, notamment :

- un guide sur les risques pour la santé mentale,
- un guide méthodologique relatif au détachement,
- un guide sur les entreprises éphémères,
- un guide sur le contrôle d'une usine d'équarrissage,
- les principes de déontologie pour l'inspection du travail,
- la charte de saisie CAP SITERE,
- des modèles de procès verbaux,
- des modèles de mises en demeure,
- etc.

³¹ Sources : Intranet SITERE, entretiens avec les agents.

[229] Les services territoriaux visités, notamment les sections d'inspection, ont toutefois regretté les difficultés de navigation dans l'intranet SITERE qui permet l'accès à ces outils juridiques et méthodologiques. La mission ayant utilisé cet intranet pour construire ses grilles de contrôle juridiques, confirme le caractère peu lisible de la navigation dans SITERE et la faible performance du moteur de recherche. Les rubriques thématiques, notamment, comportent de nombreuses fiches sur des points très précis, ou des développements sur la jurisprudence, mais ne permettent pas d'accéder directement à des documents de synthèse fournissant une vision d'ensemble des enjeux ou des aspects méthodologiques.

Encadré n°7 : Un exemple de recherche sur l'Intranet SITERE

Un agent recherche dans le moteur de recherche de l'intranet SITERE les mots « procès verbaux » (PV) afin de renforcer sa méthodologie et son argumentation juridique en la matière.

Les premières réponses apportées à l'agent par le moteur de recherche sont non pas des documents de synthèse sur les PV (doctrine de la DGT sur l'utilisation des PV, règles juridiques de base communes à l'ensemble des PV, etc.), mais des documents sur un point précis du droit ou des commentaires de jurisprudence :

- 1/ une fiche DGT sur le travail dissimulé et le Conseil des Prud'hommes,
- 2/ une référence jurisprudentielle,
- 3/ une référence jurisprudentielle,
- 4/ une fiche DGT sur la communication des PV classés sans suite.

Recommandation n°24 : Rénover l'intranet SITERE afin de faciliter la navigation et la recherche de documents.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 227 à 229. L'Intranet SITERE nouvelle génération vise à répondre aux dysfonctionnements repérés par la mission, et la performance du moteur de recherche reste une des priorités d'amélioration du service (l'attente des agents étant sans concession, puisque son expression évoque souvent une comparaison avec les performances de GOOGLE!). Le nouvel Intranet est en phase d'observation en Lorraine entre le 17 janvier et le 17 février ; son déploiement sur France entière est prévu pour le 17 février 2011.*

Observation de la mission : *La mission en prend note avec satisfaction.*

[230] Concernant l'accompagnement des campagnes nationales par la DGT, les agents de contrôle, les DUT et les DIRECCTE rencontrés estiment qu'il s'est considérablement renforcé. Ces campagnes sont désormais annoncées dès la période d'élaboration des budgets opérationnels de programmes (BOP) afin de les intégrer dans la programmation, accompagnées d'instructions et d'outils à destination des services. Généralement une formation est également organisée au niveau régional pour les agents de contrôle (exemple : campagne sur la radio protection, lancée au premier semestre 2010). Cette bonne pratique améliore la qualité des actions de contrôle et augmente l'acceptabilité des campagnes nationales par les agents. La mission a constaté que ces campagnes étaient bien acceptées par les services aussi du fait qu'elles leur ouvrent de nouveaux champs d'action qu'ils ne traitent pas spontanément. De plus, les campagnes participent à la montée en compétence de l'inspection du travail. Enfin, pour certains agents, les campagnes redonnent de l'intérêt qui est parfois émoussé par une pratique routinière.

3.1.2. Les services se sont fortement mobilisés pour déployer les renforts d'agents de contrôle et mettre en œuvre la fusion des inspections du travail**3.1.2.1. Le déploiement des effectifs supplémentaires affectés au contrôle s'est bien déroulé malgré des conditions matérielles contraintes**

[231] Dans les régions visitées par la mission, les déploiements successifs des agents de contrôle ont permis la création de nouvelles sections territoriales, de sections à dominante thématique ou de sections renfort.

[232] Le choix du déploiement par tranches annuelles successives, combiné à la fusion des services d'inspection, a nécessité plusieurs redécoupages des sections sur la période 2007-2010, impliquant un investissement en temps très important pour les services. La mission souligne que dans les régions visitées, les services ont procédé au redécoupage dans des délais raisonnables et sur un mode participatif.

[233] L'augmentation des effectifs d'agents de contrôle et la création de nouvelles sections ne se sont toutefois pas accompagnées d'une hausse du nombre de personnels d'assistance et de secrétariat. Pour faire face à cette situation, les services ont entamé un mouvement de mutualisation des secrétariats de sections, sans lignes directrices de l'administration centrale et parfois dans un climat social très tendu. Dans certaines unités territoriales ce mouvement de réorganisation n'est pas entamé et les dysfonctionnements sont importants. La mission abordera ce point de manière plus précise dans les développements relatifs aux diminutions d'effectifs.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 231 à 233. Effectivement, la progression aussi forte que justifiée du nombre d'agents de contrôle qu'a induite la PMDIT n'a pas eu son équivalent dans la progression des agents de secrétariat ; au contraire, sous la double influence de la diminution générale des effectifs de fonctionnaires et d'un plan de transformation d'emplois de catégorie C en catégorie B, le nombre de secrétaires a diminué, affectant très sensiblement l'évolution du ratio « nombre d'agents de secrétariat/nombre d'agents de contrôle ». Il est tout aussi exact que l'administration centrale n'a pas donné d'instruction nationale pour gérer de manière uniforme cette évolution sur l'ensemble du territoire ; en effet le PMDIT a privilégié les projets régionaux pour assurer l'évolution de l'organisation des sections. La difficulté à sortir du modèle ancien a limité les innovations et la progression du nombre de sections qu'a impliquée, de fait, l'augmentation du nombre d'inspecteurs, aboutit aujourd'hui à une situation très difficile de bon nombre de sections dépourvues de moyens suffisants en secrétariat. La mesure 149 de la RGPP2 appelle une réflexion approfondie, puis un plan d'action pour pallier ces difficultés, en jouant simultanément sur le découpage et l'organisation des sections, sur le contenu des missions confiées à chaque catégorie de personnel au sein des sections et sur l'évolution des processus administratifs.*

Observation de la mission : *La mission en prend bonne note.*

3.1.2.2. La fusion s'est opérée de manière satisfaisante compte tenu de son ampleur et doit continuer à faire l'objet d'un accompagnement des agents dans la phase de mise en œuvre

[234] La question de la fusion des trois services d'inspection du travail (IT, ITT et ITEPSA) s'est longtemps heurtée à de vives résistances tant en interne qu'en externe à l'administration. C'est le rapport du conseiller d'État Jouvin de 1973, dont est issue la fusion des corps d'inspecteurs en 1975, qui a engagé la réflexion sur la fusion des services d'inspection du travail. Une charte prévoyant la fusion avait également été signée par les trois ministres concernés en 1993, mais n'avait pas été suivie d'effet. Le comité de modernisation des politiques publiques a décidé en juin 2008 la mise en œuvre de cette fusion à compter du 1^{er} janvier 2009³².

[235] Le temps nécessaire à la prise de cette décision de mise en œuvre de cette fusion illustre la complexité de cette réforme. La fusion a été réalisée autour de deux principes : unicité d'un service d'inspection du travail et souplesse dans l'organisation pour tenir compte des différentes cultures professionnelles des services fusionnés, des attentes des usagers et des partenaires sociaux et des compétences à préserver et à diffuser.

Encadré n° 8 : Eléments généraux relatifs à la fusion des services d'inspection³³

La fusion concerne l'inspection du travail (IT), l'inspection du travail des transports (ITT) et l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA).

La fusion a conduit à intégrer plus de 800 agents, qui ont rejoint les services du ministère du travail dans le cadre d'un transfert d'emploi de l'ordre de :

- 240 agents de catégorie A
- 290 agents de catégorie B
- 280 agents de catégorie C

Au 31 décembre 2008, le champ de compétences de l'ITEPSA portait sur 195 436 employeurs et 1 653 622 salariés. L'ITT était compétente pour plus de 42 500 établissements regroupant 1 219 314 salariés et contrôlait des unités importantes telles que la société nationale des chemins de fer français (SNCF, 201 000 salariés), la régie autonome des transports parisiens (RATP, 45 000 salariés), Air France (63 598 salariés) ou encore Aéroports de Paris (7 500 salariés).

[236] A la date du passage de la mission dans les différents services, la fusion s'était déroulée de manière satisfaisante et était effective. Quatre des régions visitées ont mis en œuvre la fusion au 1^{er} janvier 2010, une l'a rendue effective le 1^{er} juillet 2010.

[237] Les régions visitées ont toutes fait le choix, conformément aux instructions ministérielles, de conserver une section agricole spécifique au sein de l'unité territoriale, en lui ajoutant des compétences généralistes en sus de ses compétences antérieures. Selon les régions, les entreprises de réseaux (SNCF, RATP...) ont été regroupées au sein d'une même section ou réparties entre plusieurs sections. Les sections généralistes sont toutes devenues compétentes pour contrôler les entreprises de transport (autres que de réseaux) sur leur territoire.

³² Décret N° 2008-1510 du 30 décembre 2008 relatif à la fusion des services d'inspection du travail

³³ Données DGT et rapport BIT, *L'inspection du travail en France en 2008*, novembre 2009.

[238] L'année 2009 a été consacrée à la formation des agents de contrôle sur leurs nouveaux champs de compétences : compétences généralistes pour les agents issus de l'ITT et de l'ITEPSA, compétences transports pour les agents de l'IT. Pour les agents anciennement affectés au ministère du travail, il a fallu intégrer la réglementation spécifique à la durée du travail au temps de conduite des conducteurs et l'utilisation des outils de contrôle, notamment l'application SOLID. Pour les agents anciennement affectés au ministère de l'agriculture et des transports des actions touchant aux activités relevant du « droit commun », telles que la santé et la sécurité dans le bâtiment et les travaux publics (BTP) ou les risques chimiques, mutagènes ou toxiques pour la reproduction ont été déployées.

[239] La mission tient à souligner le dynamisme et la détermination avec laquelle cette fusion et ces efforts de formation ont été mis en œuvre dans les régions visitées. Dans tous les services contrôlés (dont deux sections agricoles), l'intégration des agents issus d'autres services s'est déroulée de manière satisfaisante et, dans les 15 sections généralistes contrôlées, les agents ont suivi les formations transports.

[240] Ce constat favorable doit néanmoins être nuancé sur deux points : le déploiement du matériel nécessaire au contrôle (Scanner et logiciel SOLID) n'est pas opérationnel partout et les contrôles n'ont pas débuté dans la plupart des sections visitées. La mission appelle l'attention de la DGT sur ce point. Les formations à l'application SOLID n'ont pas été suivies immédiatement des contrôles, et les agents en ont perdu les effets bénéfiques et ne savent plus utiliser SOLID. Le démarrage des contrôles est donc lié, dans les services contrôlés, à la présence et à la disponibilité d'un ancien agent de l'ITT au sein du service afin d'appuyer techniquement officieusement ses collègues. En outre, l'appréhension des agents de contrôle face à une réglementation très technique apparaît forte et peut-être disproportionnée. Il convient par conséquent de prévoir la mise en place rapide d'un appui individualisé aux agents pour leurs premiers contrôles dans le champ des transports. La mission rappelle que l'enjeu, pour l'inspection du travail mais aussi pour le ministère du travail, est de maintenir le niveau de contrôle du secteur des transports par rapport à la situation antérieure à la fusion et de pouvoir en rendre compte au ministère chargé des transports..

Recommandation n°25 : **Avant la fin du premier semestre 2011, mettre en place un appui individualisé des agents pour leurs premiers contrôles dans le champ des transports, en s'appuyant notamment sur les anciens agents de l'ITT au sein de chaque région.**

Recommandation n°26 : **Demander aux directeurs régionaux de faire un bilan des contrôles spécifiques à la réglementation européenne sur le temps de conduite des transports et identifier les difficultés de mise en œuvre.**

Réponse de la DGT : *Paragraphes 234 à 240. Les nuances apportées par la mission au bilan quasi enthousiaste qu'elle dresse au sujet de la réalisation de la fusion des services d'inspection du travail sont justifiées et dépassent sans doute les préoccupations exprimées au paragraphe 240 ; s'agissant de celles-ci, la réunion par la DGT des référents « transports routiers » en octobre 2010, puis le dialogue de gestion conduit à la fin de l'année 2010 avec l'ensemble des directions régionales ont permis de vérifier la prise de conscience, dans la plupart des régions, de la nécessité d'assurer un accompagnement individuel des agents mettant en avant des difficultés pour appréhender les contrôles dans le secteur des transports ; cet appui prend des formes différentes suivant les régions (ateliers, mise à disposition d'appuis, etc.). Le déploiement de SOLID a été assuré partout. CONSOLIDATION SOLID pose semble-t-il davantage de difficultés. Au niveau national, ont été désignés des référents fonctionnel (à la DGT) et technique (à la DAGEMO). Le suivi des contrôles sur la RSE est opéré au niveau national et régional; il ne génère pas d'inquiétude immédiate quant à l'atteinte des objectifs quantitatifs.*

Observation de la mission : La mention d'un enthousiasme de la mission apparaît exagérée. La mission fait preuve de recul lorsqu'elle constate que la fusion s'est réalisée dans des conditions satisfaisantes compte tenu de son ampleur. La mission prend note de l'appréciation rassurante de la DGT quant à la réalisation des objectifs dans le domaine des transports. Elle maintient toutefois ses deux recommandations relatives au suivi, région par région, de l'état d'appropriation par tous les agents de contrôle des exigences spécifiques en matière d'inspection des temps de travail et de conduite des conducteurs.

3.1.3. Les sections renforts ou les sections « thématiques » créées semblent trouver leur place dans le paysage des sections traditionnelles

- [241] L'un des objectifs du PMDIT était de mieux adapter l'organisation et les modes d'intervention de l'inspection du travail aux besoins des territoires et des secteurs d'activité, pour dépasser les limites des sections généralistes et sectorisées territorialement.
- [242] Il n'entrait pas dans le champ de la mission de procéder à l'évaluation de ces nouvelles organisations. Néanmoins la mission a effectué le contrôle d'une section renfort et a pu recueillir des éléments d'appréciation sur les sections spécifiques lors de ses investigations.
- [243] Il ressort que si les agents sont très majoritairement attachés au modèle dominant de la section généraliste et territoriale, les évolutions sont possibles lorsqu'elles sont conduites avec précaution.

Encadré n°9 : Un exemple de section renfort dans la Somme

La section renfort (5^{ème} section du département de la Somme) est une section d'inspection généraliste à compétence départementale, c'est-à-dire portant sur le territoire de l'ensemble des sections du département. Elle a été créée le 1^{er} octobre 2008 en application du PMDIT.

La section renfort vise à :

- assurer les intérim de longue durée,
- développer des contrôles approfondis sur certains champs réputés chronophages (précarité, marchandage, prestations de services internationales, durée du travail, harcèlement moral...) ou portant sur le territoire de plusieurs sections,
- démultiplier la présence de l'inspection du travail en cas de chantiers de grande envergure (ex : le chantier du futur canal Seine-Nord).

Plusieurs facteurs ont participé à la bonne intégration de cette section renfort dans le département :

- elle a été créée dans le consensus avec les agents de contrôle,
- une charte de coordination définit ses règles d'intervention,
- les agents affectés à la section renfort sont très expérimentés et reconnus.

- [244] Ainsi, les sections renfort semblent apporter des améliorations au traitement de situations (gestion des intérim de longue durée) ou de sujets peu approfondis par les sections généralistes en raison du caractère chronophage des investigations (enquête sur les prestations de services internationales, délits de marchandage, enquête de fraude à l'utilisation de contrats aidés...).
- [245] De manière générale, les agents de la section renfort contrôlée mobilisent plus les moyens juridiques à la disposition de l'inspection du travail : les procès verbaux sont relativement plus nombreux³⁴.

³⁴ 14 PV pour une moyenne de 10 sur les 17 sections contrôlées.

[246] Néanmoins, la mission constate que, dans la section renfort contrôlée, se pose la question d'une saisine par les sections généralistes qui devrait être plus régulière. Alors que cette section n'a pas à gérer la demande individuelle et l'information du public, les agents sont plutôt moins présents en entreprise³⁵ et réalisent moins de contrôles³⁶ que les sections traditionnelles. Ceci semble lié à la nature des dossiers traités mais peut-être aussi à une sollicitation insuffisante de la part des sections généralistes et de la direction de l'UT.

[247] Enfin, lors du contrôle, la mission a constaté que les agents pensaient ne pas pouvoir saisir leur activité hors le cas d'intérim et le cas d'intervention conjointement avec les agents des sections territoriales ce qui les avait conduit à tenir des tableaux Excel moins complets que ceux produits par CAP SITERE. Cette situation nuit au pilotage de la section.

[248] Renseignement pris auprès de la DGT la dernière version de la charte de saisie CAP SITERE (la 3.8.6) semble permettre désormais la saisie de la section renfort sur tout le territoire du département.

Recommandation n°27 : Réaliser un bilan complet des sections renforts afin de dégager les facteurs clés de leur succès et les conditions de mobilisation et d'obtenir un niveau d'activité satisfaisant au regard de la complexité des dossiers traités.

[249] S'agissant des sections thématiques, la mission a eu à connaître, pendant son contrôle, deux situations : celle de la Loire-Atlantique et celle du Maine-et-Loire, dans lesquels une section dans l'un et un inspecteur dans l'autre sont spécialisés dans le contrôle du secteur du bâtiment.

[250] La mission n'a pas contrôlé cette section mais a profité de son déplacement dans la Loire-Atlantique pour recueillir des éléments relatifs à la section bâtiment. Il s'avère que la mise en place de cette section s'est heurtée à une vive hostilité des agents de contrôle du département, ce que la mission attribue en partie au climat social dégradé de cette direction.

[251] En revanche, la spécialisation thématique semble mieux fonctionner dans le Maine-et-Loire, où la mise en place d'un inspecteur du travail spécialisé dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics s'est traduite par une forte augmentation des contrôles et des décisions d'arrêts de travaux sur chantiers dans le département. L'inspecteur réalise à lui seul 41% des contrôles et 43% des arrêts de travaux de l'UT. De plus, le renforcement des contacts avec les maîtres d'ouvrages publics et des coordonnateurs semble avoir entraîné un effet systémique favorable. Enfin, l'appui de l'inspecteur par un secrétaire administratif formé à l'examen des plans de retrait amiante a permis la mise en place d'une compétence spécifique et une harmonisation du traitement, qui est désormais systématique.

[252] La mission relève qu'il reste à régler la question de la coordination entre l'intervention de cet agent spécialisé et les sections généralistes compétentes sur le territoire sur lequel il intervient afin de veiller à ce que les sections soient systématiquement informées des interventions de l'inspecteur bâtiment sur leur territoire. De manière générale, la mission préconise une évaluation nationale de ces sections « spécialisées » et de leur articulation avec les sections généralistes ; l'hypothèse d'une compétence alternative, doit être examinée si ce n'est en terme juridique, à tout le moins de manière opérationnelle.

Recommandation n°28 : Procéder au bilan des sections « spécialisées » afin d'en mesurer la pertinence et définir, au niveau national, des modalités d'articulation entre ces sections et les sections généralistes.

³⁵ De janvier à mai 20010 l'inspecteur a été en contrôle 3 jours par mois en moyenne, le CT1 5 jours par mois et le CT2 3,6 jours par mois.

³⁶ Le nombre d'interventions par agent de contrôle varie de 54 à 63 interventions par an alors que la cible annuelle est de 200.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 241 à 252. Les timides évolutions organisationnelles qu'a portées le PMDIT doivent être évaluées avec d'autant plus d'attention que la mesure 149 de la RGPP2 impose une nouvelle réflexion, plus productive, sur l'organisation des sections ; une première démarche en ce sens est engagée au début de l'année 2011. Elle repose sur l'auto évaluation des régions, dans la perspective d'un débat en CTPR, puis en CTPM (avril ou mai 2011). Elle devra sûrement être suivie d'autres formes d'évaluation. Les questions soulevées par la mission quant à l'utilisation de CAP SITERE sont a priori résolues, conformément à la précision esquissée par la mission au paragraphe 248).*

Observation de la mission : *La mission prend note des premières initiatives prises pour évaluer les évolutions organisationnelles. Elle partage la nécessité d'approfondir la démarche dans le cadre de la mesure 149 de la RGPP2.*

3.1.4. Le système d'information s'est amélioré et est mieux accepté par les agents de contrôle, mais il n'est pas encore utilisé comme un outil de gestion

3.1.4.1. Les efforts conjoints des administrations centrales ont permis de sortir de l'ornière dans laquelle l'avaient conduit les dysfonctionnements de CAP SITERE

[253] CAP SITERE³⁷ est le système d'information (SI) utilisé, notamment, pour le suivi de l'activité des services d'inspection et la remontée d'informations vers l'administration centrale.

[254] La mission a été informée par la DGT et les acteurs territoriaux des graves difficultés rencontrées lors du lancement, en novembre 2005, de l'applicatif CAP SITERE sur lequel étaient fondés beaucoup d'espoirs³⁸ en termes de pilotage à tous les niveaux de l'activité et d'appui à la programmation du contrôle.

[255] Pour dépasser les importants dysfonctionnements techniques de l'application et rendre l'outil plus opérationnel, la DGT et la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) se sont fortement mobilisés : une pause de la saisie a été décidée, une expertise technique du système a été réalisée, l'infrastructure a été consolidée, des évolutions logicielles ont été réalisées. Cette mobilisation n'a pas empêché, localement, quelques mouvements de boycott de la saisie dans CAP SITERE par les agents.

[256] En complément de l'action des administrations centrales, la hiérarchie territoriale s'est depuis fin 2006 fortement investie auprès des agents de contrôle pour imposer la saisie de leur activité à compter du 1^{er} janvier 2007.

[257] Les progrès du système et la mise en œuvre d'actions locales de persuasion et de prise en compte dans les attributions indemnitàires ont permis d'atteindre désormais un bon niveau de saisie (plus de 300 000 interventions ont été entrées dans le système en 2009).

³⁷ Contrôle, action, pilotage, système d'information travail en réseau. A ne pas confondre avec l'intranet SITERE.

³⁸ Rapport IGAS 2002-138 de mars 2003 relatif au pilotage et à l'animation de la fonction inspection du travail dans les DRTEFP et les DDTEFP.

3.1.4.2. Le SI n'étant plus rejeté, l'accompagnement des agents doit rester fort pour homogénéiser les pratiques de saisie et mieux utiliser l'ensemble des fonctionnalités de CAP SITERE

[258] La mission note un progrès sensible par rapport à la situation décrite dans le rapport IGAS 2002-138 de mars 2003³⁹.

[259] Lors de son contrôle, la mission a constaté qu'aucune des dix sept sections ne s'opposait à la saisie. A l'exception d'une section au sein de laquelle tous les agents n'ont pas encore mis en place une saisie systématique et procèdent actuellement à un rattrapage avec l'aide d'un vacataire, la plupart des sections contrôlées assurent la saisie dans des délais convenables.

[260] Certaines unités territoriales ont connu, un mouvement de boycott de CAP SITERE pendant six mois pour protester contre la mise en place de secrétariats partagés entre sections. Ce mode de protestation inadmissible ne remet pas en cause l'acceptation par les agents de la nécessité de rendre compte de leur activité au travers du système d'information dédié.

[261] La mission a parfois constaté, pour s'en étonner, que des sections ne saisissaient pas leur activité de manière régulière, sans que cela n'entraîne de réaction de la hiérarchie.

3.1.4.3. La pratique actuelle de saisie ne permet ni une connaissance fine de l'activité réelle de l'inspection du travail, ni une fiabilisation des consolidations, ni l'utilisation à des fins de pilotage

[262] Si le principe de la saisie est désormais acquis, sa fiabilisation reste un enjeu majeur. Ainsi la mission a constaté :

- la saisie partielle des textes enfreints par les employeurs, certains agents se limitant à la saisie des principaux textes uniquement,
- dans une région, la création informatique d'une intervention pour chaque courrier généré par la section, même pour un simple courrier de relance ou de demande d'éléments,
- l'enregistrement de suites à interventions qui ne correspondaient pas à la réalité, comme par exemple la saisie d'une lettre d'observations dans CAP SITERE sans qu'un courrier correspondant à cette référence informatique ne puisse être retrouvé par la mission,
- des positions syndicales locales ponctuelles refusant de rattacher leurs interventions à des plans d'action ou à des priorités nationales.

[263] Ces distorsions dans la saisie, variables d'une section à l'autre, conduisent à mettre en péril la fiabilité du pilotage de l'action de l'inspection à tous les niveaux.

[264] L'amélioration passe par la généralisation des référents régionaux et/ou départementaux et la formation aux outils de gestion développés à partir de CAP SITERE.

Recommandation n°29 : Fiabiliser la saisie, en :

- **veillant à ce qu'elle soit faite par tous les agents, au fil de l'eau et au plus tard en fin de mois,**
- **complétant la charte de saisie CAP SITERE à partir des constats de la mission : définition de la notion d'intervention, règles de cumul d'interventions en cas d'actions spécifiques dans la même entreprise lors d'un même déplacement (ex : enquête dérogation machine dangereuse et contrôle complet), définition de la lettre d'observations,**

³⁹ Rapport IGAS 2002-138 de mars 2003 paragraphe 3.3.3.1 sur l'obligation de rendre compte.

- mettant en place systématiquement des référents métiers et référents techniques CAP SITERE au niveau régional, voire dans les UT les plus importantes,
- mettant en place une foire aux questions sur l'intranet SITERE.

[265] Il convient également de mieux former les agents et de mettre en ligne sur l’Intranet SITERE les quelques fonctions d’aide au pilotage et à la programmation (utilisation de l’outil DELPHES, outils de requêtes permettant par exemple de générer des listes d’entreprises de la section à partir de critères tels que l’activité, la taille, la localisation, la date du dernier contrôle). La mission a mesuré la carence totale en ce domaine des agents de contrôle, qui ne connaissent pas ces fonctionnalités.

[266] L’amélioration de l’outil, la systématisation de la saisie, la fiabilisation des données, la meilleure maîtrise par les agents des fonctionnalités sont indispensables, compte tenu notamment du temps que passe chaque agent à renseigner CAP SITERE (entre deux heures et une journée par semaine selon les sections et les compétences informatiques des agents).

[267] Malgré cela et l’appropriation du système d’information par les agents de contrôle, il apparaît clairement aux yeux de la mission que CAP SITERE reste utilisé avant tout pour rendre compte. Par contre il est peu intégré dans la conduite de l’activité de contrôle. La mission a ainsi pu constater que très peu de sections utilisent CAP SITERE pour la programmation (qui indépendamment de l’outil reste il est vrai très embryonnaire, cf. supra), ou même pour le suivi courant de l’activité, comme les relances, les chantiers, les PV. Ainsi la mission a noté que souvent les sections développent leurs propres outils à l’aide de tableurs.

[268] L’analyse est différente concernant REDAC, logiciel d’aide à la rédaction des suites à interventions. L’aide aux agents de contrôle est incontestable, mais parmi les sections contrôlées très peu l’utilisent et, quand c’est le cas, c’est souvent le fait d’un agent de contrôle plus qu’une pratique collective. Si la mission n’a pas suffisamment d’éléments pour établir le diagnostic de cette désaffection, il semble que les errements de l’application, notamment les difficultés de gestion des versions soient à l’origine des hésitations actuelles. En outre, la mission a parfois observé des utilisations dénaturant la finalité de cet outil d’aide à la rédaction, certaines lettres d’observations se transformant en une succession de copier/coller du code du travail au détriment de la lisibilité pour l’usager.

[269] Aussi, les gains d’efficacité de l’action de l’inspection, l’amélioration de la productivité des services passent notamment par de nouveaux efforts pour améliorer fonctionnellement et techniquement CAP SITERE comme REDAC.

[270] Deux évolutions fondamentales doivent être recherchées. Le système d’information SITERE doit être complété sur l’appui au contrôle et aux actes liés à la mission de l’inspection. Il doit servir à la programmation, à la production des actes suite aux contrôles, au suivi des mises en conformité et à la relance des employeurs.

[271] D’autre part, des procédures demandent aujourd’hui une saisie chronophage de la part des agents de section ou d’agents de contrôle dans les SCT. Ces procédures devraient être dématérialisées de sorte que les informations en provenance des entreprises, par exemple les ruptures conventionnelles, alimentent directement le système d’information à partir des télé-déclarations des employeurs afin d’éviter les saisies très consommatrices de ressources et sans aucune valeur ajoutée.

[272] Pour la mission la mise à disposition de ce nouveau système d’information est une condition essentielle de la performance globale de l’inspection du travail et de l’amélioration des conditions de travail de ses agents dans un contexte contraint en matière de gestion des ressources humaines.

Recommandation n°30 : Poursuivre l'amélioration de CAP SITERE afin de développer les fonctions de programmation et d'appui au contrôle. Réduire les saisies par déversement des télé-déclarations.

Réponse de la DGT : Paragraphes 253 à 272. *La nécessaire amélioration du système d'information et de son utilisation doit être réaffirmée (réf ci-dessus 97 et 98)). Les appréciations positives de la mission sont cependant les bienvenues, tant pour l'équipe SITERE qui a œuvré au niveau central que pour l'ensemble des agents du système d'inspection du travail qui ont surmonté les principales difficultés. Le paragraphe 3.1.4.3 n'est pas contesté ; il doit cependant être lu sans perdre de vue que plus de 360000 interventions ont été saisies sur 2010 et que le rapport au BIT sur l'activité 2009 démontre une réelle possibilité d'analyser et de valoriser l'activité de l'inspection du travail française. Il convient aussi de souligner que pour descendre à un niveau plus fin d'analyse, il faudrait sans doute augmenter le nombre de champs à renseigner, avec toutes les conséquences que cela comporte en termes de contrainte de saisie... La fiabilisation des consolidations offre sans aucun doute de réelles marges de progrès à accomplir. S'agissant de la recommandation 29, la charte de saisie répond sur la définition de la notion d'intervention et il existe des correspondants régionaux SITERE ainsi que des formateurs relais au niveau départemental ; enfin la FAQ est déjà en ligne sur l'Intranet SITERE ; la recommandation 30 devrait être satisfaite dans les évolutions envisagées de l'outil.*

Observation de la mission : *La mission partage l'appréciation de la DGT sur l'équilibre à trouver entre la nécessité de mieux cerner l'activité de l'inspection et la charge de la saisie. Il convient toutefois de ne pas surestimer à priori le temps de saisie nécessaires pour enregistrer les données nécessaires à un meilleur suivi. Les constats en région conduisent la mission à maintenir la recommandation 29 concernant la nécessaire fiabilisation des saisies. La mission prend note avec satisfaction des projets d'évolution de l'outil.*

3.1.5. Les cellules pluridisciplinaires renforcées sont reconnues et mobilisées par les agents de contrôles

[273] Dans les régions visitées, la qualité des ressources mises en place dans les cellules pluridisciplinaire est très appréciée par les agents de contrôle comme par leur hiérarchie.

[274] Au-delà de l'appui individuel des agents par les cellules disciplinaires, qu'il faut préserver, la mission note la nécessité de développer l'appui à la construction d'actions collectives par les cellules.

[275] La mobilisation des compétences techniques ou médicales des cellules devrait également trouver à se développer dans l'appui à l'ingénierie globale ou à l'aide à l'évaluation de l'impact des actions. Les compétences en termes d'échantillonnage, de statistiques devraient permettre de construire des opérations intéressantes telles que celle menée en Haute- Savoie dans le secteur du décolletage.

Réponse de la DGT : Paragraphes 273 à 275. *Les instructions données par la direction générale du travail quant au fonctionnement des cellules pluridisciplinaires ont été complétées par la production d'un DGT INFO qui insiste beaucoup, comme la mission, sur la nécessité de donner à la notion d'appui une dimension collective qui n'est sans doute, effectivement, pas assez développée.*

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

Encadré N° 10 : l'action Trichloréthylène en Haute-Savoie

En Haute Savoie, deux sections ont engagé une action en 2008, visant à faire un diagnostic de la situation dans laquelle les entreprises du décolletage nettoyaient les pièces produites.

Un questionnaire a été réalisé, envoyé à toutes les entreprises (plusieurs centaines) et exploité par les services.

Il a été restitué aux entreprises lors d'une grande manifestation à laquelle étaient conviés les entreprises, les partenaires sociaux et préventeurs.

Cette démarche innovante a mobilisé de manière très importante les agents de la section contrôlée entraînant une réduction de moitié du nombre de contrôles en 2008.

Une démarche s'appuyant sur les techniques d'échantillonnage maîtrisées par les ingénieurs ou les membres du service des études, statistiques de la direction régionale aurait permis de réduire considérablement le temps passé par cette section.

3.2. *L'ajustement de l'organisation des fonctions d'appui, des renseignements et des secrétariats est impératif pour faire face aux réductions programmées des effectifs*

[276] Le retour des problèmes d'emploi et la nécessaire mobilisation des services sur cette politique et la réduction constante des effectifs de catégorie C ont généré dès 2009 des tensions que la mission a pu constater dans la plupart des régions (pression de la DGEFP pour demander aux directeurs régionaux de redéployer du personnel sur les BOP 102 et 103, demande de la DGT de poursuivre l'augmentation des effectifs d'agents de contrôle).

[277] Dès à présent, la poursuite de la décrue globale des effectifs va contraindre les DIRECCTE à rendre rapidement des arbitrages qui pourraient remettre en cause les gains du PMDIT et générer des tensions sociales importantes. Déjà, dans certains départements, la mission a pu constater un climat social très dégradé lié en partie aux décisions entraînées par les réductions d'effectifs de catégorie C et, en l'absence d'accompagnement au changement, à une souffrance au travail réelle des agents de certains services.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 276 et 277. Les observations de la mission doivent être examinées à la lumière des précisions données ci-dessus en écho aux paragraphes 20) à 26), 38) et 69)*

Observation de la mission : *La mission a formulé ses observations en retour, au regard des réponses de la DGT aux paragraphes précités.*

Réponse de la DAGEMO: *Le rapport attire l'attention sur la remise en cause des gains du PMDIT dans le contexte de décrue globale des effectifs (§ 277), l'impact sur le climat social interne et les risques de souffrance au travail. Ce sujet sensible doit s'inscrire dans le double périmètre travail/emploi d'un part, celui des compétences élargies des DIRECCTE d'autre part.*

S'agissant de l'équilibre des moyens entre travail et emploi, il faut en effet chercher à concilier le double objectif de maintien :

- *de moyens adaptés au pilotage des politiques Emploi dont il est inutile de rappeler l'utilité sociale, tout en prenant en compte les effets de moyen terme des mesures RGPP de simplification et d'externalisation de divers dispositifs ;*
- *des acquis du PMDIT qui correspondent également à l'atteinte d'objectifs politiques, encadrés par des exigences internationales. (l'effectif des agents de contrôle de la législation du travail*

est étroitement corrélé au nombre des établissements à contrôler, nombre qui n'a pas décrû en 2010).

S'agissant des compétences élargies des DIRECCTE, il faut rappeler que ce sont les fonctions support prises en charge par le programme 155 qui ont été le plus impactées par les réductions d'effectifs, alors que l'augmentation de 11% des effectifs consécutive à l'arrivée des agents du ministère des finances ne s'est accompagnée de quasiment aucune affectation dans les services contribuant au support.

S'agissant enfin de la question de la souffrance au travail, la DAGEMO partage le constat d'une nécessaire vigilance sur ce sujet et a initié à cet égard en 2010 un plan d'actions relatif à la prévention des risques psychosociaux.

Observation de la mission : *La mission prend note de ces éléments d'information mais considère que les tensions sur les effectifs constatées dans de nombreux services ne peuvent que conduire à la dégradation du climat social et de réelles situations de souffrance au travail qu'un plan d'actions ne pourra à lui seul prévenir. Il s'agit maintenant de s'interroger sur la pertinence de certaines tâches pour en assumer collectivement l'abandon et se recentrer sur les activités les plus importantes et les plus utiles socialement.*

3.2.1. L'administration centrale doit redéfinir les conditions de maintien des sections détachées

[278] Dès lors que le nombre d'emplois se réduit, les tensions risquent de s'accroître rapidement, notamment dans les départements à fort turn-over et faiblement attractif. La permanence du service s'en trouve affectée et la tendance naturelle pourrait être de fermer les services détachés des sièges des UT. Dans une région, la mission a eu connaissance de difficultés rencontrées dans les sections détachées dont une pour laquelle deux postes d'agents affectés au renseignement étaient devenus vacants sans perspective de remplacement. Le directeur de l'UT et le directeur régional ont confirmé la précarité de cette situation et que la question du maintien du site détaché se posait à court terme.

[279] La mission ne se prononce pas sur l'opportunité ou non de maintenir ces sites détachés, elle met en garde sur la nécessité de cadrer au niveau national l'offre du service public (notamment sa proximité) afin de donner aux directeurs régionaux les lignes directrices et les moyens de l'appliquer.

Recommandation n°31 : Engager une réflexion nationale sur l'évolution des sites détachés, formuler des critères de décision.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 278 et 279. Les réflexions évoquées ci-dessus, qui devront être menées pour conduire les changements qu'appelle la fiche 149 RGPP2, aborderont la question des sections détachées, qui ne sont pas condamnées à priori par la revue générale des politiques publiques, le CMPP ayant rappelé dès 2007 que les sections étaient un « échelon de proximité ». Les orientations nationales qui seront données, le cas échéant, sur cette problématique, devront néanmoins laisser une marge d'initiative aux directions régionales qui sont sans doute les mieux placées pour apprécier les besoins des populations locales.*

Observation de la mission : *La mission ne conteste pas la capacité des directions régionales à apprécier les besoins des populations locales. Elle constate toutefois que les perspectives d'évolutions envisagées dans les régions visitées s'appuient plus sur un ajustement aux contraintes d'effectifs que sur une analyse des besoins locaux. Pour cette raison elle préconise un cadrage national.*

3.2.2. Les fonctions connexes au contrôle de la législation du travail apparaissent aujourd’hui au point de rupture dans certaines directions

[280] L’organisation actuelle des services de renseignements du public, de l’assistance aux agents de contrôles et de l’appui ressources méthodes ne répond plus de manière équitable aux besoins des usagers et des services sur le territoire.

3.2.2.1. Les services de renseignements sont souvent en difficulté pour répondre à la demande

[281] Dans la plupart des sites contrôlés, les services rencontrent des difficultés pour répondre à la demande de renseignements notamment téléphoniques. L’absence d’outils permettant de mesurer en continu le nombre d’appels reçus, le nombre d’appels traités, la durée des appels, la nature des demandes rend difficile une appréciation très documentée. Lors d’une précédente mission effectuée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques l’IGAS avait estimé que les services des UT recevaient entre 1,5 et 2,4 millions d’appels. La direction de l’information légale (DILA) déclarait en recevoir 400 000 et travail info services, dont la prestation a été mise en place par le ministère, doit en traiter 260 000 en 2010.

[282] Sur neufs unités territoriales visitées par la mission, huit admettaient connaître des difficultés qui ont conduit à émettre des recommandations.

[283] La plupart des secrétariats de sections d’inspection ont exprimé le fait que de nombreux appels destinés aux renseignements finissaient par aboutir au secrétariat de section perturbant ainsi leurs tâches traditionnelles.

[284] Une DIRECCTE a annoncé que pour mettre en œuvre le déploiement des agents de contrôle dans le cadre du PMDIT, elle comptait réduire les plages d’ouverture des renseignements. Cette réduction pourrait se traduire par un report des sollicitations vers les sections portant ainsi atteinte à la priorité réservée au contrôle.

[285] Or lorsque le service de renseignement en droit du travail est bien articulé avec les sections, il apporte trois prestations essentielles :

- il apporte le service d’information et de conseil attendu par les usagers : le travail et l’emploi constituent le premier thème de sollicitation des services de renseignements adressé à la DILA⁴⁰ ;
- il permet une orientation des demandes en amont des sections qui peuvent se concentrer sur l’activité de contrôle ;
- il assure une fonction de veille irremplaçable sur les problématiques actuelles ou en émergence en droit du travail.

⁴⁰ Selon la DILA plus de 50% des demandes adressées au 39.39 concerne le travail et l’emploi.

Encadré n°11 : l'UT de la Somme, un exemple de bonne pratique dans la relation inspection/service de renseignements

La mission a pu constater l'utilisation effective de la fiche de liaison entre le service de renseignement et les sections.

Le service de renseignement indique la nature du problème identifié et la nécessité ou non d'un contrôle.

La section, son intervention faite, en informe l'agent qui l'a saisie.

Il faut noter que ces fiches existent dans plusieurs des UT visitées mais qu'elles ne sont pratiquement pas utilisées.

[286] La mission estime que l'organisation du service public de renseignements en droit du travail ne peut résulter d'arbitrages locaux sans cadre national. Elle appelle l'administration centrale à en définir les contours avec les représentants des services déconcentrés au regard du niveau de service aux usagers désiré et en lien avec les perspectives d'évolution des effectifs. Cette réorganisation, comme des travaux antérieurs l'avaient recommandé, devrait notamment prendre en compte les critères suivants :

- maintenir un service de proximité de renseignement en droit du travail recevant le public car souvent l'examen de pièces (contrats de travail, bulletin de salaire) est nécessaire : ce service sera en lien avec les sections d'inspection ;
- fixer un niveau de traitement des appels téléphoniques reçus par les services d'au moins 95% ;
- rendre l'offre de renseignement en droit du travail plus lisible en fixant un numéro d'appel unique au niveau national qui pourrait être le 39.39.

[287] Il pourrait être envisagé de mettre en place un service de renseignement à double niveau : le premier niveau serait assuré par le 39.39, le second s'appuierait sur des plateformes téléphoniques régionales virtuelles (les agents restant affectés dans les servies de proximité des UT).

Recommandation n°32 : Définir au niveau national, le cadre d'organisation des services de renseignements téléphoniques et physiques.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 280 à 287. Le conseil aux employeurs et aux salariés est une des missions du système d'inspection du travail définies par l'article 3 de la convention 81. Il est pour une part importante réalisé en dehors des sections par des services de renseignement, sollicités très majoritairement par des salariés, qui offrent trois types de service : le renseignement écrit (courriers et courriels), la réception du public selon une logique de guichet, et la permanence téléphonique. Dès décembre 2003, le directeur des relations du travail incitait les directeurs régionaux à conforter ces missions en recherchant les meilleures adaptations utiles au regard de l'évolution de la demande et des techniques permettant d'y répondre, tout en prenant garde à la maîtrise des moyens humains affectés à cette mission. Le dossier est à nouveau ouvert et constitue une des trois thématiques distinguées pour appréhender la fiche 149 de la RGPP2.*

Observation de la mission : *La mission prend note du traitement de ce sujet important dans le cadre de la mise en œuvre de la fiche 149 de la RGPP2.*

3.2.2.2. Les fonctions d'appui ressources méthodes sont menacées

- [288] Les fonctions d'ARM sont occupées par des agents de contrôle. Elles ont pour objet d'apporter un appui documentaire et méthodologique aux inspecteurs et contrôleurs du travail. Dans plusieurs départements, la mission a constaté que les agents étaient souvent mobilisés pour assurer l'ingénierie et le suivi des actions collectives, cette contribution apparaissant essentielle au développement des plans d'actions collectifs.
- [289] A l'inverse, lorsque la démarche collective est installée depuis longtemps dans le département, le rôle de l'ARM peut se concentrer sur le recueil des informations pour le pilotage de l'activité de l'inspection.
- [290] L'expérience, la personnalité et la manière de travailler entre l'ARM et les sections induisent également très fortement le contenu et la légitimité de cette fonction.
- [291] Enfin, dans plusieurs sites les postes étaient vacants ou réduits à mi-temps, dans d'autres la rotation des titulaires était importante et leur non remplacement était envisagé pour faire face aux contraintes d'effectifs.
- [292] La mission estime qu'une évaluation de cette fonction doit être conduite, être reliée à celle des sections renfort et inscrites dans les contextes spécifiques locaux, notamment la situation des régions de petite taille pouvant être traitée de manière différente que celle des plus grandes.

Recommandation n°33 : Procéder à une évaluation des fonctions ARM et définir les conditions de leur déploiement en envisageant notamment, en fonction des contextes régionaux de confier cette mission aux agents des sections renfort.

3.2.2.3. La mutualisation des secrétariats est en marche et doit être généralisée dans un cadre national

- [293] Au préalable, il convient de préciser que les tâches de secrétariat de section ne se limitent pas à la frappe du courrier. La plupart des agents de contrôle assure une part de dactylographie conséquente et de saisie dans CAP SITERE. Sur 51 agents de contrôle vus dans le cadre de la mission, 45 assuraient une part significative de la frappe de leurs suites à intervention.
- [294] Les autres fonctions du secrétariat de section revêtent des natures et des importances qu'il faut prendre en compte dans l'évolution de l'organisation. Certaines doivent être préservées car essentielles, d'autres peuvent être transférées aux agents de contrôle, simplifiées ou supprimées.

Encadré n°12 : les tâches de secrétariat

- Les tâches essentielles propres au secrétariat

La première d'entre-elles relève de la fonction d'accueil physique et téléphonique, d'analyse des demandes des usagers et d'orientation. Bien réalisée elle contribue directement à l'image et l'efficacité de l'inspection du travail.

La seconde est la gestion du lien entre le public et les agents de contrôle et la gestion des relations entre les agents de contrôle.

Ces fonctions incarnent la permanence, tant vis-à-vis des usagers qu'en interne, de la section d'inspection du travail. Cette continuité de la section est particulièrement mise en avant par les agents de contrôle et les agents de secrétariat eux-mêmes.

- Les tâches essentielles en partie transférables et pouvant être allégées

La dactylographie représente encore une partie importante de l'activité des secrétaires. Bien que les agents de contrôle assurent une part non négligeable, elles constituent environ 30 % du travail effectué. Pour le réduire il faut d'une part intégrer dans le référentiel de poste d'agent de contrôle la maîtrise du traitement de texte et d'autre part rénover l'outil « REDAC » (cf. supra).

Une très grande partie du temps de travail des secrétariats est consacré au classement des nombreux documents produits ou reçus par la section. La saisie des élections professionnelles, la création des événements suite à la réception d'invitation aux réunions de CHSCT par exemple, pourraient être dématérialisées par déversement de télé-déclarations comme des travaux antérieurs le recommandaient.

[295] Pour faire face à l'augmentation des sections sans augmentation corrélative des personnels d'appui, plusieurs directions locales ont depuis plusieurs années mis en place des secrétariats mutualisés. Lorsque cette mutualisation s'est traduite par une réflexion organisationnelle et une harmonisation des pratiques des agents de contrôle, elle donne satisfaction aux agents de contrôle et de secrétariat tant en matière de condition de travail que de qualité du service public. Lorsqu'il s'agit d'un regroupement physique avec partage des ressources en cas d'absence de personnel de secrétariat la situation est nettement moins favorable. Dans quelques autres sites, la mutualisation n'a pas été amorcée sans doute par absence de contrainte.

Réponse de la DGT : *Paragraphes 288 à 295. Sans préjudice des différentes précisions données ci-dessus sur les questions relatives aux fonction d'appui et de secrétariat, il convient, sur ces deux sujets de se projeter résolument sur les travaux à réaliser dans le cadre des fiches 148 et 149 de la RGPP, sans perdre de vue le caractère fondamental des améliorations à apporter aux systèmes d'information.*

Observation de la mission : *La mission en prend bonne note.*

Tableau 11 : Situation des secrétariats dans les 17 sections visitées

Secrétariats propres	Secrétariats regroupés	Secrétariats mutualisés
12	5 *	2

*Source : Mission * pour 2 sections ce regroupement est purement formel compte-tenu des mauvaises relations entre les agents concernés*

Recommandation n°34 : *Mettre en chantier l'évolution de l'organisation des secrétariats des sections associant les services déconcentrés. Ce travail devra aborder :*

- l'intégration de la fonction de dactylographie dans le référentiel métier d'agent de contrôle et la validation de la maîtrise de la bureautique par les agents en sortie de formation initiale et après formation continue ;
- l'analyse des fonctions dévolues au secrétariat et la formation afférente ;
- la réduction des tâches de faible valeur ajoutée grâce à la rénovation de REDAC et du développement des télé-déclarations ;
- le développement des incitations à la mobilité dans les régions qui connaissent un déficit des effectifs global et entre les unités appartenant à la même région.

3.2.2.4. Les directeurs ne disposent ni d'un cadre de référence ni d'une visibilité sur leurs moyens, même à court terme

[296] La pression sur les effectifs devient croissante. Les directeurs régionaux sont contraints, souvent au coup par coup, de prendre des mesures d'ajustements de leurs organisations. Ces décisions se heurtent à une grande hostilité des agents. Dans certaines régions le dialogue social est totalement bloqué rendant difficile les évolutions nécessaires.

[297] Au-delà des difficultés du dialogue social, force est de constater que les conditions de son développement ne sont pas réunies. En effet, pour mener à bien une discussion sur les cibles d'organisation, pour s'engager sur les moyens humains mobilisables pour les mettre en œuvre, il serait nécessaire que les directeurs disposent d'une visibilité à moyen terme de leurs ressources. Aujourd'hui ce n'est pas le cas.

Recommandation n°35 : **Afin de permettre aux directeurs régionaux d'assurer leurs responsabilités en matière d'organisation et de concertation, notifier aux directeurs régionaux la prévision de l'évolution triennale de leurs effectifs.**

Recommandation n°36 : **1) Concernant plus particulièrement le sujet de pilotage des effectifs, le rapport préconise que les directeurs régionaux disposent d'une visibilité à moyen terme de leurs ressources en se voyant notifier la prévision de l'évolution triennale de leurs effectifs (Recommandation 35).**

Réponse de la DAGEMO: *La DAGEMO partage le constat de la mission sur les gains d'une telle visibilité pour le pilotage des organisations et l'amélioration du dialogue social. Il convient cependant d'indiquer que cette question, notamment en ce qui concerne les effectifs « supports » et de secrétariat, ne peut se régler que dans le cadre global de la situation des effectifs de toutes les composantes « Travail » et « Economie » des DIRECCTE et que, d'autre part, les baisses des plafonds d'emploi ne résultent pas uniquement du PLF pluriannuel mais d'autres « ajustements » qui peuvent être importants (en LFI 2011, retours MDPH et transferts aux DRFIP au titre de la constitution des CSP chorus...) et dont la mise en œuvre régionale n'est pas sans conséquence sur le pilotage national (par exemple, en 2011, le non départ en CSP chorus de la moitié – 55 sur 118 – des agents sur emplois transférés aux DRFIP).*

Dans le contexte actuel, il semble donc préférable d'évoquer la possibilité d'indiquer aux directeurs régionaux un tendanciel prévisionnel plutôt qu'une notification précise de l'évolution triennale des effectifs.

Observation de la mission : *La mission admet la complexité de l'exercice demandé à la DAGEMO. Plutôt qu'un tendanciel, la mission souhaite que la DAGEMO produise aux directeurs régionaux des prévisions triennales, réajustées chaque année.*

Conclusion

[298] Tout d'abord, les auteurs du présent rapport tiennent à souligner l'intérêt de ce type de contrôle qui gagnerait à devenir récurrent dès lors que deux objectifs sont poursuivis, ce que s'est efforcée de faire la mission. Ces contrôles doivent permettre, d'une part, d'observer les évolutions des sections et de suivre en particulier la diffusion et l'appropriation par les agents de contrôle de la politique développée par l'autorité centrale du système d'inspection du travail, d'autre part, de formuler aux sections et aux responsables hiérarchiques les voies de progrès possibles.

[299] Ils sont aussi l'occasion de collecter des informations, des retours d'expérience et des avis d'une très grande richesse qui peuvent nourrir les réflexions nationales et déboucher sur des recommandations concernant l'ensemble du système d'inspection du travail.

[300] Sur le fond, après avoir contrôlé les actes et les modalités de management de 17 sections d'inspection du travail, la mission de l'inspection générale des affaires sociales en retire des conclusions positives en ce qui concerne la motivation des agents de contrôle. Dans leur très grande majorité :

- ils manifestent un investissement professionnel fort et un attachement profond à la mission sociale de leur travail ;
- ils ne sont pas toujours suffisamment présents sur le terrain mais demandent à pouvoir y être plus ;
- ils abordent de nouveaux champs de contrôle dès lors qu'ils disposent des outils nécessaires pour le faire (l'accompagnement très apprécié autour des campagnes nationales en est un bon exemple).

[301] Néanmoins, même si la situation progresse, tous n'ont pas encore admis que la complexité des situations qu'ils rencontrent et les difficultés techniques auxquelles ils sont confrontés nécessitent un traitement plus collectif et justifient une approche plus globale qu'aujourd'hui. Le cadre dans lequel l'inspection du travail évolue depuis plusieurs décennies n'est plus toujours adapté aux exigences et aux contraintes actuelles des conditions de travail.

[302] Le ministère du travail, par la création de la direction générale du travail et la mise en place du plan de développement et de modernisation de l'inspection du travail, s'est donné les moyens d'impulser le changement : le pilotage et l'animation de l'inspection du travail, les priorités et campagnes nationales sont devenus des réalités.

[303] A ce jour, les changements n'ont malgré tout pas produits tous les résultats attendus, notamment parce que les agents de contrôle ne se sont pas encore suffisamment appropriés les évolutions des pratiques managériales qui ont vu le renforcement du pilotage de l'activité. Il est vrai également que ce renforcement suppose le recours à des outils qui ne sont pas disponibles, mal renseignés, ou mal exploités si bien qu'il relève souvent d'un certain empirisme.

[304] La mission a formulé des propositions pour approfondir les démarches engagées et aider le système d'inspection du travail à se rapprocher de ses deux objectifs fondamentaux, c'est-à-dire intervenir pour répondre au mieux aux besoins, exprimés ou non, et assurer l'effectivité du droit.

[305] Parmi les facteurs de réussite, la mission en identifie trois qui lui paraissent déterminants :

- la rénovation du système d'information pour en faire un outil d'aide au contrôle,
 - l'affirmation du rôle managérial de l'inspecteur du travail, chef de section,
 - le renouvellement et l'enrichissement du dialogue de proximité entre les agents de contrôle et la hiérarchie départementale et régionale, que la création des DIRECCTE ne doit pas conduire à perdre de vue.
- — —

[306] Dans le prolongement immédiat du rapport, la mission propose à la direction de l'inspection générale de programmer, en accord avec la DGT, une mission d'appui à la mise en œuvre des recommandations stratégiques qu'elle a formulées.

Yves CALVEZ

Thierry BRETON

Aurélie LORRAIN-ITTY

Roger LINSOLAS

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1. Pilotage de l'activité			
4	Faire des sections le lieu d'arbitrage collectif entre la réponse aux sollicitations et la mise en œuvre de la programmation mais aussi entre les différentes sollicitations. Accompagner ce changement par une sensibilisation des agents à la programmation stratégique.	DGT	2012
5	<p>Organiser les modalités de préparation du BOP et du plan d'action régional afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantir la prise en compte des constats et propositions de la hiérarchie territoriale et des sections ; • permettre la cohérence du plan régional, de l'unité territoriale et des sections ; • permettre aux sections de prendre les initiatives nécessaires et de répondre aux demandes qui leur sont adressées ; • décliner les objectifs qualitatifs et quantitatifs au niveau des unités territoriales et des sections en janvier de l'année concernée. 	DGT	2012
6	Demander aux UT, dans le cadre d'un dialogue organisé avec les sections, de valider un plan d'action présenté par chaque section, comportant, d'une part, la contribution de la section à la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés à l'UT dans le cadre du plan d'action régional du BOP 111, d'autre part, les actions qui lui sont spécifiques.	DGT	2012
7	Engager au niveau national une réflexion pour déterminer les critères à utiliser par les sections pour améliorer la couverture des entreprises et des secteurs d'activité. Pour chacun d'entre eux, à chaque fois que possible, établir des références.	DGT	2011
8	<p>Développer les outils de diagnostic, préparatoires à la programmation, en identifiant, par exemple, par des extractions CAP SITERE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la date du dernier contrôle pour chaque entreprise, - le volume d'interventions, notamment de contrôles par secteur d'activité (regroupement de code NAF). 	DGT	2011
9	Organiser à titre expérimental, pour une priorité nationale une campagne de pré contrôle, sur la base d'un échantillon représentatif, pour déterminer un taux de violation des dispositions du code du travail par grand secteur d'activité. Dans un deuxième temps fournir aux sections les résultats de cette pré campagne pour les aider à cibler les établissements à contrôler dans le cadre de la priorité nationale	DGT	2012

11	Demander au chef de section de déterminer, en concertation avec son équipe, la contribution quantitative et qualitative de chaque agent de contrôle à la réalisation du plan de section ; annexer la déclinaison individuelle du plan au compte-rendu de l'entretien professionnel.	DGT	2011
12	Faire évoluer la fiche de poste d'inspecteur chef de section pour y affirmer la dimension managériale du poste. Envisager les évolutions nécessaires du dispositif de formation initiale et continue des inspecteurs du travail afin de leur donner les moyens de la prendre en charge.	DGT/ DAGEMO	2011/12
13	Demander aux DIRECCTE et aux DUT d'organiser un dialogue régulier sur le métier des contrôleurs et des inspecteurs du travail.	DGT	2011

2. Qualité des actes et mobilisation des outils juridiques

17	Constituer un groupe de réflexion sur les moyens d'obtenir une meilleure mise en conformité des situations. Ce groupe devra envisager de définir des règles plus précises en matière de contre visites et proposer un cadre donnant des repères sur la combinaison possible des différents outils pour obtenir la mise en conformité.	DGT	2011
20	Elaborer, au niveau de la DGT, un cadre de référence national d'utilisation des outils juridiques à destination des agents de contrôle.	DGT	2012
21	Sur le modèle des ICPE, mettre en place, à titre expérimental dans quelques départements, des comités opérationnels de lutte contre les atteintes au droit du travail, co-présidées par le DUT et le Procureur et permettant de coordonner au niveau départemental l'action de contrôle de l'inspection du travail et la politique pénale du parquet.	DGT	2012
22	Fournir un cadre national de mobilisation des outils juridiques indiquant notamment les critères à prendre en compte dans la décision de dresser un PV. Parallèlement, enrichir la palette des outils à disposition des agents de contrôle en développant les sanctions et les décisions administratives d'application immédiate, voire les sanctions pécuniaires.	DGT	2012

3. Organisation territoriale et systèmes d'information

27	Au niveau de la DGT, réaliser un bilan complet des sections renforts afin de dégager les facteurs clés de leur succès et les conditions de mobilisation et d'obtenir un niveau d'activité satisfaisant au regard de la complexité des dossiers traités	DGT	2011
28	Procéder au bilan des sections « spécialisées » afin d'en mesurer la pertinence et définir, au niveau national, des modalités d'articulation entre ces sections et les sections généralistes.	DGT	2011
29	Fiabiliser la saisie, en : <ul style="list-style-type: none"> – veillant à ce qu'elle soit faite par tous les agents, au fil de l'eau et au plus tard en fin de mois, – complétant la charte de saisie CAP SITERE à partir des constats de la mission : définition de la notion d'intervention, règles de cumul 	DGT	2011

	<p>d'interventions en cas d'actions spécifiques dans la même entreprise lors d'un même déplacement (ex : enquête dérogation machine dangereuse et contrôle complet), définition de la lettre d'observations,</p> <ul style="list-style-type: none"> – mettant en place systématiquement des référents métiers et référents techniques CAP SITERE au niveau régional, voire dans les UT les plus importantes, – mettant en place une foire aux questions sur l'intranet SITERE. 		
30	Poursuivre l'amélioration de CAP SITERE afin de développer les fonctions de programmation et d'appui au contrôle. Réduire les saisies par déversement des télé-déclarations	DGT/ DAGEMO	2011
31	Engager une réflexion nationale sur l'évolution des sites détachés, formuler des critères de décision.	DGT/ DAGEMO	2011
32	Définir au niveau national, le cadre d'organisation des services de renseignements téléphoniques et physiques.	DGT/ DAGEMO	2011
33	Procéder à une évaluation des fonctions ARM et définir les conditions de leur déploiement en envisageant notamment, en fonction des contextes régionaux de confier cette mission aux agents des sections renfort.	DGT	2011
3	<p>Mettre en chantier l'évolution de l'organisation des secrétariats des sections associant les services déconcentrés. Ce travail devra aborder :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'intégration de la fonction de dactylographie dans le référentiel métier d'agent de contrôle et la validation de la maîtrise de la bureautique par les agents en sortie de formation initiale et après formation continue, – l'analyse des fonctions dévolues au secrétariat et la formation afférente, – la réduction des tâches de faible valeur ajoutée grâce à - la rénovation de REDAC et du développement des télé-déclarations, – le développement des incitations à la mobilité dans les régions qui connaissent un déficit des effectifs global et entre les unités appartenant à la même région. 	DGT/ DAGEMO	2011
35	Afin de permettre aux directeurs régionaux d'assurer leurs responsabilités en matière d'organisation et de concertation, notifier aux directeurs régionaux la prévision de l'évolution triennale de leurs effectifs.	DAGEMO	2011

ANNEXE 1 : méthodologie

Les régions ont été choisies de manière à éviter de contrôler des zones géographiques ayant récemment fait l'objet d'un contrôle de l'IGAS dans le champ « travail ». Au sein de chaque région, deux départements ont été sélectionnés : le département comprenant la ville-centre de la région et un département aux problématiques plus rurales. La mission a ensuite procédé au choix des sections par voie de tirage au sort, en ne prenant en compte que les sections dans lesquelles l'inspecteur est en poste depuis au moins le 1^{er} janvier 2009, année sur laquelle se concentre le contrôle. En raison du caractère précurseur de ce type de mission de contrôle au sein de l'inspection du travail, la première section contrôlée (section 2, Haute-Savoie) a servi de section-témoin pour tester la méthodologie de la mission.

Tableau 12 : Sections contrôlées par la mission

Régions	Départements	Sections
Rhône-Alpes	Haute-Savoie	Section 2 (section test)
Haute-Normandie	Eure	Sections 3 et 7
	Seine-Maritime	Sections 3 et 7
Picardie	Oise	Sections 2 et 8
	Somme	Sections 3 et 5
Midi-Pyrénées	Tarn	Sections 2 et 4
	Gironde	Sections 5 et 8
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	Sections 3 et 9
	Maine-et-Loire	Sections 3 et 6

Source : *Mission*

Parmi ceux produits par les sections d'inspection du travail, la mission a choisi de contrôler les actes suivants :

- les lettres d'observations qui traduisent, dans l'immense majorité des cas, les constats et les demandes formulées par l'inspecteur et le contrôleur du travail en vue d'obtenir la mise en conformité des installations, machines, produits ou chantiers contrôlés ;
- les procès-verbaux qui constituent l'outil emblématique des sections pour relever les infractions constatées et obtenir la condamnation d'un employeur pour manquement à ses obligations ;
- les arrêts de travaux sur les 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, qu'il s'agisse de salariés ou de travailleurs indépendants.

S'agissant des décisions administratives, la mission a privilégié celles concernant les demandes d'autorisation de licenciement, ou de transfert, des salariés protégés en raison du mandat de représentation du personnel qu'ils détiennent. Il s'agit certes d'une décision qui relève de la seule compétence de l'inspecteur du travail mais c'est celle qui nécessite la plus grande technicité et qui démontre l'aptitude de l'inspecteur à s'investir sur les champs les plus divers : l'économie, les relations sociales...

La mission a donc écarté le « référé », procédure par laquelle « l'inspecteur du travail saisit le juge des référés pour voir ordonner toutes mesures propres à faire cesser le risque (...) lorsqu'il constate un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur résultant de l'inobservation » de certaines dispositions du code du travail (articles L.3132-1 et 2). En effet, en 2009, seulement deux sections ont recouru à cette procédure, sur les 17 contrôlées.

Elle n'a pas retenu non plus la mise en demeure que la DGT considère comme un outil bien normé, ne présentant pas de difficulté particulière de mise en œuvre, ni de rédaction.

La mission a contrôlé les actes produits par les 17 sections durant l'année 2009. A des fins statistiques, elle a constitué de manière aléatoire des échantillons composés de 30 « dossiers » lorsque le nombre d'actes ne permettaient pas d'assurer un contrôle exhaustif, pour les observations écrites et les demandes de licenciement de salariés protégés. A l'inverse, elle a procédé au contrôle exhaustif des procès-verbaux et des arrêts temporaires des travaux sur les chantiers.

Dans le cas des travaux de la mission, la loi binomiale est applicable puisque les actes sont contrôlés sur plusieurs points ne pouvant prendre que deux réponses, conforme ou non. L'utilisation d'échantillons de 30 actes permet de déterminer par calcul la probabilité que les résultats soient dus à la composition de l'échantillon. En effet, sur l'hypothèse d'un taux de conformité, dont la détermination est sensible, la loi binomiale permet de déterminer la probabilité qu'un résultat différent de l'hypothèse soit la résultante de l'échantillon.

Des grilles de contrôle ont été élaborées pour chaque type d'acte (observations écrites, licenciement de salariés protégés...). Elles comportent un nombre limité de points de contrôle permettant de comparer l'acte à un résultat attendu, tel que défini par les prescriptions législatives et réglementaires, les circulaires et des guides méthodologiques élaborés par la DGT.

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 afin de leur permettre de faire part de leurs observations, qui ont été intégrées dans la rédaction des rapports de site.

ANNEXE 2 : Les bonnes pratiques recommandées du management d'une section

La mission a tout au long de son rapport insisté sur la dimension managériale du poste d'inspecteur du travail chef de section. C'est, en l'état actuel des choses, un point sur lesquels des progrès sont nécessaires. Ces progrès seront d'autant plus important compte tenu du rôle que la mission propose de donner aux sections. Elle entend par management le pilotage et le suivi de l'activité, l'animation de la vie du service, le contrôle de la bonne qualité des actes produits par la section et l'appui apporté aux agents.

La présente annexe reprend les principales recommandations formulées aux sections dans les rapports de site :

- Annexer le plan de section à l'entretien annuel de l'inspecteur du travail.
- Demander au chef de section de déterminer, en concertation avec son équipe, la contribution quantitative et qualitative de chaque agent de contrôle à la réalisation du plan de section ; annexer la déclinaison individuelle du plan au compte-rendu de l'entretien professionnel.
- Organiser des réunions de section au moins mensuelles. A cette occasion mettre en place des relevés de décisions. Consacrer annuellement trois de ces réunions au suivi de l'activité et des plans d'actions.
- Mettre en place une supervision par le chef de section de l'ensemble du courrier arrivé et des instances afférentes.

ANNEXE 3 : L'articulation proposée entre DR / UT / SIT dans le domaine du pilotage, de l'animation et de l'appui/soutien

	Pilotage	Animation	Appui / soutien
Le directeur régional			
	<ul style="list-style-type: none"> - Définit les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail - Préside les réunions de service auxquelles participent les DUT, chargées notamment du suivi de l'action de l'IT et du BOP 111 - Conduit l'entretien professionnel avec le DUT - Analyse l'activité des UT et leur fixe des objectifs dont il assure le suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Organise la concertation avec les agents de contrôle sur la définition des priorités régionales - Veille à l'articulation entre les priorités nationales et les besoins spécifiques des territoires et à leur cohérence - Met en place les groupes de travail techniques - Réunit 1 ou 2 fois par an tous les agents de contrôle - Favorise les liens entre le pôle T et les autres pôles de la DIRECCTE 	<ul style="list-style-type: none"> - Met à disposition des SIT les MIRT, les ingénieurs et l'appui-ressources méthodes (ARM) - Est chargé des relations avec les autorités judiciaires - Cadre le processus de soutien aux agents de contrôle mis en cause ou en cas d'incident de contrôle - Met à disposition des sections les outils CAP SITERE pour enrichir le diagnostic de quelques éléments de couverture des risques - Offre un appui technique et fonctionnel sur CAP SITERE - Met en place une politique de valorisation interne et externe de l'action de l'inspection
Le directeur de l'unité territoriale exerce, au nom du DIRECCTE, le pouvoir hiérarchique sur les agents de contrôle			
	<ul style="list-style-type: none"> - Valide les plans d'actions proposés par les IT - Conduit l'entretien professionnel avec les IT - Analyse l'activité des SIT - Fixe des objectifs aux SIT exprimés en nombre de contrôles en entreprises, et en assure le suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunit régulièrement les IT sur les thèmes de la politique du travail et l'activité des sections - Réunit aussi les IT et les CT sur leurs pratiques professionnelles - Favorise l'émergence d'actions collectives, transversales aux sections 	<ul style="list-style-type: none"> - Met à disposition des SIT l'ARM de l'UT - Assure le suivi régulier des procédures avec le parquet - Organise le soutien aux agents de contrôle mis en cause ou en cas d'incident de contrôle - Met à disposition des sections les outils CAP SITERE pour enrichir le diagnostic de quelques éléments de couverture des risques - Offre un appui technique et fonctionnel sur CAP SITERE - En lien avec le DIRECCTE, met en place une valorisation de l'action de l'inspection

L'inspecteur du travail, chef de la section

	<ul style="list-style-type: none"> - Propose au DUT le plan d'actions pour sa section - Conduit l'entretien professionnel avec les CT - Fixe des objectifs aux CT exprimés en nombre de contrôles en entreprises, et en assure le suivi - Analyse l'activité des CT - Rend compte au niveau de l'UT des arbitrages faits au sein de la section - Supervise les actes écrits des CT 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunit les personnels de la SIT au moins une fois par mois - Anime la préparation du plan d'action - Anime l'arbitrage entre la mise en œuvre de l'activité programmée et la réponse à la demande des usagers, mais aussi entre les demandes 	<p>Veille à l'intégration des nouveaux agents au sein de la SIT</p> <p>Soutient les CT en cas d'incident de contrôle ou de mise en cause</p>
--	--	--	--

Liste des sigles

ACCESS	Système de gestion de bases de données relationnelles
ARM	Appui ressources méthodes
BOP	Budget opérationnel de programme
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAP SITERE	Contrôle, action, pilotage, système d'information travail en réseau
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CHSCT	Comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail
CMR	Risque (ou agent ou procédé) cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction
COBI	Cellule organisation, bureautique et informatique
CODAF	Comité opérationnel départemental antifraudes
COLAE	Comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement
CREMA	Comptes-rendus mensuels d'activité des agents
CT	Contrôleur du travail
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DAT	Directeur adjoint du travail
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
DRTEFP	Directeur régional -- Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUT	Directeur d'unité territoriale
ETP	Equivalent temps plein
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
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
NAF	Nomenclature des activités françaises
PMDIT	Programme de modernisation et de développement de l'inspection du travail
PV	Procès-verbal (procès-verbaux)
REDAC	Rédaction
RGPP	Révision générale des politiques publiques
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
SITERE	Système d'information travail en réseau
SOLID	Système optique de lecture informatique des disques
UT	Unité territoriale

Bibliographie

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, in Revue internationale du travail vol 147 (2008), n°4.

Rapport au Bureau international du travail : l'inspection du travail en France en 2008, novembre 2009, Direction générale du travail.

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), RM 2002-079, Marie-Pierre HOURCADE, Christophe LANNELONGUE, Daniel LEJEUNE, Bruno LUCAS, IGAS 2002.

Evaluation de la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail, M 2004-044, Guy CLARY, Marie-Ange Du MESNIL du BUISSON, Nicolas GRIVEL, Benjamin JOLY, Jean-Patrice NOSMAS, Stéphanie SEYDOUX, IGAS 2004.