



## Comité technique ministériel du 4 juillet 2013

### Projet pour un ministère fort

#### Le projet

##### *I. Un « ministère fort » : pourquoi et comment*

Il y a un an, le constat était fait **du malaise existant** dans les services, de fortes interrogations sur le sens même de leur action et d'un sentiment de régression du poids du ministère et de son utilité.

Un **grand chantier de reconstruction a été ouvert**. Il a débuté par une année de dialogue avec les organisations syndicales, avec l'encadrement puis avec l'ensemble des agents.

Les **grandes orientations présentées dans ce document sont** le fruit du travail mené depuis septembre dernier ; grandes orientations sur lesquelles va s'ouvrir une étape essentielle, **celle du dialogue social interne**, avant la formalisation, à la fin de l'été des **décisions** d'organisation et de fonctionnement.

Les prochains mois seront ceux d'un débat sur ces orientations :

- le CTM du 4 juillet
- des CTR dans les Direccte
- des rencontres bilatérales avec toutes les organisations qui acceptent ce dialogue,
- consultation du CTM en septembre, pour avis, sur un projet de décision qui aura pu être précisé et amélioré, par le dialogue social.

## **Deux grandes missions et une méthode :**

- **première mission, la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels** : anticipation de l'activité et des compétences, organisation des mutations économiques sur un territoire ; pilotage des contrats aidés à l'homologation des PSE. Le champ d'action : les entreprises, celles en crise, mais aussi les filières porteuses, c'est-à-dire toutes les étapes par lesquelles elles passent. Les salariés, dans la pluralité des situations qu'ils traversent, la lutte contre le chômage, les actions d'insertion.
- **deuxième mission, la qualité du travail** : avoir un emploi ne suffit pas, il faut que ce soit un « bon » emploi. le ministère est en première ligne : protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, la lutte contre le travail illégal, juste rémunération ou le temps de travail.
- **La méthode : la promotion du dialogue social à tous les niveaux**, le respect vigilant du fait et du droit syndical, la confiance dans la capacité des partenaires sociaux, légitimes, à trouver les bons équilibres. Le tout dans le respect de ce que la loi a défini comme notre ordre public social.

Le positionnement du ministère pour remplir ces missions et promouvoir cette méthode, c'est à la fois **un rôle régalien**, qui demeure et même s'affirme par exemple dans l'homologation des PSE, **mais aussi un rôle de porteur de projets et de fédération des différents acteurs, opérateurs, collectivités,...**

Ces deux missions sont inséparables : sécuriser l'emploi, c'est aussi en garantir la qualité ; protéger les travailleurs, c'est d'abord leur permettre d'avoir un emploi. **C'est pourquoi notre ministère est cohérent dans ses missions, dans le lien entre le travail et l'emploi – la formation professionnelle trouvant sa place d'ailleurs des deux côtés.**

## II. *Le contenu du « ministère fort » : l'emploi*

La mobilisation générale est à l'ordre du jour et le ministère est en première ligne avec l'objectif **d'inverser la courbe du chômage avant la fin de l'année et une ambition plus forte : la qualité des dispositifs en terme d'insertion :**

- Ciblage sur les moins qualifiés – durée de 3 ans pour les emplois d'avenir
- CDI pour les contrats de génération, avec maintien de l'emploi des seniors pour éviter les substitutions,
- Allongement de la durée moyenne des CAE de 6 à 12 mois.
- Expérimentation de la « garantie jeune » à la rentrée,

Au-delà de la mission d'urgence pour parer à la crise, le ministère porte une vision de long terme : anticiper les évolutions économiques, technologiques ou démographiques dans les entreprises, les territoires ou les filières pour organiser les transitions sans rupture. **C'est l'articulation entre l'urgence du moment et la perspective au long cours.**

Cette responsabilité d'anticipation lointaine et d'adaptation rapide s'incarne dans la politique de **mutations économiques. L'exemple de l'homologation des PSE est éclairant.** Ce que l'on attend du ministère, ce n'est pas un rôle de contrôle formel du respect des procédures, mais un positionnement en facilitateur du dialogue social et de faire progresser les solutions en présentant aux entreprises les attentes et les recommandations des services sur l'accompagnement des salariés concernés. **Au-delà de ce rôle renforcé, c'est toute une nouvelle posture qui doit être adoptée collectivement et partagée avec les équipes. Le rôle du ministère n'est pas seulement de gérer des mesures et des règles, il est d'accompagner les acteurs,** La note d'instruction sur le nouveau rôle des DIRECCTE dans les PSE a été signée. Cette responsabilité sera exercée en étroite liaison avec les Préfets, car l'Etat se doit d'être cohérent.

Sur les mutations économiques, le rôle du ministère et de ses services n'est pas seulement défensif. Il doivent être offensifs sur les territoires, en direction des entreprises avec le développement de la GPEC territoriale.

Le sujet, c'est de clarifier le rôle des acteurs et de mettre la Direccte en situation de pilote.

**Le service public de l'emploi** est le lieu dans lequel ce partenariat doit prendre corps au niveau territorial. La DGEFP est chargée **d'engager le chantier de la révision de la circulaire SPE (son rôle, sa composition, le niveau auquel il est actif).**

**L'emploi est devenu un « système complexe ».** Beaucoup d'acteurs interviennent. Le ministère doit être le lieu **d'assemblage et d'impulsion** des nombreuses politiques conduites : celles des Régions qui verront leurs compétences s'affirmer sur la formation professionnelle, l'action des collectivités locales, le dialogue entre partenaires sociaux, ou l'intervention d'opérateurs comme Pôle emploi, les missions locales, etc. **Nos métiers et nos services doivent donc évoluer** pour continuer à assumer **la responsabilité de l'Etat sur l'emploi.**

Cette stratégie doit s'appuyer sur celle, régionale et quadripartite, coordonnée au sein du **CCREFP.**

Elle repose sur des **partenariats renforcés avec les différents acteurs :**

**Pôle emploi** en premier lieu. la nature de ce partenariat doit être clarifiée :

- S'agissant de son offre de service, l'Etat agit comme un donneur d'ordre au niveau national, et Pôle emploi manage son propre réseau sur le territoire. Les DIRECCTE sont un partenaire au niveau territorial, pas un pilote.
- S'agissant des mesures de l'Etat dont la gestion est confiée à Pôle emploi, c'est différent : il appartient aux Direccte de s'assurer que l'opérateur met bien en œuvre dans la région les dispositifs dont il a la charge.

Pour assumer ce rôle ambitieux et être un « ministère fort » sur le terrain de l'emploi, il faudra aussi faire évoluer les moyens. Quelques pistes :

- les DIRECCTE doivent **disposer de ressources budgétaires « souples »** à leur main pour favoriser la constitution de partenariat qui devront être maintenus ou développés.
  - Les DIRECCTE disposeront de 65 % de l'enveloppe FSE allouée pour agir -avec les Départements- sur les champs de l'emploi et de l'inclusion, les Régions intervenant avec 35 % sur le champ de la formation.
- **La concentration sur ces missions** passe sans doute par un accroissement de la proportion d'agents de catégorie A dans les pôles 3E, sans pour autant réduire les possibilités d'accès des agents de catégorie C à des postes de catégorie B. La pyramide des âges devrait permettre de concilier les deux.

Le Plan de Transformation d'Emploi des contrôleurs du travail en inspecteurs n'a pas pour objectif et n'aura pas pour conséquence de modifier l'équilibre des effectifs entre emploi et travail par la suppression des postes des contrôleurs venus de l'emploi qui réussiront l'examen professionnels.

- **développer des compétences transversales** : formations communes aux champs de l'emploi et de l'économie, formations aux métiers de demain type conduit de projet. C'est un point est décisif notamment pour les chargés de mission d'animation territoriale.

La DGEFP et à Pôle emploi sont chargées de formaliser clairement les lignes de partage de leur action. **Chacun doit savoir précisément ce qu'il lui revient de faire.** Il faudra également fixer le cadre des autres opérateurs que sont les **missions locales, les Cap emploi**, dans un **service public de l'emploi rénové.**

**Les maisons de l'emploi et les PLIE** devront s'insérer de manière cohérente dans la politique de l'emploi, et notamment tenir compte de la nouvelle offre de services de Pôle emploi.

Enfin, une réforme du financement des structures **d'insertion par l'économique** est en préparation qui donnera aux DIRECCTE des leviers plus importants de pilotage et de dialogue avec elles.

En ce qui concerne les fonctions régaliennes, **le contrôle de la formation professionnelle et du FSE.**

Ces contrôles sont importants car ils permettent de répondre aux engagements communautaires, et plus largement de faire appliquer la réglementation de la formation professionnelle.

Ces **services doivent être encore plus offensifs sur toutes les dérives.** Dans le prochain projet de loi sur la formation, **leurs pouvoirs seront accrus et des sanctions financières d'instituées** contre les organismes de formation -mais aussi les OPCA- lorsqu'une action financée sur les fonds de la formation ne répond pas aux conditions prévues par le code du travail.

En matière de politique de l'emploi, une donnée supplémentaire entre en ligne de compte. **La frontière entre activité et chômage devient plus perméable** : alternances entre stages, salariat temporaire, situations de demandeur d'emploi, activité partielle, nouvelles formes d'emploi temporaire, auto-entrepreneuriat, prestations de service internationales, etc, **C'est face à cette fragmentation que l'ambition de sécurisation de l'emploi et des parcours prend tout son sens.**

De ce point de vue la réforme de la formation professionnelle à venir sera centrale. Bien sûr, il s'agit de favoriser l'accès à la formation de ceux qui en ont le plus besoin, mais le sujet va bien au-delà : permettre à chacun de construire plus facilement sa carrière, d'évoluer, de bifurquer, de choisir – et de le faire avec tout l'éclairage et les conseils nécessaires.

### III. *Le contenu du « ministère fort » : le système d'inspection du travail*

**L'inspection du travail occupe une place essentielle dans notre pays.** Elle joue un rôle de régulation et de transformation sociale qui repose sur sa fonction de contrôle, mais aussi sur sa connaissance fine des entreprises, sa compréhension des enjeux et des mutations, sa capacité d'explication et de conseil en direction des employeurs et des salariés.

Le sens de son combat ne se discute pas : elle existe

- pour favoriser la santé au travail et faire reculer les risques professionnels,
- pour lutter contre les précarités qui se développent sous de multiples formes, modernes ou non, y compris celles du travail illégal,
- pour garantir les règles de base de notre modèle social.

Dans son action, elle agit plus particulièrement en direction des salariés les plus exposés aux risques, aux plus précaires, aux plus exploités, aux plus fragiles, aux moins représentés et défendus.

Les réflexions, les travaux nombreux et les échanges menés depuis un an conduisent aujourd'hui à proposer **trois grandes évolutions du système d'inspection.**

**Première grande évolution** : l'organisation de l'inspection du travail.

Le modèle généraliste et territorial du système d'inspection du travail lui permet de jouer son rôle de régulation et de transformation sociale. La question posée collectivement est de savoir comment répondre aux évolutions qui interpellent notre modèle : multiplication des entreprises en réseau et extériorisation des centres de décision, croissance des très petites entreprises, tertiarisation de l'économie, développement de la sous-traitance, multiplication des statuts de travailleurs subordonnés, rôle nouveau de la négociation collective.

Comme cela ressort nettement des échanges organisés depuis un an, ces mutations rendent nécessaire un renforcement de notre organisation qui doit favoriser l'action collective et en complétant l'approche territoriale de proximité par quelques ressources dédiées à des actions ciblées. Cela nécessite **d'adapter notre organisation** qui demain **reposera sur un corps unique, celui des inspecteurs, même si**, durant la période transitoire, les contrôleurs du travail auront toute leur place dans les unités de contrôle qui se mettront en place.

Trois niveaux seront distingués :

- *Le niveau de proximité* est l'échelon privilégié d'intervention et de relations avec les entreprises et les salariés. C'est à ce niveau que sera, comme aujourd'hui, l'immense majorité des agents.

On y trouve d'abord la « cellule de base » qui s'appelle la section, qui correspond à un territoire géographique bien identifié affecté à un inspecteur du travail. Elle assure à l'inspecteur une connaissance de son terrain et aux entreprises et salariés l'identification de leur inspecteur de rattachement, comme aujourd'hui. Comme aujourd'hui, chaque inspecteur y exercera ses attributions et son pouvoir prévus par le code du travail (décisions de licenciement de salariés protégés, arrêts de travaux, durée du travail, etc.). La différence vient de ce que demain, ces sections géographiques seront nettement plus nombreuses compte tenu du PTE qui multiplie le nombre des inspecteurs, que l'inspecteur n'aura plus deux contrôleurs avec lui puisque tous seront inspecteurs, et que ces sections géographiques couvriront petites et grandes entreprises.

**On y trouve ensuite le regroupement de ces sections géographiques « mono-inspecteur » en une « Unité de Contrôle ».** Le nombre d'inspecteurs dans une Unité de Contrôle peut être variable en fonction des territoires et de leurs caractéristiques, 8 à 12 étant sans doute une bonne fourchette.

Durant toute une période transitoire, qui va durer une dizaine d'année, se retrouveront dans les Unités de Contrôles des inspecteurs et des contrôleurs du travail, et ces derniers y auront toute



leur place naturellement même s'ils n'auront pas eux-mêmes une section géographique en propre.

C'est dans ces Unités de Contrôle que seront localisés les secrétariats, puisque chaque section géographique comprendra uniquement un inspecteur.

Dans chaque Unité de Contrôle, un responsable, sans-doute directeur adjoint, exercera la fonction hiérarchique et aura d'abord pour mission de faire vivre le collectif d'agents de contrôle, prenant en charge de son animation. Il pourra venir en appui d'un agent dans le cadre d'un contrôle sans se substituer à lui.

- Le niveau régional sera comme aujourd'hui l'échelon d'impulsion et de coordination, d'appui et d'évaluation, sous l'autorité du chef de Pôle T. Mais proposition nouvelle : créer à ce niveau
  - une « unité régionale d'appui et de contrôle du travail illégal », pour renforcer la « force de frappe » dans ce domaine où la demande sociale est forte, et faire face à des fraudes complexes, dotée de 3 à 12 agents ( une vingtaine pour l'Ile de France). Les effectifs affectés à cette tâche pourraient être doublés.
  - Un réseau régional d'appui et de contrôle de risques particuliers tels que l'amiante ou le risque biologique. Ce réseau piloté par le responsable du pôle T s'appuiera sur la cellule pluridisciplinaire et sera composée d'agents des unités de contrôle mobilisés sur une partie de leur temps sur cette thématique dans la région.

Les agents de ces deux unités ne se substitueront pas aux agents de proximités qui resteront compétents sur l'ensemble du code du travail ; ils viendront en appui, le plus souvent à leur demande, sur les sujets les plus complexes.

- Le niveau national.
- La DGT définit de la politique du travail, elle pilote sa mise en œuvre notamment sur le volet contrôle. Elle mettra en place un « groupe national de veille, d'appui et de contrôle », en charge

**de la coordination des actions qui ne peuvent l'être efficacement au niveau local** : travail illégal d'ampleur nationale, pratique déviante d'un groupe sur tout le territoire, activité mobile d'entreprises, etc. Les agents affectés à ce groupe – en nombre réduit, de l'ordre d'une dizaine – seraient dotés de pouvoirs de contrôle et pourraient intervenir de leur propre initiative ou en appui aux services de proximité.

**Deuxième grande évolution** : il faut une façon de travailler plus collective. Comme pour toute organisation, **l'inspection doit avoir son socle d'intervention habituelle mais aussi répondre à des priorités collectives**. Aujourd'hui, trop de priorités (18) sont facteur de dispersion et de saupoudrage. Demain, il conviendra de définir ensemble chaque année **deux, trois ou quatre priorités nationales communes à tous** pour produire un changement significatif et des résultats d'amélioration visibles, Pourraient s'y ajouter deux ou trois priorités définies régionalement en fonction des spécificités.

Ces priorités seront élaborées collectivement. De par leur connaissance du terrain, les agents doivent être force de proposition.

Elles **devront s'inscrire dans la durée**.

L'action de l'inspection sera valorisée ce qui est fait insuffisamment aujourd'hui.

L'outil de saisie de l'activité –aujourd'hui *cap sitere* en attendant l'arrivée d'un outil plus ergonomique– doit être utilisé dans sa dimension collective, **pour aider à apprécier l'activité et l'impact du système d'inspection et pour faciliter les échanges** d'information au sein de celui-ci. *Cap Sitere* évoluera pour garantir cette dimension collective des restitutions.

Définir des priorités collectives **ne signifie pas que l'inspection ne répondra plus aux demandes des salariés ou des entreprises**. Elle continuera comme aujourd'hui à les traiter. C'est la vocation de l'inspecteur d'être au milieu du monde du travail et de ses préoccupations de tous les jours.

### **Troisième grande évolution : renforcer les pouvoirs de l'inspection du travail.**

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le système d'inspection du travail est trop faiblement doté de pouvoirs permettant d'intervenir directement sur les situations de travail problématiques. D'autres services de contrôle dans d'autres pays européens n'ont pas ces faiblesses, les inspections ont des armes d'une autre efficacité.

Il convient d'avancer dans plusieurs directions :

- Tout d'abord vers **l'élargissement du dispositif d'arrêt de travaux** qui permettra, par décision administrative exécutoire, de faire cesser des situations manifestement dangereuses.
- Ensuite vers **l'établissement de sanctions administratives financières** qui permettront à l'administration de prononcer elle-même des amendes en cas de manquement à certaines dispositions du Code du Travail, sur des domaines à fort enjeu pour le contrôle de droits fondamentaux.
- Enfin, plusieurs pistes sont à l'étude pour améliorer le traitement judiciaire des infractions au droit du travail :
  - La procédure de **l'ordonnance pénale** qui permet au juge de statuer sans débat préalable pour les contraventions.
  - **La transaction pénale** qui donnerait un rôle actif de collaboration à l'administration dans l'exercice des poursuites pénales sur le modèle de ce que font les Pôles C des Direccte.
  - **La revalorisation des sanctions pénales**, en premier lieu pour l'obstacle aux fonctions d'inspection du travail mais aussi à terme, pour d'autres infractions au droit du travail puisque le montant de certaines peines n'a pas été modifié depuis longtemps.

Sur l'ensemble de ces points, **des discussions sont engagées avec le ministère de la Justice** ; une phase de consultations sera ensuite entamée. Toute réforme nécessitera de procéder à des modifications réglementaires et législatives.

#### *IV. Conclusion : avancer vers le « ministère fort »*

**Il ressort aussi des échanges sur le terrain que l'organisation doit évoluer au sein des Direccte.** La transversalité de la Direccte est pertinente pour répondre aux enjeux décrits précédemment. Il faut aller au bout de la logique. **La Direccte doit faire « système »**, tant au sein du pôle 3 E, qu'entre celui-ci et le pôle T, avec aussi le pôle C, et entre le niveau régional et le niveau territorial. Renforcer l'articulation entre le niveau régional et le niveau territorial est une nécessité pour le pôle 3 E mais aussi pour le pôle T. Le chantier doit se poursuivre sur ce point.

En septembre, après une période de dialogue social et de dialogue avec l'encadrement et les agents avec la même transparence que celle qui a conduit à mettre en ligne la totalité des synthèses du débat « ministère fort », des décisions sur un schéma définitif seront formalisées après consultation du CTM.

La demande sera faite :

- **à chaque Direccte** de préparer pour la fin 2013 une proposition de schéma régional pour l'ensemble des services, pôle T, pôle 3 E et fonctions supports, répondant à ce schéma national. Celui-ci comprendra en particulier, dans le champ de l'inspection, une cartographie des nouvelles sections et Unités de Contrôle les regroupant avec la mention de l'encadrement de ces unités de contrôle qui devra reposer sur un directeur adjoint ou dans certaines situations, sur un inspecteur expérimenté.

Ce schéma régional devra être bâti sur la base de quelques règles comme :

- La prise en **compte des réalités et priorités régionales.**
- **L'association des agents et l'implication de l'encadrement,**
- Le dialogue social et l'association du comité technique régional.

Des séminaires avec les DIRECCTE, les RUT, SG et chefs de pôle fin septembre pour présenter le cahier des charges et les modalités de mise en œuvre de cette démarche ; Une cellule

d'accompagnement nationale sera mise en place pour apporter aux Direccte l'appui nécessaire durant cette phase.

Début 2014, les propositions de schémas régionaux seront validées.

Ces schémas seront alors à mettre en place en fonction des contextes locaux, dans le courant de l'année 2014 et devront être opérationnels fin 2014.

**Chaque administration centrale** devra adapter, dans le même calendrier, ses modes de fonctionnement pour appuyer davantage les Direccte.

- La DGT qui est au centre du système d'inspection, a un rôle décisif d'impulsion d'appui et de coordination qu'elle devra conforter.
- La DGEFP devra renforcer la logique d'appui et d'animation, travailler davantage en synergie avec les Direccte pour l'élaboration des textes et la mise en œuvre des actions, accroître la transversalité au niveau national, avec la DGCIS particulièrement. DGT et DGEFP doivent travailler ensemble étroitement sur les sujets qui leurs sont communs.
- La DARES devra apporter son appui sur les deux champs en s'appuyant sur les services d'études et statistiques évaluation des Direccte pour progresser dans les fonctions d'analyse et d'évaluation.
- La réussite du projet « ministère fort » **passé par la conduite de plusieurs chantiers Ressources humaines « stratégiques »**. Ce sera la priorité pour la nouvelle DRH qui se mettra en place dans le cadre du Secrétariat Général fusionné avec les Affaires Sociales. **C'est précisément une des ambitions de ce grand chantier de réorganisation des « fonctions support » en administration centrale.**
- Dans ce cadre, l'INTEFP apportera également sa contribution.

Sur cette question essentielle des Ressources Humaines.

Ce chantier devra répondre aux évolutions des métiers, au plan de transformation des emplois, aux prévisions démographiques. **Le plan de 540 requalifications de B en A pour les trois prochaines années, de contrôleur à inspecteur du travail est en cours.** Plus de 1000 contrôleurs se sont déclarés candidats à l'examen cette année. Cette première étape se poursuivra au-delà de 2015 jusqu'à transformation de tous les postes de contrôleurs en section.

Au-delà du plan de transformation d'emplois, un plan d'ensemble d'adaptation des ressources humaines sera mis en place afin de pouvoir répondre efficacement aux exigences de nos missions renouvelées.

S'agissant des personnels de catégorie C : le même niveau de promotion d'agents de catégorie C en catégorie B sera maintenu, c'est un engagement fort. Et cela sera possible du fait d'un élargissement du nombre de recrutements de secrétaires administratifs. Des adjoints administratifs seront encore recrutés dans les prochaines années. L'effort de formation et d'accompagnement de ces agents, qui occupent une place essentielle de nos services, et qui, à ce titre, doivent prendre toute leur part au chantier pour un ministère fort sera renforcé.