



Comité technique ministériel du 4 juillet 2013

Projet pour un ministère fort

Les constats

Champ emploi

Les travaux menés tout au long de la démarche « ministère fort » ont permis d'identifier les constats, les attentes et les propositions des agents du ministère s'agissant du champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le contexte actuel est perçu comme porteur de remises en cause pour les services des DIRECCTE :

- Ils sont confrontés à la hausse du chômage, continue depuis 5 ans, qui impose des attentes fortes à leur égard, et une pression continue pour atteindre des résultats visibles, puissamment relayée par l'institution préfectorale ;
- La décentralisation provoque des inquiétudes, quant au devenir des personnels concernés par les compétences transférées, mais également quant au sens des missions de l'Etat face à des Régions considérées comme mieux dotées en moyens et parfois positionnées en concurrentes de nos propres services ;
- Le positionnement très autonome de Pôle emploi et son renforcement par des effectifs supplémentaires soulèvent pour les services la question de leur poids et de leur rôle vis-à-vis et aux côtés de l'opérateur ;
- Plus généralement, l'architecture et les modes de fonctionnement du SPE sont questionnés par les services dans ce contexte institutionnel ; le rôle des SPEL est particulièrement visé ;
- Malgré l'augmentation des moyens consacrés aux mesures dédiées à la lutte contre le chômage (emplois d'avenir, CAE longs, contrats de génération), les effectifs à consacrer aux missions prioritaires apparaissent insuffisants en nombre et leurs compétences ne sont pas toujours adaptées. Par ailleurs, les lignes budgétaires « souples » sont perçues comme faisant défaut aux services pour participer à des projets territoriaux.

Ce contexte souligne la pertinence du rôle et des métiers des DIRECCTE pour conduire les politiques de l'emploi sur le territoire :

- La nécessité d'inverser la courbe du chômage a amené le gouvernement à développer et à renforcer l'arsenal des politiques de l'emploi et à confier aux services des DIRECCTE la responsabilité de leur mise en œuvre. Les moyens budgétaires et juridiques consacrés à l'emploi restent à un niveau élevé et vont être encore renforcés.
- La responsabilité de l'Etat en matière de politiques de l'emploi est réaffirmée et confortée par le projet de loi de décentralisation. La décentralisation permet de clarifier la répartition des compétences en confiant la formation professionnelle aux régions. L'Etat conçoit, finance et met en œuvre les politiques de l'emploi, avec ses partenaires. Il en assume la responsabilité, au sens plein du terme. Ses partenaires reconnaissent cette légitimité et attendent que l'Etat assume pleinement son rôle.
- La demande sociale sur le rôle des services de l'Etat est croissante, comme en atteste le souhait des partenaires sociaux de le voir assumer la responsabilité de l'homologation des PSE.

Le rôle des services

Les DIRECCTE sont une création encore récente. Elles demeurent relativement peu connues, et leur offre de services est insuffisamment définie.

Les instances de gouvernance territoriales de l'emploi sont disparates du point de vue de leur structuration comme de leur efficacité. Néanmoins le CCREFP se distingue comme l'instance de coordination quadripartite tandis que le SPE est une instance fonctionnelle dont les contours font débat. Les SPEL sont particulièrement contestés et remis en cause. Il subsiste des ambiguïtés sur le statut de la relation entre les DIRECCTE et Pôle emploi : l'idée que l'Etat déconcentré doit avoir les moyens de piloter Pôle emploi est fréquemment avancée. La place d'autres opérateurs des politiques de l'emploi (maisons de l'emploi, PLIE notamment) au sein du service public de l'emploi mérite d'être précisée.

Les moyens d'action

Les conditions de mise en œuvre des politiques de l'emploi dépendent largement de la capacité des services à constituer des partenariats et à entrer dans une démarche de contractualisation. Les nouvelles compétences des services chargés de l'emploi représentent une charge de travail significative, pesant en particulier sur les services mutations économiques (contrat de génération, homologation –validation des PSE) et les services emploi (déploiement des emplois d'avenir, des CAE longs, réforme du SPE, réforme de l'IAE) en UR comme en UT.

Les métiers prioritaires des agents des services chargés de l'emploi impliquent d'axer davantage la formation sur les « compétences socle » d'ingénierie et de conduite de projet, d'une part, et d'animation de partenariats d'autre part. Ils supposent de valoriser les partages d'expériences et de connaissance en particulier avec le domaine du développement économique. La fonction de chargé de mission animation territoriale (CMAT) est aujourd'hui mal définie et mal outillée, les agents se partageant entre la gestion de dispositifs et la conduite de projets territoriaux.

Il existe enfin une forte demande tendant à conforter le travail partenarial au moyen de ressources à la main des DIRECCTE, alors que les lignes budgétaires à la main du réseau ont

tendance à se réduire, et que les possibilités de fongibilité vont régresser avec le transfert des financements de la formation professionnelle lié à la décentralisation.

L'organisation collective

La mise en place des pôles 3 E est un apport essentiel de la création des DIRECCTE. Les textes donnent aux DIRECCTE une grande liberté d'organisation interne s'agissant des pôles 3 E et des compétences emploi. Cette liberté s'est traduite par des schémas d'organisation divers. Cette diversité est une richesse, dès lors qu'elle traduit une adaptation au contexte local pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi de la manière la plus efficace.

Le travail transversal au sein du pôle 3^E et entre les pôles reste à parfaire. La relation UR / UT est insuffisamment claire, les rôles assignés à chaque échelon apparaissent disparates et changeants, peu lisibles pour le réseau. La circulation de l'information à l'intérieur des DIRECCTE est fréquemment décrite comme insuffisante.

L'intervention des administrations centrales se traduit par un nombre excessif d'instructions et d'objectifs, insuffisamment appuyés par la production d'outils opérationnels et produits sans consulter les services déconcentrés. A cet égard néanmoins, la mise en place des mesures les plus récentes est considérée comme ayant fait l'objet d'un bon outillage (emplois d'avenir, contrat de génération).

II – le champ travail

L'inspection du travail française est originale par rapport aux modèles étrangers, en termes d'organisation, de fonctionnement et de missions. Ces caractéristiques sont étroitement liées aux spécificités françaises en matière de régulation sociale encore très centralisée et laissant peu de place à l'action de partenaires sociaux forts au sein des entreprises.

Ainsi, elle ne constitue pas seulement un corps de contrôle. Elle régule les relations sociales en inspectant mais aussi en prenant de nombreuses décisions qui ont pour objet d'assurer des garanties aux parties dans la relation de travail : employeurs, salariés et leurs représentants.

Ainsi, à titre d'exemple, les inspecteurs du travail prennent chaque année environ 26000 décisions concernant les projets de rupture de contrat de travail des représentants du personnel.

Ce rôle essentiel de régulation et de transformation sociale est lié au modèle généraliste et territorial du système d'inspection du travail français.

Chacun s'accorde à reconnaître les avantages de ce modèle (connaissance fine des entreprises, compréhension globale des enjeux qui les traversent, capacité à accompagner à moyen terme leur transformation...) et l'intérêt de le préserver.

Toutefois son organisation et son fonctionnement plus que centenaire sont aujourd'hui interpellés par les transformations économiques et sociales qui s'accroissent : évolution des modèles économiques, multiplication des entreprises en réseau qui concentrent les lieux de pouvoirs hors des lieux de production, croissance des TPE, tertiarisation de l'économie, développement de la sous-traitance, multiplication de statuts de travailleurs

subordonnés économiquement (ex : auto entrepreneurs) , évolution de la place de la loi par rapport aux accords collectifs et complexification du droit.

Ces transformations rendent plus complexe l'intervention de l'inspection du travail et conduisent le ministère à vouloir mettre en œuvre un chantier de modernisation de son système d'inspection qui, en s'appuyant sur ses atouts, le rendra plus efficace et plus efficient (il faut toutefois noter que l'inspection du travail malgré la grande diversité de ses missions se situe dans la moyenne européenne en matière d'effectif rapporté au nombre d'entreprises et de salariés).

L'organisation

L'organisation se caractérise par :

- Un émiettement qui rend difficile l'homogénéité de l'action car l'inspection du travail se déploie au sein de 790 sections d'inspection territoriales généralement composées de 3 agents de contrôle (un inspecteur et 2 contrôleurs du travail) et d'agents de secrétariat
- L'absence de prise en charge spécifique de domaines ou de secteurs d'activité, à l'exception du secteur agricole, de la lutte contre le travail illégal et quelques expérimentations menées dans le cadre du Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail mis en œuvre entre 2006 et 2009.
- La difficulté de l'autorité centrale à piloter l'action en l'absence de moyens de veille, d'analyse, d'appui et d'action en matière de contrôle.
- La difficulté à appréhender les sujets techniquement et juridiquement complexes (intervention dans les zones confinées de retrait d'amiante par exemple, prise en charge de risques spécifiques comme le risque biologique) ou qui dépasse le cadre de la section territoriale (travail illégal, entreprises en réseau)
- L'isolement des agents de contrôle du fait de la taille réduite des collectifs de travail.
- La difficulté pour les inspecteurs du travail de concilier leur tâches de contrôle et leur fonction de management.
- La rigidité de la répartition des contrôles entre inspecteurs du travail (entreprises de plus de 50 salariés) et les contrôleurs du travail (entreprises de moins de 50 salariés) qui ne permet pas de concentrer l'action dans les entreprises qui le nécessitent notamment les PME
- Une organisation qui est faiblement adaptable aux évolutions

Les modalités d'intervention

Actuellement la majorité des interventions des agents de contrôle de l'inspection du travail résulte de la sollicitation des usagers. Les agents agissent aussi dans le cadre des actions prioritaires fixées dans les budgets annuels de programme mais ces priorités sont trop nombreuses (18 dans le BOP 2013) et trop larges pour qu'il soit possible d'en mesurer l'impact. Par ailleurs, l'approche des situations rencontrées repose sur le seul agent qui ne dispose pas de lieu ou d'outils permettant une vision collective des sujets. Enfin, seule l'action de contrôle est suivie, les autres interventions qui participent à l'effectivité du droit (information, sensibilisation, mobilisation des partenaires sociaux..) ne sont pas intégrées et souvent se déploient sans connexion avec le contrôle. Il en résulte une dispersion de l'activité de l'inspection et un impact amoindri et insuffisamment mesuré.

Les Pouvoirs des agents de contrôle

Le système d'inspection du travail français se singularise par le fait qu'il est faiblement doté de pouvoirs lui permettant d'intervenir directement et efficacement sur les situations de travail. Il en résulte un sentiment d'impuissance pour faire face aux employeurs récalcitrants. Par ailleurs, le recours au juge judiciaire tant civil que pénal implique des délais incompatibles avec l'efficacité de l'action de contrôle. Il en résulte un fort sentiment de découragement des agents de contrôle et une persistance de l'ineffectivité de la règle de droit.