



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé



Direction
générale du travail

Service de l'Animation
Territoriale de la politique du
travail et de l'action de
l'inspection du travail

39-43, Quai André-Citroën
75902 Paris Cedex 15

Téléphone : 01 44 38 25 16 ou
25 27
Télécopie : 01 44 38 27 13

Services d'informations
du public :

internet : www.travail.gouv.fr

INSTRUCTION DGT 2011/01
du 18 JAN. 2011
relative à l'évaluation des actions
engagées au niveau régional dans le
cadre du PMDIT et de la fusion des
services d'inspection du travail

Paris, le **18 JAN. 2011**

--	--	--	--	--	--

- MESSIEURS LES PREFETS DE REGION
- MESDAMES ET MESSIEURS LES DIRECTEURS REGIONAUX DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI
- MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE DEPARTEMENT
- MESDAMES ET MESSIEURS LES RESPONSABLES DES UNITES TERRITORIALES
- MESDAMES ET MESSIEURS LES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Les ambitions du plan pluriannuel étaient multiples mais peuvent être résumées en 2 points fondamentaux :

- affirmer une politique du travail ambitieuse en lien avec la politique de l'emploi et fondée sur la qualité et l'adaptation de la norme ainsi que son effectivité, le développement de la négociation collective et du dialogue social et la protection de l'ordre public social
- conforter dans ce cadre l'inspection du travail en réaffirmant le caractère indispensable de ses missions et en lui permettant d'occuper sa place et son importance dans un monde du travail en mutation. En confortant les principes fondamentaux de l'inspection du travail française, trois leviers principaux étaient envisagés : programmation et pilotage de l'activité, appui et soutien aux agents, correction du déficit d'agents de contrôle dans le but d'atteindre un niveau d'effectif comparable à celui des autres pays européens.

La fusion des services d'inspection, envisagée dans le PMDIT à partir d'une expérimentation limitée au secteur agricole et à deux départements, a trouvé son aboutissement dans les dispositions de la RGPP. Elle s'est faite autour de deux principes :

- unicité d'un service d'inspection du travail

- souplesse dans l'organisation pour tenir compte de l'histoire, des cultures, des attentes des usagers et des partenaires sociaux, des compétences à préserver, à diffuser et à construire.

Les deux réformes ont concerné l'administration centrale, avec la création de la Direction générale du Travail (autorité centrale) et du Conseil National de l'Inspection du Travail et la suppression de la MISITEPSA et de l'IGTT. Une grille de suivi de la réalisation du PMDIT au niveau national a été conçue dès le début de l'année 2007 ; elle a été renseignée et diffusée en 2007, 2008, 2009 et 2010. Elle sera encore utilisée en 2011.

Le bilan demandé dans cette instruction porte sur la mise en œuvre des réformes au niveau régional. Il est d'autant plus justifié que le déploiement des moyens humains du PMDIT a été réalisé à partir de projets régionaux, que les organisations « cible » après la fusion ont aussi relevé de la responsabilité du niveau régional et que la mise en place des DIRECCTE a donné un nouveau cadre institutionnel aux services d'inspection du travail.

Ce bilan intervient au terme de la période de quatre ans consacrée au PMDIT et un an après la consolidation des organisations cibles issues de la fusion. Indispensable pour rendre compte, notamment à la représentation nationale, de l'exécution de réformes à l'incidence budgétaire non négligeables, il doit aussi être considéré comme un point d'étape dans un processus de changement, dans la mesure où tous les effets du PMDIT ne sont pas encore perceptibles (la tranche 2010 sera mise en œuvre en 2011 dans plusieurs régions) et que la fusion nécessitera encore des ajustements dans l'organisation des services comme dans l'évolution des pratiques professionnelles. Sans préjudice des apports d'une autre nature, comme les contrôles en section d'inspection du travail exercés par l'Inspection Générale des Affaires Sociales, les premiers constats portés par ce bilan devront être pris en compte dans les nouvelles évolutions à concevoir, avec le souci de la cohérence, dans le cadre des mesures à mettre en œuvre dans l'organisation des sections, la mutualisation de certaines fonctions, l'accès au droit des usagers et les pratiques professionnelles au titre de la RGPP2 de 2011 à 2013, tout en préservant les progrès réalisés au terme de la période de quatre ans.

Réalisé dans chaque région, il donnera lieu à un échange au sein des CTPR dans le courant du premier trimestre 2011, avant d'être transmis à l'administration centrale, qui en présentera une synthèse au CTPM en avril 2011.

Le bilan de ces actions devra être synthétique et resserré autour des 5 thèmes centraux des PMDIT régionaux et de la fusion : les organisations mises en place, les effectifs de contrôle, la maîtrise de l'activité des agents de contrôle, l'appui, l'animation et le soutien à ces agents et les actions de valorisation et de communication sur l'action.

Appréhendant l'ensemble des évolutions constatées (attendues ou pas, positives ou négatives), il comprendra des données quantitatives qui sont, pour la plupart, déjà recensées notamment dans les tableaux récapitulatifs des « organisations cibles », validées en décembre 2010 et les remontées de l'indicateur PMDIT. Il s'attachera donc à présenter plus précisément les évolutions que vous avez constatées sur le plan qualitatif : vous pourrez utilement vous appuyer sur la méthode d'analyse « points forts/points faibles, opportunités/menaces » (F/F, O/M)

Cf annexe : bilan régional du PMDIT et de la fusion (indicateurs à alimenter qui complètent les données déjà disponibles)

1. l'organisation des sections

Le PMDIT a réaffirmé que la structure de base était la section d'inspection, tout en invitant à une réflexion et à des expérimentations sur l'évolution de l'organisation des sections pour tenir compte de la complexité et de l'hétérogénéité de l'environnement, de la nécessaire adaptation au tissu économique et des exigences de management interne. Les évolutions intervenues entre 2006 et 2010 seront mesurées à l'aune :

- du nombre de sections créées en précisant les paramètres traditionnels (clé Guillon¹) et/ou innovants retenus pour réaliser les découpages territoriaux ou fonctionnels des sections

- de l'impact de ces créations sur l'activité de contrôle (F/F et O/M) : il sera intéressant de présenter les conséquences de la multiplication des sections dans un même territoire sur l'efficacité de l'action des agents de contrôle (du point de vue de l'homogénéité des pratiques professionnelles, de la coordination des actions, ...).

- de la prise en compte des organisations spécifiques liées à la fusion : les informations relatives aux sections agricoles et maritimes sont déjà recensées. En revanche, il est utile de faire un point précis sur les modalités de contrôle des entreprises en réseau (SNCF, transports urbains, ...), aux niveaux régional et/ou départemental.

Au-delà de la seule comptabilité, il est utile de porter une appréciation qualitative (F/F, O/M) sur la façon dont la fusion s'est déroulée et fonctionne désormais, sans se limiter à l'impact, néanmoins déterminant, sur le nombre de contrôles ayant bénéficié aux salariés de l'agriculture et des transports.

- la mise en place d'organisations « innovantes »² telles que :

- . les équipes ou section renfort,
- . les sections à compétence ou à dominante sectorielle (ex : BTP, agroalimentaire, ...),
- . les sections à compétence ou à dominante thématique (ex : SEVESO, travail illégal, ...),
- . les sections où sont affectés plus d'un agent de catégorie A (DA + IT ou 2 IT ou ...)
- . les sections avec un DA ayant des fonctions d'animation/pilotage/... au-delà de sa section
- . et toute autre organisation (à préciser)

Il convient de connaître le nombre de sections ainsi créées et l'appréciation que vous portez sur ces organisations tant sur le plan quantitatif (nombre de contrôles et d'interventions, ...) et qualitatif (contrôles approfondis sur des champs réputés chronophages – prestation de service internationale, durée du travail, harcèlement, ...-) (F/F, O/M) que sur les questions d'animation et de pilotage.

¹ Les critères retenus par le groupe de travail piloté par M. Guillon pour la répartition entre les services déconcentrés des effectifs d'agents de contrôle sont, pour l'inspection du travail, 1 A + 2 B + 1,5 C pour 33 000 salariés .

² comprises comme toute organisation de contrôle autre que l'organisation classique territoriale (un inspecteur, deux ou trois contrôleurs, un secteur géographique une compétence sur les entreprises répartie sur le seul critère du nombre de salariés)

2. les effectifs de contrôle

Partant du constat d'un déficit de l'inspection du travail française par rapport à ses homologues de l'UE et pour tenir compte des ambitions affichées en matière de pilotage de la politique du travail (impliquant un renforcement de l'activité de contrôle pour un meilleur respect de l'ordre public social) et de soutien aux agents, le PMDIT présentait le renfort en moyens humains comme une nécessité, à objectiver et à mettre en œuvre par la définition et la quantification des moyens nécessaires dans le cadre d'un plan régional d'action.

Une analyse fine de l'impact de l'évolution des effectifs de contrôle est donc à réaliser sur les plans quantitatif et qualitatif, en portant une appréciation sur les conséquences de l'augmentation des effectifs de contrôle notamment au regard de la capacité à vérifier l'application du droit (quelles thématiques, quels secteurs d'activité, quel impact dans les TPE, ...). Par ailleurs, il serait intéressant d'examiner si et dans quelle mesure les modalités de travail, au sein d'une section, entre IT et CT ont pu évoluer.

3. l'activité des agents de contrôle

le PMDIT affirmait que le contrôle du respect de la législation du travail, fondement de l'action de l'inspection, devait s'inscrire dans le cadre d'une politique travail, définie et déclinée aux niveaux national et territorial, constituée d'orientations durables et exprimée dans le PAP et les BOP.

Les actions de contrôle sont un des éléments essentiels, mais pas sa totalité, du volet « application et effectivité du droit » de cette politique du travail ; confirmant que le contrôle porte sur tous les champs du droit du travail, l'objectif affiché dans le PMDIT est que chaque agent de contrôle consacre une part importante de son temps en entreprise (2 jours par semaine pour un IT et 3 jours pour un CT).

L'organisation de l'action des agents de l'inspection du travail, qui relève du niveau régional, se devait d'intégrer le respect des « trois équilibres » : contrôle en entreprise / autres missions de l'IT, contrôles programmés / contrôles à l'initiative des agents (y compris la réponse à la demande sociale), contrôles programmés dans le cadre des priorités nationales et en fonction des réalités locales.

L'indicateur PMDIT (ex DER) permet de suivre les évolutions de l'activité moyenne par agent depuis 2008 ; les indicateurs spécifiques liés à la fusion dénombrent les interventions dans les secteurs agricole et transport routier à comparer aux engagements pris dans le cadre des protocoles signés avec le MAP et le MEDDAD en 2009.

Outre des conclusions générales d'ordre qualitatif à tirer sur cette activité (FF/OM), une analyse plus fine est à mener sur :

- . les écarts éventuels d'activité d'un agent à l'autre au sein des UT et d'une UT à l'autre,
- . le respect ou non des 3 équilibres,
- . l'importance de l'activité de contrôle elle-même,
- . la part des contrôles programmés dans l'activité de contrôle,
- . l'exercice des autres missions de l'inspection, telles que définies par la convention 81 (article 3) et par le code du travail (autorité administrative chargée de prendre des décisions

ou d'émettre des avis, prévention et résolution des conflits collectifs, prévention des risques professionnels....)

4. l'appui et le soutien aux agents de contrôle

le PMDIT insistait sur la nécessité de mettre en place à tous les niveaux, administration centrale, régionale (ARM et cellule pluridisciplinaire) et locale, les appuis et soutiens utiles aux agents et pointait une priorité absolue sur le développement d'un système d'information à la hauteur des enjeux.

4.1. l'appui soutien

Il convient (FF/OM) de:

- décrire les dispositifs en place (nombre d'agents dédiés aux fonctions d'appui-ressources-méthodes, organisation de la fonction entre niveaux régional et départemental...), groupes de travail régionaux thématiques mis en place entre 2006 et 2010
- valoriser l'action d'appui aux agents de contrôle exercée au quotidien par les directeurs adjoints, les directeurs d'unité territoriale, les agents ressources méthodes
- indiquer l'activité (et son impact) des cellules régionales d'appui (accompagnement des agents dans les difficultés du contrôle et le cas échéant dans les relations avec les autorités judiciaires dans le cadre de la responsabilité des fonctionnaires)
- vérifier que tous les référents (agricole, transport routier, travail illégal, autres) sont bien désignés, identifiés (dans les organisations cibles) et remplissent les missions telles qu'elles ont été définies au niveau national
- communiquer le bilan complet des actions de formation en matière d'agriculture, de transport routier et d'autres thèmes (à destination des agents issus des transports et de l'agriculture: nombre d'agents formés, impact de la formation sur les pratiques professionnelles)
- préciser les conditions de prise en charge par le service de renseignements des questions relatives à l'agriculture et aux transports
- recenser les outils développés localement et les accompagnements mis en place pour une bonne utilisation et appropriation des outils proposés par la DGT.

4.2. les cellules pluridisciplinaires

Un point sera fait sur le nombre de postes d'ingénieurs de prévention dans les cellules en 2006 et en 2010. Il en est de même pour les MIT.

Par ailleurs, il convient d'établir un recensement de tous les outils conçus dans les cellules depuis 2006 et une estimation de la part du temps passé par les ingénieurs (et les MIT éventuellement) en accompagnement des agents dans les entreprises.

Plus largement, il est utile de disposer d'une appréciation globale sur la place, le rôle et les apports de la cellule pluridisciplinaire dans le système d'inspection et auprès des agents.

4.3. le système d'information

une appréciation sur l'évolution du fonctionnement de Cap Sitère et de Delphes, dans une perspective dynamique (où en était on en 2006 ?) est attendue : convivialité de l'outil pour les agents de terrain, qualité de l'outil en tant qu'aide à la décision, utilisation de DELPHES par les différents niveaux de la ligne hiérarchique...

5. management

le bilan qualitatif portera sur les 3 dimensions de management prévues dans le PMDIT :

- . la définition concertée des objectifs et des moyens
- . l'accompagnement de l'action
- . le rendu compte, l'analyse des résultats et la mise en œuvre des actions correctrices.

Une attention particulière sera portée sur le niveau d'association des agents à l'élaboration du BOP et des actions programmées ainsi que le niveau de réalisation de ces programmations.

Le rôle de l'encadrement de proximité des agents de contrôle (DAT) fera l'objet d'une évaluation spécifique (cf annexe) et un point précis sera fait sur la mise en œuvre et le déroulement des entretiens professionnels d'évaluation à chaque niveau (du régional au local : combien d'agents de contrôle et d'encadrement ont bénéficié de cet entretien et, éventuellement, avec qui – en particulier les IT avec le DA ou le RUT).

Les relations avec les autres administrations et institutions, et en particulier les DREAL et les DRAAF (à la suite de la fusion des services d'inspection) ainsi que les services judiciaires (notamment le Parquet), seront également valorisées.

Enfin, conformément aux dispositions de la convention 81 (voir article 5), l'inspection du travail doit être en capacité de « collaborer » avec les représentants des employeurs et des salariés ; le PMDIT a donné aux directeurs régionaux la responsabilité d'organiser des échanges réguliers permettant de valoriser l'activité de l'inspection, d'explicitier son rôle et ses priorités et d'entendre les préoccupations des uns et des autres. Le bilan indiquera les principales initiatives prises à ce sujet dans la région, aux niveaux régional et départemental.

Le CTPM devant être consulté en avril 2011, les contributions régionales devront être adressées à la DGT (SAT/DAP), après passage en CTPR, avant le 15 mars 2011.

Le Directeur Général du Travail



Jean-Denis COMBREXELLE