Analyse Pluridisciplinaire du Travail, Études et Interventions Sociales

Expertise sur l'exposition aux risques psychosociaux des agents du MTE

* * *

Livrable 2
Enquête qualitative

Expertise votée par les représentants du personnel du CHSCT/Formation spécialisée du CSA ministériel Travail-Emploi au sens de l'article 55 du décret 82-453 modifié

• Rapport remis le 18/12/2025 •

Expertise réalisée par :

Anaïs BONANNO
Paul GAUDRIC
Amandine MATHIVET

Aptéis est un organisme certifié pour réaliser des expertises auprès des CSE
Adresse : 56, rue du Faubourg Poissonnière - 75010 Paris • Tél. 01 82 09 89 64
expertise@apteis.fr • www.apteis.fr

Avant-propos

Ce livrable a été transmis le 18 décembre 2025 au Comité de suivi de l'expertise du ministère du Travail et de l'Emploi.

Il sera présenté ultérieurement en séance à l'ensemble des membres de la formation spécialisée du ministère.

Ce livrable analyse, à partir d'entretiens qualitatifs, l'exposition aux risques psychosociaux des agents du programme 155 en DDETS(PP) et en DREETS et les transformations de la politique de prévention.

Les intervenantes d'Aptéis remercient l'ensemble des agents sollicités et les membres de la formation spécialisée pour leur contribution à la bonne réalisation de cette expertise.

Sommaire

1- INTRODUCTION 5
1.1. RAPPEL DE LA DEMANDE DE LA FS-CSA-M 5
1.2. RAPPEL DES APPORTS DE L'ANALYSE DE CORPUS DOCUMENTAIRE 5
1.3. LES OBJECTIFS DE LA PHASE QUALITATIVE 6
1.4. METHODOLOGIE 7
1.4.1. UNE CONFIDENTIALITE RENFORCEE 7
1.4.2. DES SITES CHOISIS SUR DES CRITERES SIGNIFICATIFS D'EXPOSITION AUX RISQUES 8
1.4.3. DES ENTRETIENS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS 8
1.4.4. PRECAUTIONS METHODOLOGIQUES 10
1.4.5. PLAN 10
2- PRESENTATION DU PERIMETRE DE L'ENQUETE QUALITATIVE 11
2.1. LES METIERS EN DDETS(PP) 11
2.1.1. LES SERVICES DE L'EMPLOI ET DE L'APPUI AUX ENTREPRISES 11
2.1.2. LE POLE TRAVAIL EN DDETS(PP) 13
2.2. LES POSTES EN DREETS : SOUTIEN, PILOTAGE ET MISSIONS PROPRES 16
2.2.1. LES MISSIONS RELEVANT DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE 17
2.2.2. LES MISSIONS RELEVANT DU POLE TRAVAIL 18
3- DES FORMES DE REGULATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL GENERATRICES DE RPS 21
3.1. DES EFFECTIFS INSUFFISANTS POUR ASSURER LES MISSIONS 21
3.1.1. DES REDUCTION D'EFFECTIFS SUBIES LOCALEMENT 21
3.1.2. DANS LES SERVICES DE L'EMPLOI, UNE COMPLEXIFICATION DU TRAVAIL QUI EN AUGMENTE LA CHARGE 24
3.1.3. DANS LES SERVICES SOUTIEN EN DREETS, UNE FUSION DES REGIONS QUI ACCROIT LA CHARGE DE TRAVAIL 25
3.2. LE REPORT DE CHARGE, PRATIQUE CENTRALE FACE AUX SOUS-EFFECTIFS 27
3.2.1. À L'INSPECTION DU TRAVAIL : LES INTERIMS, DES REPORTS DE CHARGE EXPLICITES 27
3.2.2. DES INTERIMS MOINS QUANTIFIABLES MAIS TRES FREQUENTS DANS LES AUTRES SERVICES 28
3.2.3. DES DARP ET DES CDET MOBILISE-ES SUR DES MISSIONS ANNEXES 29
3.2.4. UN MANQUE DE POSTES DE SECRETARIAT ET DE GESTIONNAIRES DE MESURES QUI ENTRAINE DES GLISSEMENTS DE TACHES 30
3.2.5. DES LOGIQUES PLURIELLES DE RECRUTEMENT SUR CONTRATS COURTS 31
3.3. UNE ABSENCE DE REVUE DES MISSIONS QUI EXPOSE LES AGENTS ET LES CHEF-FES DE SERVICE A DES DILEMMES DE PRIORISATION 32
3.3.1. UNE PRIORISATION DE L'INSTRUCTION DES DOSSIERS ADMINISTRATIFS 33
3.3.2. UNE PRIORISATION QUI SE FAIT AU DETRIMENT DE LA RECEPTION DU PUBLIC 34
3.3.3. UNE SURCHARGE DE TRAVAIL QUI IMPACTE NEGATIVEMENT LA VOLONTE DE TRANSVERSALITE 35
3.4. DES STRATEGIES QUI ASSURENT LA CONTINUITE DU SERVICE PUBLIC MAIS METTENT EN DANGER LES AGENTS 36
3.4.1. UNE FRAGILITE ORGANISATIONNELLE INTERIORISEE 36
3.4.2. DES EFFETS DELETERES SUR LA SANTE AU TRAVAIL 36
3.4.3. DES PRATIQUES DE CONTRACTUALISATION A DOUBLE TRANCHANT 37
4- L'ENCADREMENT INTERMEDIAIRE : UN ACTEUR-CLE, MAIS SOUS-ESTIME DANS LA PREVENTION DES RISQUES 40
4.1. UNE PRESSION TEMPORELLE IMPORTANTE LIEE AU PORTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES 41
4.1.1. UN DEFAUT DE FORMATION A LA PRISE DE POSTE 41
4.1.2. DES RESPONSABILITES VARIABLES EN MATIERE DE PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES 42
4.1.3. DANS LES SERVICES DE L'EMPLOI, UNE CHARGE DE TRAVAIL VARIANT EN FONCTION DES COMMANDES PREFECTORALES OU HIERARCHIQUES 44
4.2. DES MARGES DE MANŒUVRE REDUITES EN MATIERE DE PREVENTION DES RPS 45
4.2.1. RENONCER A CERTAINES MISSIONS EN GUISE DE « PREVENTION » : DES DECISIONS MARGINALES ET NON FORMALISEES 45
4.2.2. DES ENCADRANT-ES QUI ENDOSSENT LE SURCROIT DE CHARGE DE TRAVAIL DE LEUR SERVICE 46

4.2.3. UNE DIFFICULTE A EXERCER PLEINEMENT LES FONCTIONS D'ENCADREMENT 47
4.3. DES FONCTIONS PARTICULIEREMENT EXPOSEES AUX RISQUES PSYCHOSOCIAUX 49
5- UNE POLITIQUE DE PREVENTION DES RPS EMPECHEE 52
5.1. UNE DEFINITION DES RPS QUI MINIMISE LE ROLE CENTRAL DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL 53
5.1.1. UNE VISION INDIVIDUALISANTE ET UNE CONFUSION ENTRE ORIGINES DU RISQUE ET SYMPTOMES : UN DEFAUT CRIANT DE FORMATION 53
5.1.2. UNE INTERIORISATION DES CONTRAINTES BUDGETAIRES QUI ENTRAVE LA PREVENTION DES RPS 56
5.2. DES ACTIONS DE PREVENTION DES RPS QUI N'AGISSENT PAS SUR LES CAUSES ORGANISATIONNELLES 57
5.2.1. PREVENTION, PROTECTION, REPARATION : TROIS NIVEAUX A DISTINGUER 57
5.2.2. DES ACTIONS DE PREVENTION MAJORITAIREMENT SECONDAIRES ET TERTIAIRES 58
5.2.3. DES EXEMPLES DE TENSIONS ET CONFLITS AU TRAVAIL TRAITES DE FAÇON INDIVIDUELLE 60
5.3. UNE PREVENTION EMPECHEE PAR L'ECLATEMENT DES ACTEURS EN DDETS (PP) 62
5.3.1. DES DIRECTIONS AU PORTEFEUILLE ELARGI ET NOMMEES PAR LES PREFECTURES 62
5.3.2. AU NIVEAU DES DDI, UNE DISPERSION ENTRE PILOTAGE ET EXECUTION EN MATIERE RH 63
5.3.3. UNE DREETS ELOIGNEE DE LA PREVENTION EN DDETS(PP) MALGRE UN ROLE ORGANISATIONNEL CENTRAL 68
6- RECOMMANDATIONS 73
6.1. REPENSER L'ORGANISATION DE LA PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS 75
6.1.1. IMPULSER UN EFFORT DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE EN MATIERE DE PREVENTION 75
6.1.2. CONSTRUIRE UN SYSTEME DE VEILLE D'INDICATEURS ET SYSTEMATISER LA CONSOLIDATION DES DONNEES AU NATIONAL 76
6.1.3. DONNER LES MOYENS AUX ASSISTANT-ES ET CONSEILLER-ES DE PREVENTION DE MENER LEURS MISSIONS 77
6.2. REPENSER LES ORGANISATIONS DU TRAVAIL A L'AUNE DU TRAVAIL REEL 77
6.2.1. ENGAGER UNE REFLEXION SUR LA CHARGE DE TRAVAIL 77
6.2.2. CONSOLIDER L'ORGANISATION DU RECRUTEMENT 78
6.2.3. METTRE EN PLACE LE TRAVAIL EN BINOME POUR LES GESTIONNAIRES DE MESURES 78
6.2.4. RENFORCER L'APPUI TECHNIQUE DONT DISPOSENT LES CDET 79
6.2.5. REEVALUER LE BESOIN EN INGENIEUR-ES DE PREVENTION ET EN MEDECINS-INSPECTEURS DU TRAVAIL AU REGARD DES DISPARITES TERRITORIALES 79
6.2.6. RENFORCER LA FORMATION DES AGENTS DE RENSEIGNEMENT EN DROIT DU TRAVAIL 79
6.3. CLARIFIER LA LIGNE MANAGERIALE ET LE ROLE DE L'ENCADREMENT 80
6.3.1. CLARIFIER LES PROCESSUS DE DECISION AU NIVEAU DU TRIO DE DIRECTION 80
6.3.2. RECENTRER LES ENCADRANT-ES SUR LEUR MISSION D'ACCOMPAGNEMENT ET DE REGULATION DE L'ACTIVITE 80
6.3.3. MENER UNE REFLEXION SUR LA TAILLE DES SERVICES A ENCADRER ET SUR LA DIVERSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES QU'ELLE IMPLIQUE 81
6.3.4. FAVORISER LES ECHANGES ENTRE ENCADRANT-ES 81
6.3.5. FORMER LES CHEF-FES DE SERVICE ET LA DIRECTION AUX RISQUES PSYCHOSOCIAUX 81
6.4. AGIR SUR LE SENS AU TRAVAIL ET LA RECONNAISSANCE DE L'INVESTISSEMENT AU TRAVAIL 82
6.4.1. AGIR SUR L'USURE PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE CONTROLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL 82
6.4.2. GARANTIR UN SOUTIEN HIERARCHIQUE AUX AGENTS DE CONTROLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EXPOSES A DES VIOLENCES EXTERNES 83
6.4.3. DONNER UNE VISIBILITE AUX AGENTS DU SRC SUR LES SUITES APPORTEES A LEURS CONTROLES 83
6.5. VEILLER A L'AMENAGEMENT DES ESPACES DE TRAVAIL, A LA DEMULTIPLICATION DES APPLICATIFS ET A L'USAGE DU TELETRAVAIL 84
6.5.1. METTRE UN TERME ET OU LIMITER LE DEPLOIEMENT DES *OPEN SPACES* 84
6.5.2. ENGAGER DES INFORMATIONS-CONSULTATIONS SUR LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX APPLICATIFS 84
6.5.3. VEILLER A L'USAGE DU TELETRAVAIL 84
7- BIBLIOGRAPHIE 85

1 - Introduction

1.1. Rappel de la demande de la FS-CSA-M

Lors du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériel des 22 et 23 septembre 2022, les représentant-es des organisations syndicales ont voté à l'unanimité le recours à une expertise conformément au point n°1 de l'article 55 du décret de 82-453 modifié en cas de risque grave.

Les représentant-es du personnel ont en effet considéré que la situation constatée dans les services laissait présumer l'existence d'un risque grave psychosocial, qui s'entend comme un risque pouvant occasionner des accidents ou maladies avec séquelle (définition du ministère du Travail) touchant l'ensemble des agents du ministère. Ils ont constaté, au regard des remontées des services, des éléments présentés et/ou examinés en instance, et de « *plusieurs enquêtes CHSCT suite à accidents de service, maladies professionnelles, de rapports d'expertise ou des signalements opérés en CHSCT ou sur les registres santé et sécurité* », une aggravation importante des risques psychosociaux sur fond de *« multiplication des réorganisations pathogènes* » (notamment « *OTE et réorganisation de l'inspection du travail* »), « *de baisse des effectifs* » et « *d'opérations de relogement avec la multiplication contrainte des bureaux partagés* ».

De nouvelles élections professionnelles s'étant tenues en décembre 2022, c'est à la formation spécialisée en santé, sécurité et conditions de travail du CSA ministériel Travail-Emploi que revient désormais la responsabilité d'assurer le suivi de cette expertise. Les représentant-es du personnel qui ont voté cette délibération ont demandé que l'instance soit associée à toutes les phases du marché et de la conduite de l'expertise.

Le périmètre retenu est celui du programme 155 avant que celui-ci ne fusionne avec le programme 124 : autrement dit, il concerne les agents affectés aux missions relevant du ministère du Travail et de l'Emploi.

1.2. Rappel des apports de l'analyse de corpus documentaire

Conformément à la méthodologie définie par la formation spécialisée du MTE, ce livrable fait suite à un précédent, transmis le 17 mars 2025 au comité de suivi de l'expertise et présenté en formation spécialisée le 2 septembre 2025. Ce premier livrable était basé sur l'analyse d'un corpus documentaire composé de 215 documents concernant les agents du BOP 155 et émanant de 31 DDETS(PP), soit 30 % de l'ensemble des DDETS(PP).

Ces documents étaient de trois natures :

- Documents témoignant de situations d'exposition à des risques psychosociaux (enquêtes CHSCT/F3S, rapports d'expertises, PV des instances représentatives, courriers collectifs, tracts syndicaux, *etc.*)
- Documents internes à l'administration relatifs à l'organisation de la prévention des risques professionnels, à l'organisation du travail et aux ressources humaines.
- Documents émanant d'institutions d'évaluation des politiques des politiques publiques et d'institution de recherches en sciences sociales et en santé au travail.

L'analyse de ces documents avait tout d'abord comme but de déterminer les grandes catégories de risques et facteurs de risques psychosociaux et leurs causes organisationnelles. Deux facteurs de risques psychosociaux ressortent particulièrement : le premier est l'intensification du travail, qui concerne 100 % des DDETS(PP) de l'échantillon. En raison d'une diminution progressive des effectifs, nombreux sont les agents qui font face à un doublement de la charge de travail de façon prolongée, pour pallier le non-remplacement de certains postes. Les effets de cette intensification sont aggravés par d'autres facteurs de risques comme les interruptions d'activité, la complexification des tâches et l'imprécision des objectifs.

Le second facteur de risque saillant est le déficit de soutien managérial, qui concerne 83 % des DDETS(PP) de l'échantillon. Le corpus cible en particulier les fonctions de responsable d'unité de contrôle qui, tout en étant elles-mêmes sujettes à des formes de glissement de tâches, posent des questions relatives au pouvoir organisationnel de l'encadrement de proximité, à l'articulation entre management et expertise ou encore à l'ancrage du management vis-à-vis du travail réel.

Un deuxième objectif de l'analyse de corpus était d'identifier les dispositifs de prévention, leurs limites éventuelles, et les préconisations déjà émises les concernant. La réorganisation des instances dans le cadre de la réforme de l'OTE a pour effet de cloisonner le dialogue social, en particulier entre le niveau départemental et le niveau régional du MTE, alors même que ces deux niveaux continuent à être interdépendants dans l'organisation réelle du travail. Alors que les agents des DDETS(PP) dépendent pour la plupart des ministères sociaux, cette fragmentation institutionnelle implique une réorganisation des responsabilités en matière de santé et de sécurité au travail au profit des directions départementales interministérielles placées sous tutelle préfectorale. À ces transformations s'ajoute l'étanchéité des informations entre les niveaux départemental, régional et national sur l'état des effectifs, la centralisation des alertes et signalement, les indicateurs QVT ou encore les rapports de la médecine du travail, entravant les politiques de prévention. Ces dynamiques ne vont pas sans débats sur le périmètre des instances représentatives du personnel du MTE, en particulier de son CSA central.

1.3. Les objectifs de la phase qualitative

Un premier apport du présent livrable par rapport au précédent découle de sa méthodologie, celle d'entretiens qualitatifs menés dans une logique d'étude de cas. Le croisement des entretiens qualitatifs entre agents, chef-fes de service, postes de direction et fonctions support permettra d'approfondir l'analyse des facteurs de risque mentionnés dans le corpus documentaire. On cherchera ici à interroger les rôles respectifs de tous les niveaux hiérarchiques et des fonctions support dans l'aménagement des contraintes auxquelles sont soumis les métiers du travail et de l'emploi, tout en prêtant également attention aux contraintes et ressources des postes d'encadrement et des postes support eux-mêmes.

Deuxièmement, ce rapport entend élargir le champ des postes couverts. En effet, d'une part, les documents collectés lors de la première phase sont très centrés, d'un point de vue professionnel, sur les agents du système d'inspection du travail. Cela invite à accorder dans cette deuxième phase une place importante aux métiers de l'emploi : quelles sont leurs spécificités par rapport à ceux des pôles Travail, tant en termes de charge de travail, de critères d'évaluation que d'organisation du travail ? Comme le soulignait le livrable I, caractériser ces métiers est essentiel « pour comprendre si et comment les contraintes organisationnelles et

les leviers d'adaptation varient en fonction des missions exercées »[1]. Le même objectif sera poursuivi à l'échelle de l'encadrement intermédiaire : en ayant en tête les premières analyses relatives au travail des RUC à l'inspection du travail, il s'agira de cerner le rôle des cadres intermédiaires de l'emploi dans la régulation du travail, ainsi que leur perception des contraintes et des marges de manœuvre dont disposent les agents. Plus largement, on systématisera les questions relatives aux RUC à tous les niveaux de l'encadrement, pour analyser le rôle des différents échelons hiérarchiques dans l'organisation concrète de la prévention.

D'autre part, du point de vue de l'échelle d'analyse, l'échantillon du livrable 1 est quasi-exclusivement composé de documents émanant des DDETS(PP). Le présent livrable élargit également l'analyse à l'échelon régional, celui des DREETS. Il s'agit tout d'abord de documenter les facteurs de RPS auxquels les agents des DREETS rattachés au BOP155 sont exposés, en étudiant la spécificité de leurs missions, des contraintes auxquelles ils font face et des marges de manœuvre dont ils disposent. Les métiers des DREETS nous intéressent également en raison du rôle d'appui technique et/ou de formation que les agents de ces structures sont susceptibles d'endosser vis-à-vis des agents des DDETS(PP). Selon la façon dont il est mis en œuvre, ce soutien fonctionnel est en effet à même de réduire l'exposition à certains facteurs de risques (comme l'incertitude de la situation de travail, la complexification du travail ou l'imprécision des objectifs), ou au contraire, de l'augmenter.

Enfin, ce sont les services support de la DREETS qui nous intéresseront : en plus d'être les interlocuteurs des agents des DREETS en matière informatique, RH ou encore bureautique, ces services continuent d'intervenir dans certaines dimensions de la vie professionnelle des agents comme l'avancement ou la formation. De même, les plafonds d'emploi et les budgets de fonctionnement du programme 155 continuent d'être alloués aux DDETS(PP) par les DREETS. L'analyse des dynamiques de division du travail entre les SGCD et les DREETS apparaît dès lors incontournable pour comprendre la réorganisation du système de prévention.

1.4. Méthodologie

Pour mener à bien cette analyse, un certain nombre de choix méthodologiques ont été effectués.

1.4.1. UNE CONFIDENTIALITE RENFORCEE

Le premier choix à mentionner, car il explique la méthode d'exposition retenue dans cette note méthodologique, concerne l'anonymisation. Conformément au cahier des charges et aux principes déontologiques du cabinet Aptéis, les propos recueillis sont confidentiels. Plus encore, dans la mesure où les sites qui ont été investigués le sont en tant que « sites-témoins » d'un périmètre national, il a été décidé en comité de suivi de garantir également leur confidentialité. Ce choix vise à éviter que la lecture du rapport porte à incriminer des sites en particulier si des dysfonctionnements y ont été rencontrés, alors même que ces sites ne sont pas investigués pour eux-mêmes. Il permet de garder en tête que malgré la spécificité des configurations locales rencontrées, les résultats présentés ci-dessous ont une portée nationale. C'est pourquoi ni les noms des départements, ni ceux des régions ne figurent dans ce livrable.

[1] Gaudric (P.), Mathivet (A.), *Expertise sur l'exposition aux risques psychosociaux des agents du MTE. Livrable 1 : Analyse de corpus documentaire*, Aptéis, 2025, p. 38.

Ces sites ne seront pas non plus anonymisés par des lettres ou des chiffres : en effet, le référencement des citations par site pourrait conduire à les identifier en recoupant dans tout le rapport les citations relatives à une même structure.

1.4.2. DES SITES CHOISIS SUR DES CRITERES SIGNIFICATIFS D'EXPOSITION AUX RISQUES

Il reste malgré tout essentiel d'expliciter dans cette note méthodologique les critères de choix des sites, car la diversité des configurations rencontrées est gage de la robustesse des résultats que nous présentons.

Il a été décidé en comité de suivi de sélectionner six sites, soit deux DREETS et deux DDETS(PP) par DREETS (une DDETS-PP et trois DDETS). Ces différents sites sont autant de cas d'étude permettant de faire varier les contraintes auxquelles les agents sont exposés. Ils se différencient selon les critères suivants, qui peuvent se recouper selon les DDETS(PP) concernées :

- Existence d'une seule unité de contrôle de l'inspection du travail, afin d'étudier les contraintes spécifiques auxquelles font face les services de contrôle de l'inspection du travail dans les plus petits départements ;
- Existence d'un site détaché, pour analyser les effets en termes d'encadrement, de collectif de travail et de prévention des risques ;
- Département à spécificité agricole dans lequel les mobilisations agricoles ont été fortes à début 2024, afin d'interroger les formes d'organisation du travail et de soutien fonctionnel découlant de cette spécificité, ainsi qu'à la prévention des violences externes liées à cette activité de contrôle ;
- Occurrence d'un déménagement dans les deux ou trois dernières années, dans la continuité de la circulaire Borne du 8 février 2023 relative à la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires d'État. Ce critère permet d'examiner les effets de l'« optimisation immobilière » souhaitée et de se demander s'ils viennent ou non s'intersecter avec les autres facteurs de risques déjà identifiés.

À ces critères de sélection explicites s'ajoutent d'autres variables structurelles qui sont apparues au fil des entretiens et qui sont susceptibles de différencier certains sites les uns des autres :

- Une DREETS compte un grand nombre de départements, ce qui implique l'existence d'un site annexe en plus du site principal, et une importante distance géographique ainsi qu'un grand nombre de départements à couvrir pour les agents DREETS ;
- L'autre DREETS à l'inverse est de taille plus réduite, moins de 7 départements, ce qui correspond au nombre moyen de départements par région en France hexagonale ;
- Deux des DDETS sont situées dans des départements qui sont des chef-lieux de région, ce qui implique une proximité géographique à la DREETS ainsi qu'une relation différente aux préfets et préfètes (le préfet de département du chef-lieu de région étant également chef-lieu de région).

1.4.3. DES ENTRETIENS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

Sur chacun des sites, il était initialement prévu de réaliser 14 entretiens soit 84 au total, répartis de la manière suivante. À quelques exceptions près, la méthode a été déployée à l'identique sur les sites. Dans une des DDETS(PP) ciblées, nous n'avons ainsi pas rencontré la référente SGCD. C'est aussi le cas à la marge de quelques entretiens « métier », qui ont été

annulés en raison de l'indisponibilité des agents, mais qui *in fine* ont été réalisés en visio *a posteriori* de notre passage au sein de leur direction.

	Méthodologie déployée
Entretiens menés à 2 expertes	1 entretien directeur-ice
	1 entretien représentant-es du personnel
	1 entretien directeur-ice adjoint-e
Entretiens individuels menés à 1 experte	10 entretiens
Entretiens collectifs menés à 2 expertes	1 entretien collectif
Total	14 entretiens

Afin d'obtenir une vue d'ensemble des champs et métiers du BOP 155, nous avons décidé de panacher les entretiens selon les DREETS et leurs DDETS(PP) de rattachement. Une des deux DREETS – celle dans laquelle se situe la DDETS(PP) à dominante agricole – a été ciblée en mettant l'accent sur les métiers du pôle Travail. Dans les trois autres sites, l'accent a au contraire été mis sur les métiers de l'emploi.

Ce fonctionnement par « dominante » est marqué par trois différenciations des entretiens :

- Le nombre d'entretiens réalisés sur l'un ou l'autre champ dans chaque site ;
- L'entretien à 2 expertes avec la direction adjointe de l'un ou l'autre champ ;
- Et enfin le service choisi pour l'entretien collectif. Sur les sites à dominante « travail », les entretiens collectifs ont ainsi été conduits avec des inspecteurs et inspectrices du travail dans des sections à dominante agricole et, dans la DREETS, avec des ingénieur-es de prévention. Dans les sites à la dominante « emploi », ce sont des CDET, des gestionnaires de mesures à destination des entreprises et des agents du pôle entreprises et économie de la DREETS qui ont été rencontré-es en entretien collectif. Sur ces postes, la méthode de l'entretien collectif a été privilégiée pour appréhender les modalités de réalisation de l'activité avec les agents eux-mêmes.

Sur chaque site, 3 entretiens individuels ont été menés à deux expertes avec des interlocuteurs identifiés par Aptéis et sollicités en raison de la fonction occupée et/ou de leur niveau de responsabilité : la direction locale, le ou la directrice adjoint-e du champ marqué par la dominante, et les représentant-es du personnel de l'instance compétente. La conduite de l'entretien en binôme a pu permettre une compréhension commune et partagée des informations ainsi délivrées qui portent sur le contexte d'organisation, les orientations stratégiques, la prévention des risques professionnels ou les débats menés au sein des instances représentatives du personnel.

Enfin, nous avons mené à chaque fois 10 entretiens individuels réalisés par une experte auprès des agents des différents sites retenus appartenant aux différentes catégories d'emplois, de fonctions et de services inclus dans le périmètre de l'expertise mais également présentant des caractéristiques socioprofessionnelles variées (âge, ancienneté au poste, statut, etc.). Ces entretiens individuels ont aussi permis d'échanger avec des acteurs-clés des fonctions support ou de la prévention, comme les référent-es SGC, les assistant-es de prévention ou les assistant-es social-es.

Au total, ce sont 85 entretiens (individuels et collectifs) qui ont été menés dans le cadre de cette deuxième phase.

1.4.4. PRECAUTIONS METHODOLOGIQUES

Comme toute méthode sociologique, le protocole retenu ne va pas sans contraintes et limites qu'il importe d'avoir en tête avant de lire le présent rapport.

Tout d'abord, si cette méthodologie a pour avantage de garantir un nombre d'entretiens identique sur les différents sites retenus, cet équilibre représente aussi une contrainte compte tenu de la diversité de tailles des structures. En effet, dans la DDETS(PP) prise comme cas d'étude, nous avons pu en 14 entretiens rencontrer la majeure partie des agents du BOP 155.

À l'inverse, dans les DDETS les plus fournies en effectifs et dans les DREETS, il a fallu opérer une sélection des entretiens « métier » sur les créneaux qui n'étaient pas déjà occupés par les postes de direction, les fonctions support et les acteurs de la prévention. Ainsi, afin d'avoir une vue d'ensemble des différents postes, nous avons essentiellement ciblé en DREETS les postes de chef-fes de service, au détriment des autres postes « métier ».

Enfin, afin de marquer la mixité des postes concernés, ce rapport mobilise l'écriture inclusive lorsque son usage ne compromet pas la fluidité de lecture. Ce procédé est également utilisé pour renforcer la confidentialité des propos des agents rencontrés : le masculin et le féminin sont indifféremment employés pour citer nos interlocuteurs et interlocutrices, sans que cela corresponde nécessairement au genre de la personne citée.

1.4.5. PLAN

Après avoir présenté le périmètre de l'enquête qualitative en distinguant les missions du volet Emploi et celles du Travail, à fois dans les DDETS (PP) et les DREETS (chapitre 2), nous montrerons dans le chapitre 3 comment les acteurs locaux de la prévention héritent de situations de surcharge de travail sans avoir de marges de manœuvre substantielles pour les résorber. Leurs pratiques de régulation de la charge de travail peuvent contribuer à exposer les agents à de nouveaux risques et à augmenter leur charge de travail. Nous nous concentrerons dans le chapitre 4 sur le poste de chef-fe de service afin de montrer en quoi ils ont un rôle central dans la prévention des risques psychosociaux du fait de leur proximité avec les équipes. Nous verrons toutefois qu'ils font face à de multiples carences organisationnelles qui nuisent à leur rôle d'appui fonctionnel et qui les exposent, en même temps que leurs équipes, à des risques psychosociaux. Le chapitre 5 montrera que la politique de prévention des RPS est empêchée à plusieurs titres. Les acteurs de la prévention ont une compréhension partielle voire erronée de ce que recouvre la notion de risques psychosociaux, tandis que plus spécifiquement les directions intériorisent les contraintes budgétaires. Cela entraine des actions limitées souvent individuelles, *a posteriori* d'un évènement, et rarement en amont pour éviter les risques. En DDETS (PP), cette situation est aggravée par l'éclatement des acteurs-clés de la prévention engendré par l'OTE.

2- Présentation du périmètre de l'enquête qualitative

Ce chapitre vise à fournir des premiers éléments sur les missions et caractéristiques des postes tenus par les agents à la fois au niveau départemental et régional. Il ne s'agira pas ici d'être exhaustif mais bien de présenter les principales missions investiguées afin de faciliter la lecture.

2.1. Les métiers en DDETS(PP)

Depuis la réforme de l'OTE, les services de l'emploi et du travail en DDDETS(PP) se voient refondus au sein d'une direction interministérielle. Les métiers de l'emploi et de l'accompagnement aux entreprises) à travers les nouveaux organigrammes, sont souvent ceux qui font la synthèse entre les deux anciennes organisations (UD-DIRECCTE et DDDCS), et font exister la transversalité recherchée par la réforme.

2.1.1. Les services de l'emploi et de l'appui aux entreprises

Les services de l'emploi recoupent trois types de prérogatives, relatives à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'accompagnement des entreprises. Selon les DDETS(PP) concernées, les différentes missions peuvent être soit réunies au sein d'un même service chargé des politiques de l'emploi et des politiques d'appui aux entreprises, soit reliées à d'autres agents des politiques sociales au sein d'un service chargé de l'insertion sociale et professionnelle.

Un premier ensemble de métiers a trait aux politiques de l'emploi et de l'appui aux entreprises. Ces métiers ont fait l'objet d'une attention réduite tant au niveau universitaire que syndical. Selon les structures, ils peuvent être reliés les uns aux autres de façons différentes dans les organigrammes. En dépit de ces variations, les métiers de l'emploi et de la formation professionnelle en DDETS(PP) ont pour point commun d'être en prise directe des politiques publiques de l'emploi. On présentera ici les missions des services de l'emploi et de l'appui aux entreprises, ainsi que deux postes spécifiques à ce pôle : les CDET et les DARP.

2.1.1.1 La gestion des mesures en matière d'emploi

Une première famille de fonctions est occupée par les « gestionnaires de mesures », « gestionnaires de dispositifs » ou « instructeurs administratifs », selon les fiches de poste. Ces missions consistent à instruire des dossiers relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle. On trouve aussi des agents de catégorie A dans les services où travaillent les gestionnaires de mesures. Ces agents peuvent instruire des dossiers et assumer des fonctions d'encadrement des gestionnaires de mesures précédemment présenté-es. Elles et ils assument également des missions d'accompagnement des entreprises à travers certains dispositifs.

Les dossiers à instruire correspondent à des prérogatives de l'État qui sont hétérogènes. Sur certains d'entre eux, les décisions administratives prises par les agents peuvent ouvrir directement à l'octroi de deniers publics aux entreprises, comme c'est le cas pour les demandes d'autorisation d'activité partielle, les financements accordés à des structures d'insertion dans le cadre de l'insertion par l'activité économique (IAE) ou la gestion de l'apprentissage.

D'autres dispositifs octroient des agréments susceptibles, pour certains d'entre eux, de donner droit à des aides financières de l'État, et pour d'autres, valant autorisation d'exercice sur le marché du travail, comme c'est le cas par exemple pour l'agrément délivré aux organismes de services d'aide à la personne (SAP).

Une autre série de missions concerne les ruptures collectives du contrat de travail :

- Validation ou homologation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), qui va de pair avec l'entretien de relations régulières avec l'entreprise tout au long de la procédure ;
- Validation des accords de ruptures conventionnelles collectives ;
- Suivi des demandes d'exonérations de cotisations patronales pour les structures situées en zones de revitalisation rurales ou en zone France ruralités revitalisation.

Enfin, un autre volet est relatif à la formation professionnelle et concerne le traitement des dossiers de validations des acquis de l'expérience (VAE) et le suivi des titres professionnels.

Nous verrons dans la suite du rapport que les agents des services de gestion de mesures sont exposés à des exigences de travail communes : des délais d'instruction de dossier, l'instabilité des dispositifs au gré de nouvelles politiques publiques de l'emploi, des effectifs qui tendent à diminuer.

2.1.1.2 Les chargé-es du développement de l'emploi et des territoires (CDET)

Le poste de « chargé du développement de l'emploi et des territoires » a une histoire longue au sein des services : il hérite de fonctions d'animation territoriale créées en 1989 avec les « coordonnateurs emploi-formation », devenus par la suite des « chargés de mission d'animation territoriale » dans les années 2000[2] avant que leur poste prenne la dénomination actuelle dans les années 2010.

À l'heure actuelle, les fonctions de CDET sont essentiellement orientées vers l'animation de dispositifs et de partenariats locaux : la loi Plein emploi, mise en place dès 2024, crée des réseaux pour l'emploi qui prennent la forme de comités pour l'emploi déclinés aux échelles nationale, régionale, départementale puis locale. Ces comités réunissent entre autres les services de l'État (ministère du Travail et de l'Emploi, ministère de l'Intérieur), ceux de France travail (dont la création fait aussi partie de la loi Plein emploi), les missions locales, Cap emploi et les collectivités territoriales. Les CDET sont chargé-es d'animer les Comités locaux pour l'emploi (CLPE), qui sont présidés par les préfet-es ou sous-préfet-es, et par des représentant-es des collectivités territoriales. L'ambition de ces comités territoriaux est de définir « les stratégies locales de l'emploi et [de] les tradui[re] de manière opérationnelle », en définissant des priorités[3].

Les CDET sont en charge du secrétariat de ces instances infra-départementales. Ils et elles sont censé-es être force de proposition d'actions prioritaires en matière d'emploi, dont ils assurent le copilotage avec les autres partenaires institutionnels. Ils sont également chargé-es d'entretenir les liens institutionnels entre les réunions des CLPE, qui ont lieu au moins trois fois par an.

[2] Borel (P.), Ferras (B.), Ville (C.), *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi - Cartographie, bilan et recommandations (MAP)*, IGAS, 2013.

[3] Ministère du Travail et des Solidarités, « Une nouvelle gouvernance au service des territoires : le comité national pour l'emploi et les comités territoriaux pour l'emploi », 9 octobre 2024. https://travail-emploi.gouv.fr/une-nouvelle-gouvernance-au-service-des-territoires-le-comite-national-pour-lemploi-et-les-comites-territoriaux-pour-lemploi

Nous verrons dans la suite du rapport que le poste de CDET revêt des caractéristiques différentes en fonction des territoires, de la manière dont le poste est valorisé au sein de la direction départementale et enfin de l'accompagnement dont bénéficie le CDET dans l'exercice de sa fonction.

2.1.1.3 Les délégué-es à l'accompagnement des parcours professionnels (DARP)

Depuis 2022 existe un autre poste de catégorie A aux missions spécifiques, celui de DARP. Il a été créé aux lendemains des confinements liés à la pandémie de Covid-19 pour une durée de deux ans, dans le contexte de l'anticipation d'une crise économique, avant d'être pérennisé. Originellement désigné-es comme « Délégué-es à l'Accompagnement des Reconversions Professionnelles », ces agents, qui sont pour moitié fonctionnaires et pour moitié, contractuel-les, ont été chargé-es d'accompagner les entreprises en les informant sur les dispositifs auxquels elles avaient droit, en les aidant à envisager des reconversions ou diversifications d'activité, et à accompagner la formation ou la reconversion de leurs salarié-es. L'objectif était alors la prévention des licenciements économiques et la préservation des compétences des salarié-es. La création de ces missions suit celle du dispositif Transco (Transitions collectives), sur lequel les DARP s'appuient. Lancé en 2021, il ouvre des financements publics aux projets de reconversion des salariés vers des métiers dits « porteurs ».

Dans un contexte où tous les territoires et entreprises n'étaient pas affectés de la même façon par la conjoncture économique, les missions des DARP se sont progressivement élargies à l'accompagnement des entreprises dans l'ensemble des problématiques relatives aux ressources humaines, à l'emploi et aux compétences. L'acronyme a alors évolué en 2024 pour désigner des « Délégué-es à l'Accompagnement des entreprises et des paRcours Professionnels ».

Il est attendu des DARP d'aller au-devant des entreprises qu'ils et elles auront identifiées pour effectuer des diagnostics et proposer des solutions aux problèmes qu'elles rencontrent sur ces différents volets. L'exercice de leurs missions exige donc une connaissance fine des différents dispositifs d'aide aux entreprises, du tissu économique local et du réseau de partenaires institutionnels locaux en matière d'emploi, d'économie et de formation professionnelle, avec lesquels les DARP sont en contact fréquent.

2.1.2. LE POLE TRAVAIL EN DDETS(PP)

Les pôles Travail en DDETS(PP) ont souvent des organisations plus standardisées que les autres services des DDETS(PP). Cela est lié à la fois à la spécificité de leurs missions et au maintien d'une ligne hiérarchique interne à la DGT, qui impose l'identification d'une même ligne hiérarchique et fonctionnelle. On dégagera ici trois familles de métiers : les agents de contrôle de l'inspection du travail, les assistant-es d'unité de contrôle et les agents de renseignement en droit du travail.

2.1.2.1 Les agents de contrôle de l'inspection du travail

Le métier le plus connu de ces services est celui des agents de contrôle de l'inspection du travail. Ces agents sont pour leur écrasante majorité[4] issu-es du corps de l'inspection du travail (catégorie A) et, dans une proportion aujourd'hui quasiment inexistante, du corps de

[4] On compte au 31 mars 2024 1563 IT pour 82 CT parmi les agents de contrôle. DGT/SDAT/DPSIT, *Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*, 2024.

contrôleur du travail (catégorie B)[5], qui a été progressivement mis en extinction dans le cadre de la réforme Ministère Fort (2013). En France, les agents de contrôle sont les seuls fonctionnaires en charge de l'action publique à ne pas être soumis à l'autorité préfectorale. Ce principe d'indépendance implique *« la libre décision »* de l'agent dans les suites à donner à ses contrôles[6], en particulier lors du constat d'une infraction. Les agents de contrôle sont très attachés à ce principe d'indépendance et le choix de ce métier recouvre, pour de nombreux-ses agents, un caractère vocationnel.

Depuis la réforme Ministère Fort, ces agents travaillent dans des unités de contrôle, qui sont des services de sept à douze agents[7] encadrés par des responsables d'unité de contrôle (RUC)[8], qui sont eux-mêmes issu-es du corps de l'inspection du travail. Le nombre d'unités de contrôle par DDETS(PP) est fonction du nombre de salarié-es présent-es dans le département, les postes étant paramétrés pour que l'on compte un agent pour environ 8 000 à 11 000 salarié-es[9].

Ces agents ont pour mission première de contrôler la conformité des entreprises au droit du travail, et de faire en sorte que ce droit y soit appliqué. Pour ce faire, ils disposent à la fois d'une compétence géographique sur un territoire administratif, la section d'inspection, et d'une compétence juridique généraliste sur l'ensemble du Code du travail, qui leur confère également des moyens de coercition et de sanction.

Si la plupart des sections d'inspection sont généralistes, le système d'inspection du travail français conserve une part de spécialisation qui hérite notamment de l'existence de plusieurs corps d'inspection du travail avant 2009[10]. En particulier, dans chaque DDETS(PP) existent des sections « à dominante » transport ou agriculture, qui semblent souffrir d'un manque d'attractivité. Elles impliquent en effet d'acquérir une technicité particulière tout en conservant une pratique généraliste.

2.1.2.2 Les assistant-es de contrôle

Les assistant-es de contrôle, aussi désigné-es comme AUC, assistent les agents de contrôle dans leur travail, sous la responsabilité des RUC. Leur poste couvre un large panel d'activités venant faciliter et appuyer le travail des agents de contrôle et plus largement, le bon fonctionnement d'une unité de contrôle : accueil physique et téléphonique du public, logistique, gestion des courriers électroniques et postaux, archivage des dossiers ou encore préparation de courriers types pour les agents de contrôle et remontée d'indicateurs aux RUC, *etc.* Cette polyvalence signifie qu'elles et ils ont plusieurs commanditaires pour leur travail : les RUC, les agents de contrôle et, parfois, l'équipe de direction. Dans le même temps, ils sont la vitrine de l'unité de contrôle auprès du public, qui peut les joindre par téléphone

[5] Formellement, la différence entre ces deux corps est liée à leurs prérogatives : les contrôleurs et contrôleuses du travail n'ont pas de pouvoir de décision administrative. Outre cette démarcation juridique, une division du travail s'est instaurée, dans laquelle les inspecteurs et inspectrices contrôlent les établissements de plus de cinquante salarié-es, et les contrôleurs et contrôleuses, ceux de moins de cinquante salarié-es.

[6] Article 17 de la Convention n°81 de l'OIT.

[7] Près de 90 % des unités de contrôle comprennent entre 7 et 12 sections d'après un questionnaire de l'IGAS délivré aux RUC en 2022, ce qui revient au même nombre d'agents à effectifs plein. Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation de la fonction de « responsable d'unité de contrôle » dans le système d'inspection du travail*, 2022, p. 31.

[8] On reviendra plus en détail sur les contraintes de ce poste d'encadrement dans le chapitre 4, dédié aux responsables hiérarchiques.

[9] En 2024, la DGT estime le ratio à 12 407 salariés par section pourvue et à 12572 salariés par effectif de contrôle. DGT/SDAT/DPSIT, *Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*, op. cit.

[10] Au ministère du Travail, au ministère de l'Agriculture et au ministère des Transports.

sans condition, et dont ils filtrent les demandes pour les agents de contrôle. Cela est susceptible de les exposer à des usagères et usagers en difficulté, et à des violences externes.

Avant les années 2010, ces missions étaient assurées par des secrétaires de section de catégorie C qui assumaient exclusivement des fonctions de secrétariat pour les agents de contrôle. La réforme Ministère Fort, mise en place en 2013, avait pour ambition une requalification de leur métier : une note de la DGT de 2015 entendait « rédui[re] significativement les tâches traditionnelles liées à la relation à l'usager et au fonctionnement de l'UC : accueil, gestion de courrier, classement, archivage… » pour orienter leur activité vers l'appui au contrôle[11], ce qui impliquait un recrutement croissant de catégories B sur ce poste. Pourtant, certains départements privilégient désormais le recrutement de catégories C pour des raisons budgétaires.

2.1.2.3 Les agents de renseignement en droit du travail et la section centrale travail

Le service de renseignements en droit du travail a pour mission d'informer, de renseigner et de conseiller les usagères et usagers en matière de droit du travail. Le contact se réalise principalement par téléphone, par courrier électronique et en accueil physique à travers un système de rendez-vous[12]. Les agents se répartissent les différents modes de réception de la demande par plages horaires. Une grande majorité des demandeurs et demandeuses sont des salarié-es qui travaillent dans des petites entreprises et viennent solliciter des informations et des conseils concernant l'exécution et la rupture du contrat de travail[13].

Les agents de ces services sont souvent de catégorie B : auparavant contrôleurs et contrôleuses du travail, ils et elles sont de façon croissante recruté-es dans le corps des secrétaires administratif-ves[14] et disposent d'une formation plus limitée. Tout comme la plupart des services déconcentrés de l'État, l'organisation des missions de renseignement est percutée par la baisse des effectifs malgré un besoin et une demande des bénéficiaires.

Aux côtés du service de renseignements en droit du travail, la « section centrale travail » s'occupe de la mise en œuvre de toutes les politiques publiques du travail ne relevant ni du contrôle ni du renseignement, comme par exemple l'enregistrement des accords collectifs, l'homologation des ruptures conventionnelles ou la gestion des médailles du travail. Ces services comportent également une fonction de secrétariat et d'animation du Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) qui regroupe les administrations publiques concernées, notamment dans le domaine de la lutte contre le travail illégal.

[11] Note DRH/DGT du 8 décembre 2015, citée par Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation de la fonction de « responsable d'unité de contrôle » dans le système d'inspection du travail*, op. cit., p. 46.

[12] Direction générale du travail, « Instruction 03/2018 relative à l'exercice de la mission d'accès au droit par les Direccte et aux services de renseignements ».

[13] Bonanno (A.), *Des guichets aux contrôles. L'inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*, thèse de sociologie, ENS de Lyon, 2023, p. 146-147.

[14] Ce corps représente 46 % des agents des services de renseignement au 31 mars 2024, contre 26 % de contrôleurs et contrôleuses du travail. DGT/SDAT/DPSIT, *Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*, op. cit., p. 4.

2.2. Les postes en DREETS : soutien, pilotage et missions propres

Les Directions régionales de l'économie de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) sont nées de la fusion des DIRECCTE et des DRJCS lors de la dernière réforme de l'Organisation Territoriale de l'État (OTE) le 1er avril 2021. Elles agissent sous l'autorité du préfet de région mis à part pour les métiers du service d'inspection du travail qui conservent leur ligne hiérarchique d'origine, à savoir la Direction générale du travail (DGT). Depuis l'OTE, les DREETS n'ont donc plus de lien hiérarchique avec les agents des DDETS (hormis SIT) mais maintiennent un lien fonctionnel à travers des missions d'appui, de coordination et de pilotage des politiques publiques mises en œuvre par les agents dans les départements. Les DREETS conservent toutefois le pilotage des plafonds d'emploi des agents DREETS et DDETS(PP) de leur territoire, sans lien hiérarchique avec les agents DDETS(PP) et sans la gestion RH qui est désormais, en majeure partie, prise en charge par les SGC des préfectures départementales. La mise en place de l'OTE et des SGCD en 2021 entraîne ainsi une forme de dispersion des pouvoirs d'agir entre les différentes échelles territoriales (DREETS, DDETS) et le ministère de l'Intérieur via les SGCD. Nous y reviendrons dans la suite du rapport.

Les DREETS sont au nombre de 13 en France métropolitaine. Elles correspondent aux régions administratives issues de la réforme territoriale de 2014, entrée en vigueur le 1er janvier 2016, qui fixe à 13 le nombre de régions métropolitaines et non plus à 22. Ces directions régionales portent l'héritage de ce dernier découpage territorial avec des régions aux tailles très disparates, tant au niveau de l'étendue géographique qu'au niveau du nombre de départements regroupés. Le tableau ci-dessous détaille le nombre de départements compris dans chacune des 13 régions, ainsi que sa superficie.

Région	Nombre de départements	Superficie (km²)*
Auvergne-Rhône-Alpes	**12**	**69 711**
Bourgogne-Franche-Comté	**8**	47 784
Bretagne	4	27 208
Centre-Val de Loire	6	39 151
Corse	2	8 722
Grand Est	**10**	**57 441**
Hauts-de-France	5	31 806
Île-de-France	**8**	12 012
Normandie	5	29 906
Nouvelle-Aquitaine	**12**	**84 036**
Occitanie	**13**	**72 724**
Pays de la Loire	5	32 082
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	31 000

**Données Insee, 2022*

Ces données sont essentielles pour appréhender les différentes missions réalisées par les agents en DREETS puisqu'ils et elles sont censé-es intervenir tout particulièrement en soutien des agents en DDETS(PP) dans le cadre de la mise en œuvre locale des politiques publiques. Les agents en DREETS interviennent également sur des misions propres en lien avec leurs compétences régionales (contrôle des organismes de formation professionnelle, etc.). En fonction de la taille de la région et des choix organisationnels propres à chaque direction

régionale, les agents ont leur poste de travail soit à la DREETS, soit en DDETS(PP) de la région, soit sur un site délocalisé de la DREETS. Nous verrons dans la suite du rapport comment ces configurations singulières impactent les collectifs de travail et l'encadrement intermédiaire.

L'organigramme des DREETS reprend un découpage par pôle de politiques publiques à l'image des DDETS(PP). Nous présentons ci-dessous des grandes missions des DREETS côté Emploi et Travail, en mettant en avant des problématiques de travail propres aux agents travaillant en DREETS telles que la nature du lien DREETS/DDETS(PP).

2.2.1. LES MISSIONS RELEVANT DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les DREETS pilotent, animent et coordonnent les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle relevant de leur champ de compétences, ainsi que celles mises en œuvre dans les DDETS et DDETS-PP.

2.2.1.1 Des missions d'appui fonctionnel aux DDETS

Les DREETS assurent la territorialisation de ces politiques publiques dans la région :

- Développement de l'emploi et des compétences, accès et maintien dans l'emploi, développement et régulation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;
- Anticipation et accompagnement des mutations économiques, compétitivité et sauvegarde des entreprises ;
- Participation aux démarches partenariales et contribution aux projets engagés dans le cadre du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) avec l'ensemble des acteurs pour favoriser le retour à l'emploi et l'activité ;
- Gestion du Fonds social européen (FSE) et pilotage des organismes intermédiaires ;
- Contrôle des acteurs de la formation professionnelle.

Les agents en DREETS interviennent ainsi en appui fonctionnel des DDETS(PP) sur les problématiques liées aux mutations économiques, au développement des filières et l'accompagnement des entreprises, à la compétitivité et la sauvegarde des entreprises, à l'accès et au retour dans l'emploi. Les différentes missions menées par les agents en DDETS(PP) disposent en principe d'un appui technique et juridique par des collègues de la DREETS.

Pour ce faire, les services sont composés de chargé-es de mission généralement de catégorie A qui vont piloter et animer les dispositifs à destination des DDETS. Les chargé-es de projets portent également des mesures à l'échelle régionale en matière d'emploi (« École de la Deuxième chance » par exemple), qui vont être gérées par des gestionnaires (catégorie B). Les agents mobilisent dans leurs missions différents acteurs notamment via des appels à projets et informent leurs différents publics (entreprises, salarié-es, associations, partenaires sociaux, collectivités, etc.).

2.2.1.2 Un service à compétence régionale : les services régionaux de contrôle (SRC)

Les services régionaux de contrôle sont composés à la fois d'agents qui instruisent des dossiers de demande d'agrément pour des centres de formation, et d'agents de contrôle qui vont s'assurer du respect de la réglementation et de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle. Plus précisément, la compétence du SRC porte sur les formations financées sur fonds publics. Pour ce faire, les services sont dotés d'agents qui réalisent des contrôles

principalement sur pièces de l'usage des deniers publics dont les organismes de formation ont bénéficié. L'activité de contrôle d'un dossier peut s'étaler sur une année. La taille de l'organisme et sa complexité organisationnelle sont autant de facteurs qui différencient la durée d'examen d'un dossier et sa technicité.

Comme de nombreuses activités des DDETS et des DREETS, les SRC sont soumis à l'évolution des politiques publiques. Le secteur de la formation professionnelle a connu des transformations majeures ces dernières années qui ont fortement impacté la charge de travail des agents de contrôle. Nous y reviendrons plus précisément au chapitre suivant.

2.2.2. LES MISSIONS RELEVANT DU POLE TRAVAIL

Les missions des agents du pôle T en DREETS sont dédiées à l'appui juridique et méthodologique des services départementaux d'inspection du travail, au relais des instructions nationales mais aussi à des missions propres telles que la construction et la promotion du Plan régional de santé au travail (PRST) ou encore à des missions de contrôle spécifiques (URACTI, BTP, amiante, etc.).

2.2.2.1 L'Unité régionale d'appui et de contrôle du travail illégal (URACTI)

Depuis la réforme Ministère Fort en 2014, des agents de contrôle exercent au sein d'une unité régionale dédiée à la thématique du travail illégal. Les agents en URACTI réalisent des actions de contrôle, essentiellement de lutte contre la prestation de service internationale irrégulière, mais également des fonctions de veille sur le territoire régional pour mieux détecter les situations nécessitant une intervention et un appui juridique et méthodologique à l'ensemble du système régional. Les agents contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme régional en matière de lutte contre le travail illégal, de fraude au détachement, et d'abus de vulnérabilité. Les agents en URACTI participent également en appui aux actions initiées par les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Ils contribuent aux actions de communication interne et externe sur le champ de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement, s'agissant en particulier de l'exécution du plan régional d'action.

Les interventions de ces agents de contrôle doivent s'articuler avec celles des agents des unités de contrôle de proximité qui restent pleinement investi-es de cette problématique. Toutefois, la coordination DREETS-DDETS(PP) dépend d'un ensemble de facteurs qui agira plus ou moins en faveur d'un travail collectif entre les agents des deux échelons territoriaux. La taille de la région va fortement influer sur l'activité des agents de l'URACTI et leurs liens avec les DDETS(PP) de leur territoire. Couvrir plus de 10 départements et être en lien avec l'ensemble des unités de contrôle apparaît plus difficile que dans une région de 5 ou 6 départements où mécaniquement les contacts au sein des UC sont moins nombreux. La taille de la région complique également les déplacements des agents alors même que l'activité nécessite de se déplacer selon des délais quelques fois contraints. Le nombre d'agents est donc déterminant pour assurer pleinement les missions.

2.2.2.2 Les ingénieur-es de prévention (IP)

Les ingénieur-es de prévention en DREETS assurent un appui technique aux agents de contrôle de l'inspection du travail en DDETS(PP) sur des thématiques techniques et scientifiques telles que les risques électriques, chimiques, l'amiante ou le risque machine. Leurs constats peuvent

être produits dans les actes et procédures des agents de contrôle[15]. Les ingénieur-es de prévention ont la singularité de ne pas être titulaires de la fonction publique mais d'être recruté-es sur un contrat de droit privé. Ils sont généralement recruté-es en fonction d'une compétence spécifique sur un type de risque particulier. Ils peuvent toutefois être amené-es à devoir intervenir sur tout type de risque puisque leur nombre par région ne leur permet pas de se limiter à leur domaine de connaissance. Les données de la DGT datant de 2021 indiquent en effet que 71 ingénieur-es de prévention exercent sur toute la France et 67 si on compte uniquement le territoire hexagonal. Si les agents de contrôle en DDETS les sollicitent, ils peuvent ainsi participer aux contrôles et enquêtes accidents de travail et maladies professionnelles et à l'analyse des documents techniques en cause. Leur mission réside à établir un éventuel lien de causalité entre un constat technique et une infraction au code du travail.

Les agents de contrôle en DDETS ont également la possibilité de prendre attache avec des agents DREETS référents techniques. Leur intervention auprès des agents de contrôle dépend de la sollicitation de ces derniers. Cela nécessite donc que le rôle des ingénieur-es de prévention soit bien identifié en DDETS(PP), que les ingénieur-es de prévention soient en proximité et disponibles pour intervenir auprès des agents de contrôle. Enfin, l'effectif d'IP par région est d'autant plus important qu'ils ont d'autres missions qui s'ajoutent à l'appui technique. Ces derniers doivent assurer une veille technologique et réglementaire en prévention des risques, élaborer des outils de formation et de vulgarisation relatifs aux nouveaux textes en fonction des risques. Ils participent ou animent des groupes de travail du PRST et font le lien avec différents acteurs qui agissent en faveur de la prévention des risques professionnels (CARSAT, ARACT, etc.)

2.2.2.3 Les médecins-inspecteurs du travail

Les médecins-inspecteurs du travail, au nombre de 24 en France en 2024[16], participent à l'animation et au pilotage territorial des politiques de prévention et de santé au travail. L'accomplissement de cette mission passe notamment par l'instruction des agréments des services de prévention et de santé au travail, par le suivi de la mise en œuvre de l'agrément accordé et par l'appui et le conseil à ces services. Ces médecins, qui sont des contractuel-les de droit public en CDI, appuient aussi les agents de contrôle pour certaines décisions et avis. Ils réalisent des missions d'expertise médicale en santé au travail dans un certain nombre de conseils et de commissions régionales relatives à ces thématiques. Enfin, ces médecins disposent de pouvoirs propres de contrôle en entreprise qui sont similaires à ceux des agents de contrôle, à l'exception de la rédaction des mises en demeure, procès-verbaux et sanctions administratives[17].

2.2.2.4 Les services de pilotage de l'inspection du travail, des recours et des sanctions administratives

Les pôles Travail des DREETS sont enfin constitués d'un dernier ensemble de fonctions qui ont trait au pilotage et au suivi de l'action de l'inspection du travail. Ces services comportent tout d'abord des postes d'animation de différents services du pôles Travail, chargés de relayer les instructions nationales aux agents en DDETS(PP), de valoriser auprès de la DGT les initiatives locales et de coordonner l'action de l'inspection du travail autour de sujets collectifs.

[15] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000032372797/2016-07-01

[16] Direction générale du travail, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 30/09/2024, 2024.

[17] Article D8123-3 du Code du travail.

Une autre série de postes a trait à l'instruction des rapports préalables à sanction administrative faites par les agents de contrôle – les sanctions administratives étant prononcées par la DREETS – et des recours hiérarchiques et contentieux dirigés contre les décisions édictées par les agents de contrôle de toute la région. Dans la mesure où l'ampleur de leurs missions d'instruction est en grande partie déterminée par les procédures que les agents rédigent en DDETS(PP), la charge de travail de ces services n'est pas toujours prévisible et ils peuvent connaître des pics d'activité. Ces agents ont aussi un rôle d'appui technique à la rédaction de rapports préalables à sanction administrative, par le biais de webinaires et de formations. Ces postes sont le plus souvent occupés par des inspecteurs et inspectrices du travail, ou par des directeurs et directrices adjoint-es du travail, mais certaines fonctions d'instruction de dossiers peuvent aussi être assurées par des contractuel-les ou par des attaché-es.

Ce service a également en charge le pilotage régional des services de renseignements des DDETS(PP) mais aussi le lien avec le parquet général sur le traitement de l'action pénale de l'inspection du travail.

3- Des formes de régulation de la charge de travail génératrices de RPS

Le livrable I a mis en évidence la baisse continue que connaissaient les effectifs du programme 155. En se centrant sur les métiers du pôle Travail, il a aussi souligné l'omniprésence des problématiques de sous-effectifs et de surcharge de travail dans les rapports d'expertise locaux, les rapports de CHSCT/F3S, les alertes de représentant-es du personnel ou encore les DGI. Ces éléments du corpus documentaire ouvrent à de nouvelles questions :

- Quelles sont les stratégies face à l'intensification de la charge de travail liées aux sous-effectifs ? Quelles sont les marges de manœuvre des agents ? Ces contraintes organisationnelles et ces leviers d'adaptation se différencient-ils entre les services du travail et de l'emploi ?
- Que cela nous dit-il des contraintes organisationnelles avec lesquelles doivent composer les acteurs de la prévention ?

En s'appuyant sur ces éléments, ce chapitre montre que les acteurs locaux de la prévention héritent de situations de surcharge de travail sans avoir de marges de manœuvre substantielles pour les résorber. Les pratiques de régulation de la charge de travail mises en œuvre dans les services ont plutôt pour effet d'exposer les agents à de nouveaux risques et d'augmenter leur charge de travail.

La première section montre que l'augmentation de la charge de travail est le produit d'une diminution des effectifs sur laquelle les échelons locaux ont peu de prise et à laquelle viennent parfois s'ajouter d'autres facteurs (3.1.). Alors que les effectifs se réduisent, ce n'est pas le cas des missions à accomplir, ce qui génère des reports de charge multiformes depuis les postes vacants vers les agents (3.2.). L'absence de revue des missions pour contenir la charge de travail les expose à des dilemmes de priorisation (3.3.). Au final, ces pratiques de régulation de la charge de travail ne font qu'accroître l'exposition des agents aux risques psychosociaux (3.4.).

3.1. Des effectifs insuffisants pour assurer les missions

La dynamique constante de réduction des effectifs depuis dix ans est le premier facteur d'augmentation de la charge de travail des agents du BOP 155. Cet accroissement est aggravé par la complexification du travail sur certains postes, par la fusion des régions sur d'autres, tandis que les directions locales disposent d'une marge de manœuvre presque inexistante pour infléchir cette tendance.

3.1.1. DES REDUCTION D'EFFECTIFS SUBIES LOCALEMENT

La réduction des effectifs concerne tous les services où nous nous sommes rendues. Un rapport de mission inter-inspection sur le fonctionnement des DDETS(PP) estime que les effectifs du BOP 155 ont diminué de 20 % en dix ans[18]. S'il a été difficile de connaître les modes

[18] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), 2024, p. 21.

de calcul des plafonds d'emploi et d'entrer dans la « boîte noire » de la négociation des effectifs au niveau local, les rapports d'évaluation produits ces dernières années attestent d'un défaut d'adaptation entre les effectifs et les besoins.

3.1.1.1 Une structure diarchique en matière de pilotage des effectifs

L'opérationnalisation de cette politique budgétaire suit une logique de déconcentration progressive qui accorde en particulier une marge de manœuvre limitée aux DDETS(PP). En effet, les plafonds d'emploi sont négociés entre le niveau central et les DREETS. Ce sont les DREETS qui sont responsables de BOP et qui sont garantes des plafonds d'emploi pour leurs propres effectifs et pour ceux des DDETS(PP) de leurs régions. Bien qu'elles ne gèrent pas la masse salariale, les DREETS ont donc un pouvoir sur le pilotage des effectifs de ces différentes entités. Elles ventilent les enveloppes d'effectifs reçues entre les différentes DDETS(PP), en fonction de plusieurs paramètres. Cette logique de répartition des effectifs vient incarner un premier paradoxe lié à la réforme de l'OTE : malgré la disparition du lien hiérarchique entre les DREETS et les DDETS(PP) sur le champ de l'emploi, ce sont les DREETS qui reçoivent et répartissent les enveloppes financières entre les DDETS(PP), à la suite des dialogues de gestion menés avec les équipes de direction départementales.

Ce constat est cependant nuancé par le fait que les DREETS n'ont aucun pouvoir formel sur la façon dont les DDETS(PP) vont distribuer l'enveloppe reçue entre les services – à l'exception du champ travail où la ligne hiérarchique perdure. Ce sont désormais les SGCD qui exercent ces prérogatives. Les directions de DREETS peuvent tout au plus tenter de convaincre les équipes de direction locales de ne pas faire certains choix qui leur paraissent peu stratégiques, comme l'exprime un directeur de DREETS lorsqu'il évoque une DDETS ayant refusé de renouveler un poste de CDET :

> *« Je suis décisionnaire sur le plafond d'emploi de cette DDETS. Mais quand le DDETS me dit, "les CDET ne servent à rien, je ne remplacerai pas ce poste", je ne peux pas lui imposer de le remplacer. J'ai essayé de rappeler la doctrine régionale d' "un CDET par département". Je ne peux pas me permettre de lui dire "si c'est comme ça, tu ne renouvelles pas l'ETP du tout". Je peux le faire sur l'inspection du travail, mais pas sur le reste. »*

Cet extrait d'entretien atteste des marges de manœuvre différenciées dont disposent les directions de DREETS pour influencer la répartition des effectifs dans le champ de l'emploi ou dans celui du travail.

3.1.1.2 Une régulation des effectifs « sur enveloppe fermée »

Le pouvoir des DREETS sur la négociation du volume d'effectifs est limité par les indicateurs nationaux sur lesquels se basent les choix d'allocation des moyens. Depuis 2021, la DRH a mis en place une « démarche d'analyse de l'adéquation entre les missions et les moyens (AMM) » visant à objectiver la répartition nationale des ressources disponibles par activité entre les directions déconcentrées. Cet outil croise des données récoltées dans le cadre de l'enquête annuelle « EAO »[19] avec une charge de travail théorique en ETPT calculée à partir des données relatives « à l'environnement économique et social et au territoire »[20]. Sans fonctionner nécessairement comme des inducteurs de charge, ces indicateurs sont produits pour mettre en évidence l'équilibre ou le déséquilibre des moyens entre régions puis entre départements et à contribuer à des rééquilibrages le cas échéant.

[19] Enquête affectation opérationnelle.

[20] Cour des comptes, La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015 et 2022, 2024, p. 41.

Dans un rapport sur la gestion des ressources humaines au ministère du Travail publié en 2024, la Cour des comptes pointe deux limites à cette méthode, qui sont autant de freins à l'adéquation entre moyens et besoins. D'une part, certaines données essentielles manquent dans l'évaluation des besoins, comme les vacances de poste, les arrêts maladie longue durée ou encore l'existence de plusieurs sites dans une même DREETS, qui peut peser sur le nombre d'ETPT requis pour l'accueil ou pour la logistique. D'autre part, ces rééquilibrages se font « sur la base d'une enveloppe fermée » :

> *« [Cette méthode] permet de justifier ou d'améliorer la répartition de la ressource existante mais elle ne permet aucunement de dire si les effectifs sont suffisants pour répondre aux besoins de la population. Elle peut même aboutir à la redistribution d'effectifs dans des services qui n'en ont en pas besoin. Elle répond uniquement à une logique financière et statistique, sans vérification d'une logique de besoins exprimés en "postes" ou "métiers". »*[21]

Ainsi, les DREETS, et *a fortiori* les DDETS(PP), semblent avoir une marge de manœuvre très faible sur le volume d'effectifs qui leur est alloué. Par exemple, dans le cas où des sections d'inspection sont créées dans une DDETS(PP), la création se fait ainsi à effectifs constants et impose de supprimer des postes dans d'autres services du SIT.

3.1.1.3 Un suivi des effectifs aléatoire

Une deuxième limite au pouvoir d'action des services déconcentrés sur leurs effectifs concerne la faiblesse des informations dont ils disposent pour suivre la consommation des enveloppes qui leur sont allouées. En effet, ce travail ne semble pas être fait de façon systématique par les SGCD, et c'est aux équipes de direction de DDETS(PP) de solliciter la production de ces outils pour pouvoir obtenir une vision d'ensemble sur la consommation de leur masse salariale. C'est ce qu'exprime le directeur d'une DDETS de 140 agents en évoquant sa prise de poste :

> *« J'avais la SGCD, la DREETS, chacun avait un tableau. Les services RH ne prenaient pas en compte la modification des temps partiels et ils mettaient à jour leur base de données tous les six mois. J'ai demandé à avoir tous les mois un rapport, et je me suis rendue compte que j'avais l'équivalent de 10 postes disponibles à ouvrir. Cela m'a permis de mettre en place des remplacements par anticipation et des CDD renforts de trois à six mois pour les arrêts maladie. »*

Cette faiblesse fait écho à l'insuffisance des indicateurs de gestion et des outils de suivi dont dispose la direction des ressources humaines au ministère du Travail pour « rendre compte de la gestion au fil du temps »[22]. Dans ce rapport, portant sur les exercices 2015 à 2022, la Cour des comptes préconise donc la mise en place de tableaux de bord mensuels de suivi partageables avec les services déconcentrés, dont nous ignorons s'ils existent. Le rapport inter-inspection sur le fonctionnement des DDETS(PP) paru en 2024 constate également un « suivi des effectifs en ordre dispersé, sans consolidation globale »[23].

Enfin, ce suivi des effectifs est compliqué par l'imprévisibilité à laquelle les services déconcentrés sont soumis en matière de plafonds d'emploi. Plusieurs directions de DDETS(PP) témoignent de leurs difficultés à anticiper sur les crédits qui vont leur être alloués. Cette problématique concerne non seulement le renouvellement des contractuel-les, qui peuvent

[21] Ibid., p. 42.
[22] Ibid., p. 38.
[23] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), op. cit., p. 27.

parfois savoir très tard s'ils vont pouvoir retravailler dans la structure, mais aussi les départs en retraite, comme le souligne ce chef d'un service de l'emploi en DREETS :

> *« On m'a dit qu'on ne sait pas. Vous savez, c'est deux départs en retraite, donc a priori ça s'anticipe, d'autant que cela fait un an que je tire la sonnette d'alarme. »*

Cette difficulté était déjà exprimée par le rapport d'inspection cité ci-dessus, qui pointait que les DDETS « dispos[aient] tardivement d'une vision globale de leurs ressources »[24]. Ainsi, les services déconcentrés disposent d'une marge de manœuvre faible pour mettre en adéquation leurs besoins et leurs effectifs, dans un contexte de baisse continue des moyens humains du programme 155 qui constitue le premier facteur d'augmentation de la charge de travail des agents. Les stratégies des directions se reportent sur une consommation la plus proche possible du plafond d'emplois, bien que celle-ci soit compliquée par l'absence de suivi systématique et continu des effectifs. Au-delà de la baisse quantitative des effectifs, d'autres facteurs influencent également l'augmentation de la charge de travail.

3.1.2. DANS LES SERVICES DE L'EMPLOI, UNE COMPLEXIFICATION DU TRAVAIL QUI EN AUGMENTE LA CHARGE

Un deuxième facteur d'augmentation de la charge de travail, qui concerne essentiellement les métiers de l'emploi et de la formation professionnelle, est la complexification du travail, liée à l'instabilité juridique et financière des mesures gérées. En effet, certains des dispositifs précédemment cités sont soumis à l'instabilité des politiques publiques. Tout d'abord, ils peuvent connaître une alternance de phases de stimulation financière et de phases de réduction des enveloppes financières, comme c'est le cas en 2025 en matière d'insertion par l'activité économique. Cette volatilité peut aussi se traduire par le resserrement des critères d'accès à certaines aides, comme en témoigne une gestionnaire chargée de l'activité partielle :

> *« L'activité partielle a beaucoup évolué depuis 2020, on a observé un resserrement des fonds. Les entreprises doivent démontrer clairement qu'elles ont des perspectives de reprise d'activité économique, sinon on refuse leur demande. On a augmenté le nombre de refus pour absence de perspective de reprise d'activité, et ces décisions sont plus difficiles à motiver. Selon les cas, un dossier peut s'inscrire sur 2 heures ou sur 3 jours. Aujourd'hui, il nous faut des compétences comptables. »*

Cette volatilité peut aussi affecter l'existence des dispositifs eux-mêmes : toujours en matière d'activité partielle, le dispositif d'activité partielle longue durée (APLD), mis en place en 2020, a été suspendu en 2023, avant d'être remplacé par le dispositif APLD « rebond », basé sur des critères d'attribution différents à partir de février 2025. Dans des services dont les dispositifs sont moins soumis aux orientations gouvernementales, la complexification peut résulter d'une transformation de la loi. C'est le cas dans les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle, dont la charge de travail a fortement augmenté dans les années 2010. En effet, la loi du 5 mars 2014 crée le Compte personnel de formation (CPF) permettant aux salariés d'acquérir des droits à la formation, mobilisables tout au long de leur vie professionnelle pour suivre un certain nombre de formations énumérées par le code du travail (article L.6323-6 du code du travail). La loi de septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel[25] a largement démocratisé l'utilisation du CPF en introduisant notamment la monétisation des droits à la formation pour chaque bénéficiaire. Cette dernière loi a notamment eu pour conséquence de massifier les demandes d'agrément et d'augmenter les souhaits de financement qui, entre 2020 et 2021, ont doublé en passant de 1 à 2,1 millions. Le marché de

[24] Ibid., p. 52.
[25] LOI n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

la formation professionnelle s'est profondément transformé à travers une hausse des auto-entrepreneurs ou encore une augmentation de la sous-traitance. Selon une enquête menée par le Céreq et la Dares, le nombre d'organismes de formation a augmenté de 12 % entre 2019 et 2021 avec une hausse du chiffre d'affaires de ces derniers qui ont augmenté de 13 %[26]. Ces données contextuelles impactent directement les services SRC en augmentant la charge de travail des agents qui instruisent les demandes et ceux qui contrôlent a posteriori. Les effectifs des services n'ont pas pour autant été réévalués face à cette intensification de la charge.

3.1.3. DANS LES SERVICES SOUTIEN EN DREETS, UNE FUSION DES REGIONS QUI ACCROIT LA CHARGE DE TRAVAIL

Dans d'autres services à compétence régionale, c'est depuis la fusion des régions que les agents témoignent d'une augmentation de la charge de travail. Celle-ci est liée à l'augmentation du périmètre géographique des missions sans accroissement des effectifs. Par exemple, dans une fiche relative aux effectifs du SIT[27], la DGT rappelle que les différentes activités confiées aux agents de contrôle de l'URACTI « *implique un effectif socle seul à même de constituer une équipe qui pourra répondre aux dossiers lourds et complexes dont les agents de contrôle en section d'inspection ne peuvent souvent matériellement pas prendre la charge.* » La DGT indique *alors que « le gabarit des services des URACTI est fixé à 7% des effectifs de contrôle de la région, sans qu'il ne puisse être inférieur à 2 agents auquel il faudra ajouter le responsable de l'URACTI qui assumera également des missions de contrôle. »* Or, les données suivantes de la DGT montrent que seules 3 régions sur 13 dépassent ce seuil de 7 %.

Région	**Agents de contrôle UC-R** *(URACTI et UC-R total)*
Auvergne-Rhône-Alpes	**14 (6.3%)**
Bourgogne-Franche-Comté	**4 (5.5%)**
Bretagne	**4 (4,4%)**
Centre-Val de Loire	**3 (4.4%)**
Corse	2 (20%)
Grand Est	**10 (6.7%)**
Hauts-de-France	**9 (5.7%)**
Île-de-France	**22 (6.1%)**
Normandie	7 (7.7%)
Nouvelle-Aquitaine	**9 (5.4%)**
Occitanie	**5 (3.3%)**
Pays de la Loire	**5 (5.1%)**
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10 (7.7%)
Guadeloupe (y compris St-Martin et St-Barthélemy)	2 (16,6%)
Guyane	2 (40%)
Martinique	2 (22%)
Mayotte	2 (66%)
La Réunion	3 (20%)
Saint-Pierre-et-Miquelon	0

Données issues de l'enquête flash DGT du 31/03/2021

[26] Céreq/DARES, 2024, « Les transformations du marché de la formation professionnelle depuis la réforme de 2018 », https://www.cereq.fr/communique-les-transformations-du-marche-de-la-formation-professionnelle-depuis-la-reforme-de-2018

[27] DGT, « Les effectifs du SIT - principe, état de lieux et repères, Annexe 3 - Fiche relative aux effectifs du SIT et repères d'organisation des services », 2021.

Des régions telles que l'Occitanie et la Nouvelle-Aquitaine où le périmètre à couvrir par les agents en UC-R est relativement grand, avec des temps longs de déplacement, sont très en deçà du ratio préconisé.

Cette problématique d'augmentation de la charge de travail, qui va de pair dans ce contexte avec un éclatement des collectifs de travail, est également rencontrée par les ingénieur-es de prévention.

La taille de la région va de nouveau produire des effets sur l'activité des ingénieur-es de prévention et sur le lien entre la DREETS et les DDETS(PP) du territoire. Le nombre d' ingénieur-es de prévention est également déterminant pour intervenir en soutien des agents de contrôle. Or, 67 ingénieur-es de prévention pour tout sur le territoire hexagonal apparaît relativement faible pour mener un rôle d'appui individuel et collectif à toutes les UC. Le détail de la répartition des ingénieurs de prévention au sein des différentes DREETS met de nouveau en avant des déséquilibres entre l'effectif et la taille de la région à couvrir.

Région	Ingénieur-es de prévention
Auvergne-Rhône-Alpes	**8**
Bourgogne-Franche-Comté	**4**
Bretagne	**4**
Centre-Val de Loire	**3**
Corse	**1**
Grand Est	**6**
Hauts-de-France	**8**
Île-de-France	**8**
Normandie	**6**
Nouvelle-Aquitaine	**5**
Occitanie	**5**
Pays de la Loire	**5**
Provence-Alpes-Côte d'Azur	**5**
Guadeloupe **(y compris St-Martin et** St-Barthélemy)	1
Guyane	1
Martinique	1
Mayotte	0
La Réunion	1
Saint-Pierre-et-Miquelon	0

Données issues de l'enquête flash DGT du 31/03/2021

La taille de la région et le nombre d'IP influeront sur la nécessité de pouvoir intervenir sur tout type de risque et de ne pas se restreindre à sa spécificité acquise lors d'une formation supérieure et durant une expérience professionnelle antérieure. Or, pour les IP cela requiert des temps de formation relativement important pour maîtriser les enjeux d'une diversité de risques. Enfin, la plus-value des ingénieurs de prévention réside dans une connaissance technique pointue d'un risque spécifique, et cette maîtrise est difficilement démultipliable à d'autres risques.

3.2. Le report de charge, pratique centrale face aux sous-effectifs

La principale marge de manœuvre face à la pénurie d'effectifs est de reporter la charge de travail sur les agents restant en poste. Ces situations prennent des formes particulières selon les postes concernés et sont génératrices de situations de risques psychosociaux qui sont désormais installées et génératrices de formes d'usure professionnelle.

3.2.1. À L'INSPECTION DU TRAVAIL : LES INTERIMS, DES REPORTS DE CHARGE EXPLICITES

La situation la plus connue, et déjà documentée dans le premier livrable, concerne les agents de contrôle de l'inspection du travail. En effet, avec une diminution de 18 % de leurs effectifs ETP entre 2017 et 2024, les effectifs de contrôle de l'inspection du travail ont été fortement affectés ces quinze dernières années par des vacances de poste.

1.2 EVOLUTION DES EFFECTIFS DE CONTRÔLE (EN ETPT)



Source : DGT (enquêtes flash effectifs) / Note : Par souci de lisibilité, le nombre d'ETP/ETPT a été arrondi à la valeur entière la plus proche.

Enquête flash sur les effectifs du SIT - Synthèse de l'enquête au 31/03/2024- 1

Source : DGT/SDAT/DPSIT, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, op. cit., p.1

Au 31 mars 2024, on comptait 1 section vacante sur 5 en moyenne[28]. Bien que cette proportion semble s'être réduite depuis, la persistance de vacances de poste conduit toujours des agents de contrôle à assumer régulièrement, en plus de leur section d'inspection, « l'intérim » d'une section vacante, afin de garantir la couverture de l'ensemble des sections par des agents de contrôle.

Cette situation d'intérim structurel – contestée par voie judiciaire[29] – constitue la partie émergée de l'augmentation de la charge de travail. Mais le report de charge prend aussi une forme plus discrète, celle de l'augmentation de la surface de certaines sections d'inspection à l'occasion de redécoupages : entre la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'inspection du travail le 1er janvier 2015, et le 31 mars 2024, 223 sections ont été supprimées, soit 10 % du nombre total de sections[30].

[28] DGT/SDAT/DPSIT, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, op. cit., p. 1.

[29] Un jugement du tribunal administratif de Montreuil en date du 27 décembre 2024 insiste en effet sur le caractère nécessairement provisoire des intérims de section.

[30] Cour des comptes, Le bilan de la transformation de l'inspection du travail, 2020, p. 29 ; DGT/SDAT/DPSIT, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, op. cit., p. 1.

Or, en raison de la multiplicité de mails et de dossiers à traiter, mais aussi de leur hétérogénéité tant en termes de secteurs d'activité que de matières juridiques, ce poste nécessite un travail constant de priorisation et de saut d'un dossier à l'autre, sur des thématiques diverses sur lesquelles chaque agent a *de facto* une expertise variable. En effet, le temps de travail des agents de contrôle se répartit essentiellement entre les déplacements dans les entreprises, le travail de consultation de documents et de rédaction de suites juridiques, la réponse aux mails et les rendez-vous avec les employeurs et les salarié-es. En plus d'augmenter la charge de travail, la réalisation d'intérims augmente aussi la nécessité de sauts qualitatifs d'un dossier à l'autre, ce qui agit sur l'intensité subjective du travail.

L'augmentation du périmètre géographique des missions est aussi visible sur certains postes en DREETS dont la répartition des missions suit, entre autres, une logique territoriale. C'est le cas pour les ingénieur-es de prévention et les médecins-inspecteurs du travail, dont les prérogatives suivent entre autres une logique territoriale. Dans les régions ayant fait l'objet d'une fusion, les agents en poste sur ces missions attestent d'un élargissement important du territoire à couvrir, d'abord à l'occasion de la fusion des régions, puis au fil des départs en retraite non remplacés. Alors que les effectifs sur ce poste ont été divisés par trois, la charge de travail d'une médecin-inspectrice du travail a été multipliée par deux voire par trois, alors même qu'elle est à temps partiel.

3.2.2. DES INTERIMS MOINS QUANTIFIABLES MAIS TRES FREQUENTS DANS LES AUTRES SERVICES

Contrairement à celles de l'inspection du travail, les missions des autres agents du programme 155, en DDETS(PP) ou en DREETS, ne sont pas réparties selon une logique de responsabilité administrative et territorialisée. Par conséquent, les vacances de poste qui les concernent ne nécessitent pas d'être comblées par des intérims en propre suivant des processus de décision administrative. La prise en charge de nouvelles mesures et missions se fait au fil des départs, de façon beaucoup moins quantifiable. Seuls les organigrammes en témoignent parfois : dans les services de l'emploi et de l'accompagnement des entreprises par exemple, on retrouve souvent plusieurs fois les mêmes noms sous des mesures différentes. Même sur ces représentations graphiques de l'organisation du travail, toutes les mesures que chaque agent a à sa charge ne sont pas explicitées.

Ce report de charge entraîne une fragilité organisationnelle relative au remplacement des agents et au soutien social entre collègues. En effet, les gestionnaires de mesure sont parfois seul-es sur une même mesure, voire sur plusieurs mesures. Or, d'une mesure à l'autre, les délais, procédures et applicatifs utilisés ne sont pas les mêmes, ce qui induit une complexification importante du travail des agents concerné-es.

En outre, quel que soit l'échelon territorial, cette absence de binôme de gestion prive les chef-fes de service de marge de manœuvre pour instruire les dossiers lorsque les agents sont en congés ou en arrêt maladie :

> *« On n'a plus de souplesse en termes d'effectifs pour gérer ces absences. La création de binômes n'est pas possible pour tout. Demain, si Madame B[31] est absente, je ne sais pas comment je fais. » (chef-fe de service en DDETS)*

[31] Madame B. est agente de catégorie A chargée de l'apprentissage, du suivi de différents dispositifs et agréments.

« J'ai deux départs à la retraite la semaine prochaine : si on ne me les remplace pas je suis morte. Je suis à la corde. Je ne peux pas décemment demander à des collègues d'aller plus loin. » (chef-fe de service en DREETS)

Dans un autre service, un agent chargé de plusieurs mesures relatives à l'emploi est passé à temps partiel dans le cadre d'une retraite progressive, mais la hiérarchie n'a pas indiqué à ses collègues qui traitait les dossiers pendant les deux jours hebdomadaires où il était absent. Malgré les délais courant sur l'instruction de certains dossiers, ses collègues ont donc décidé de « ne rien faire » car ils avaient peur que la charge de travail leur incombe de façon systématique en son absence, s'ils commençaient « à toucher à ces dossiers ».

Cette absence de binôme de gestion crée aussi une forme d'isolement fonctionnel pour les agents. Elle complique en effet la possibilité d'avoir des échanges professionnels avec ses collègues en cas de doute sur la décision à prendre, dans un contexte où l'absence d'outillage juridique et financier sur certaines mesures peut parfois mettre les agents en difficulté, et où les chef-fes de service ne sont pas toujours disponibles pour accompagner les agents dans leurs interrogations. Le rôle protecteur du collectif de travail en matière de risques psychosociaux se trouve ainsi affaibli.

3.2.3. DES DARP ET DES CDET MOBILISE-ES SUR DES MISSIONS ANNEXES

Dans les services de l'emploi et du soutien aux entreprises, il est également fréquent que des postes paramétrés sur des missions d'animation spécifique, comme celui de DARP et celui de CDET, soient mobilisés pour pallier des vacances de poste sur d'autres types de missions.

Par exemple, si les CDET ont été positionné-es comme des « chevilles ouvrières de la loi Plein emploi » à partir de 2023, le périmètre de leurs missions semble en effet extrêmement labile et adaptable. Ces agents conservent d'autres fonctions historiques, qui dépendent des organigrammes des DDETS(PP) et des manques d'effectifs dans chacune d'entre elles. Il semble ainsi courant que les CDET participent aux dialogues de gestion des structures d'insertion financées dans le cadre de l'insertion par l'activité économique, et à ceux des missions locales, ce qui est susceptible d'occuper une partie importante de leur temps de travail. Dans la DDETS(PP) ciblée à l'inverse, personne n'a le titre de CDET, mais plusieurs agents de catégorie A, dont l'agent recruté comme DARP, assument les missions de mise en place des comités pour l'emploi, tout en étant à titre principal mobilisé-es sur du pilotage de dispositifs ou de la gestion de mesures. Cette diversité de paramétrage des missions de CDET atteste à la fois d'une restriction des moyens humains et d'un certain flou concernant l'envergure de leur poste, qui peut accentuer les dilemmes de priorisation et affecter le sens au travail.

De même, en raison des sous-effectifs des services de l'emploi, certaines DDETS(PP) ne pourvoient pas les fonctions de DARP pour leur privilégier d'autres missions. Ces situations sont symptomatiques à la fois d'une pénurie de moyens humains et d'une tension entre le lien fonctionnel des DARP départementaux (les DARP régionaux puis la DGEFP), et leur lien hiérarchique, qui reste situé en DDETS(PP). En effet, malgré la création de ce poste par la DGEFP, et comme on l'a vu plus haut, ce sont les directions de DDETS(PP) qui ont le dernier mot sur l'allocation de leurs effectifs entre les postes relevant de l'emploi.

3.2.4. UN MANQUE DE POSTES DE SECRETARIAT ET DE GESTIONNAIRES DE MESURES QUI ENTRAINE DES GLISSEMENTS DE TACHES

Le report de la charge de travail se caractérise enfin par des glissements de tâche depuis certaines catégories de postes très affectées par les sous-effectifs, vers d'autres postes contraints d'absorber le surplus de tâches ainsi généré.

C'est tout d'abord le cas dans les services qui disposent de trop peu, ou d'aucun, poste de secrétariat qui pourrait prendre en charge les tâches administratives engendrées par le traitement des dossiers. Cette situation se rencontre très fréquemment dans les unités de contrôle de l'inspection du travail en DDETS(PP). En effet, on compte en effectifs physiques, au 31 mars 2024, 615 assistant-es de contrôle – contre 676[32] en 2021, les effectifs ETP de ce poste ayant déjà diminué de 34 % entre 2009 et 2021[33]. Dans les unités de contrôle les plus affectées par les vacances de poste d'AUC, les agents de contrôle ont pris l'habitude de se passer de secrétariat, accroissant leur propre charge de travail et déréglant la division du travail entre agents et assistant-es. Plus généralement, les agents ont des attentes différentes vis-à-vis des assistant-es de contrôle, et peuvent déléguer plus ou moins certaines tâches, ce qui nécessite une grande adaptabilité des assistant-es. Cela explique que la division du travail entre agents de contrôle et agents de secrétariat soit extrêmement variable selon les cas, ce qui exige une grande adaptabilité de la part des AUC.

Ce glissement de tâches concerne aussi d'autres services des politiques du travail et de l'emploi qui n'ont plus de personnel de secrétariat depuis plusieurs années, et dont les agents de catégorie A assurent eux-mêmes les tâches administratives liées à leurs dossiers, ce qui alourdit une charge de travail déjà augmentée par la pénurie de postes de niveau égal. Cette problématique a en particulier été soulevée en DREETS dans des services de contrôle de la formation professionnelle, un service des recours et des sanctions administratives ou encore un service mutations économiques.

Enfin, les sous-effectifs peuvent aussi générer des glissements de tâches des DDETS(PP) vers les DREETS, en particulier lorsque l'absence de binôme de gestion sur certaines mesures en DDETS(PP) met à mal le service lors de l'absence ponctuelle de l'agent ou de son non-remplacement. C'est ce qu'explique le chef de service des mutations économiques et des PSE d'une DREETS.

> *« On a rencontré des situations où on n'avait plus l'expertise au niveau territorial pour faire le PSE, on a traité les dossiers en s'appuyant sur le directeur [de la DDETS(PP)], on va venir pallier autant qu'on peut. J'ai quand même relayé le fait que notre rôle n'était pas de faire à la place de, que à moyen terme il fallait recruter (…) Quand une DDETS tousse, nous aussi on est malade. »*

Ce chef de service exprime qu'il a, deux ans auparavant, sollicité l'appui d'un coach pendant plusieurs mois, à un moment où son service « prenait beaucoup par glissement » et « subissait la réorganisation des départements ». C'est cet accompagnement externe qui l'a aidé à arrêter de faire certaines tâches à la place des services départementaux les plus amaigris. Ce cas met en évidence la nécessité, dans ce contexte de pénurie généralisée, de repositionner le rôle des DREETS vis-à-vis des DDETS(PP).

[32] Direction générale du travail, *Les effectifs du SIT - principe, état des lieux et repères*, op. cit., p. 9.

[33] Calculs effectués sur la base de Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, op. cit., p. 89 ; Direction générale du travail, *Les effectifs du SIT - principe, état des lieux et repères*, op. cit.

3.2.5. DES LOGIQUES PLURIELLES DE RECRUTEMENT SUR CONTRATS COURTS

Une dernière pratique de report de charge consiste à recruter des agents sur des contrats de CDD (parfois cdisés), de vacation et d'apprentissage[34]. Ce recrutement correspond à trois logiques principales, qui combinent des problématiques d'incertitude budgétaire et d'attractivité des postes.

La contractualisation est tout d'abord liée à la faible attractivité de certains postes en DREETS et en DDETS(PP) pour les agents titulaires. C'est le cas par exemple sur des postes peu valorisés, aux conditions de travail particulièrement difficiles, comme ceux d'AUC ou de chargé-es de renseignement en droit du travail, où des vacataires, des apprenti-es et des contractuel-les peuvent être recruté-es pour effectuer certaines missions principales du service. Comme celle d'assistant-e d'unité de contrôle, cette fonction est aussi désormais assumée par des contractuel-les, et parfois par des apprenti-es[35]. C'est ce qu'explique ce directeur-adjoint en DDETS :

> *« On a un départ en fin d'année dans le service de renseignement. Le poste a été ouvert. Il n'y a pas de titulaire candidat, donc on va embaucher un contractuel d'un an. On préférerait recruter des titulaires parce qu'il y a un risque de non renouvellement des budgets, mais des secrétaires intéressés par ce genre de poste, ça ne court pas les rues. Le contractuel a un super profil, mais c'est un vrai risque. »*

Ce recrutement de contractuel-les est d'autant plus logique qu'il a parfois été le préalable à une suppression pure et simple du poste, comme le souligne cette AUC en détachement depuis un autre ministère, qui envisage de quitter son poste :

> *« Il y avait trois AUC jusqu'à mars 2025, un poste a été supprimé qui était occupé par une contractuelle qui a démissionné. Elle part au 31 août. J'avais dit que si nous n'étions plus que deux, je ne resterais pas : c'est intense, déjà trois c'était difficile, et la direction avait déjà dit que le prochain départ ne serait pas remplacé. »*

Une deuxième logique relève de la mise en concurrence entre les profils des titulaires et ceux des contractuel-les, en particulier dans les départements les plus urbains, où les contractuel-les peuvent être surqualifié-es pour les postes qu'ils convoitent. Si plusieurs directions affirment faire le maximum pour privilégier le recrutement de titulaires, il arrive toutefois qu'un-e contractuel-le soit recruté-e malgré la candidature de titulaires en raison de l'intérêt porté à son profil. C'est le cas par exemple pour plusieurs postes de catégorie A ou de catégorie B dans les services de l'emploi, comme les postes de DARP, qui sont pourvus moitié par des contractuel-les, moitié par des titulaires, ou encore les postes de CDET, qui sont occupés par les deux catégories, sans que nous ayons pu nous procurer d'informations sur la répartition des statuts d'emploi. Ces recrutements de CDD peuvent parfois donner lieu, à terme, à des CDIsations.

Ces phénomènes, et les tensions qui peuvent les accompagner, sont susceptibles d'être aggravés par le fait que dans certains services, l'embauche même de CDD longs est beaucoup plus difficile à obtenir. Des contractuel-les peuvent être recruté-es sur des contrats courts dans l'incertitude de fonds suffisants pour garantir la pérennité du poste ciblé, ou parce que les équipes de direction émettent des doutes sur la nécessité d'un recrutement pérenne. Les chef-fes de service négocient alors des contrats précaires pour alléger momentanément la

[34] On parlera ici de ce recrutement lorsqu'il se fait sur des postes auparavant occupés par des titulaires, mais il convient de ne pas oublier que certains postes en DREETS, comme ceux d'ingénieur-es de prévention ou de médecins-inspecteurs du travail, ont toujours été occupés par des contractuel-les, ce qui est d'ailleurs susceptible d'avoir des effets sur leurs possibilités de carrière dans la fonction publique.

[35] Les contractuel-les représentent 8 % des effectifs des services de renseignements en droit du travail en 2024. DGT/SDAT/DPSIT, *Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*, op. cit.

charge de travail de leurs agents. C'est notamment le cas sur les fonctions support ou sur celles qui sont d'ordinaires laissées de côté dans la priorisation. Par exemple, depuis le départ de la secrétaire d'un service de contrôle de la formation professionnelle, la cheffe de service s'efforce d'« obtenir des vacataires », dont les postes sont le plus souvent de quelques mois. Toutefois, comme le poste n'est pas pérenne, « le problème reste intact » à chaque départ, et nécessite de renégocier l'ouverture d'un poste.

Enfin, certains services ont recours à des contrats d'apprentissage pour assurer des missions qu'ils ne trouvent plus le temps d'effectuer à moyens constants et qui sont laissées de côté dans le cadre de la priorisation[36]. Par exemple, un service des mutations économiques en DREETS a régulièrement recours à des apprenti-es sur des contrats d'un ou deux ans. Sa cheffe de service déclare qu'elle cherche, à travers ce type de recrutement, à « trouver des moyens de mieux fonctionner dans un contexte où on ne peut pas fonctionner ». Ces apprenti-es sont missionné-es sur le développement de missions d'animation territoriale très ciblées autour de projets ponctuels. Dans un service de l'emploi en DDETS, le recours à un apprenti a permis d'aider les agents à travailler sur la montée en qualité des parcours insertion. Les agents ont ensuite repris ce « travail de fond » impulsé par un contrat temporaire.

3.3. Une absence de revue des missions qui expose les agents et les chef-fes de service à des dilemmes de priorisation

Si le principe d'« adapt[ation] du travail à l'homme », inscrit dans le Code du travail[37], a été forgé pour la prévention du risque physique, il signifie aussi qu'il est nécessaire d'adapter les exigences du travail aux moyens humains disponibles pour mener à bien les missions. Le respect de ce principe fondamental de prévention passe par une évaluation de la charge de travail qui doit être adaptée aux moyens. Or, de façon paradoxale, tandis que les effectifs du BOP 155 se réduisent, ce n'est pas le cas des prérogatives de l'État en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle qui, selon les cas, restent les mêmes, voire se multiplient. Le rapport Gollac et Bodier pointe pourtant le caractère pathogène de la déconnexion entre les objectifs et les moyens[38].

Alors que cette charge de travail est rarement évaluée, la nécessité de prioriser les missions et les dossiers est le plus souvent reportée sur chaque service pris individuellement. Cette priorisation peut être assumée par les n+1[39],ou être reportée sur les agents lorsque les chef-fes de service n'investissent pas ce rôle. En témoignent ces ingénieur-es de prévention qui affirment qu'ils ne parviennent pas à savoir quelle est « la ligne du service » : comme leur collectif de travail est atomisé par la distance géographique entre les différents sites de rattachement et que le chef de service n'assume pas de rôle d'animation, c'est l'entretien collectif que nous réalisons avec eux qui leur permet de se rendre compte de l'écart entre leurs pratiques de priorisation.

[36] Voir *supra,* 3.3.
[37] Article L4121-2 du Code du travail.
[38] Bodier (M.), Gollac (M.), dir., *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, coll. « Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé », 2011, p. 89.
[39] Voir *infra,* chapitre 4.

En temps ordinaire, cette liberté de priorisation équivaut à une autonomie professionnelle garante de la possibilité pour les agents d'être acteurs et actrices de leur travail[40] et de l'effectivité des politiques publiques[41]. À l'inverse, dans les situations de travail qui nous occupent, les agents doivent prioriser dans un contexte de pression temporelle importante : de nombreux-ses agents témoignent du stress ressenti face au nombre de mails non répondus ou de dossiers non traités dans les applicatifs qu'ils utilisent.

Alors que les moyens sont réduits, la priorisation est susceptible d'être subie, car elle intervient comme un pis-aller pour faire face à une situation de pénurie de moyens. Elle peut conduire à prendre la responsabilité d'abandonner des missions ou des dossiers qui pouvaient pourtant être un facteur d'accomplissement au travail, conduisant à un sentiment de qualité empêchée[42]. Les agents qui parviennent à opérer pour eux-mêmes une telle priorisation, c'est-à-dire à laisser de côté une partie de leur activité lorsque leur chef-fe de service n'assume pas ce choix, sont en général ceux qui ont déjà une certaine expérience sur le poste, ou ceux qui ont déjà subi les conséquences de l'absence de priorisation sur leur santé (à travers un burn-out par exemple) et reprennent le travail avec la nécessité de réduire leur charge de travail. Les logiques de priorisation énoncées ci-dessous ne doivent donc pas faire oublier que d'autres agents ne parviennent pas à prioriser leur activité, ce qui est source de stress.

3.3.1. UNE PRIORISATION DE L'INSTRUCTION DES DOSSIERS ADMINISTRATIFS

En raison des contraintes administratives qui enserrent une grande partie du travail des agents du BOP 155, cette priorisation s'oriente logiquement vers les dossiers qui doivent être traités dans des délais restreints.

En effet, dans les services de l'emploi, une partie importante des dossiers sont soumis à des délais de traitement au-delà desquels il est considéré que le dossier est tacitement accepté ou rejeté. C'est en particulier le cas en matière d'activité partielle, où le délai de réponse de l'administration est de 15 jours calendaires à réception de la demande d'autorisation, l'absence de décision dans ce délai valant acceptation tacite de la demande[43]. Il en est de même pour les ruptures conventionnelles collectives. En outre, jusqu'au 1er août 2025[44], où le délai est passé à deux mois, les déclarations d'activité des organismes de formation devaient être traitées sous un mois. Pour ce qui est des agréments SCOP et ESUS, les délais sont de deux mois, contre trois mois pour les agréments de service à la personne. L'existence de ces délais est un facteur structurant de la charge de travail – qui se trouve majorée en fonction du nombre de demandes reçues. Elle nécessite des formes de priorisation qui dépendent de la nature des dossiers à traiter. Cette priorisation peut être d'autant plus délicate que, sur la majeure partie des mesures citées, un-e seul-e gestionnaire assume la totalité des procédures[45].

[40] Voir à ce propos Karasek (R. A.), « Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign », *Administrative Science Quarterly*, 24 (2), 1979 ; Bodier (M.), Gollac (M.), dir., *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, op. cit.

[41] Lipsky (M.), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, 30th Ann. Ed. (2010)., New York, Russell Sage Foundation, 1980.

[42] Clot (Y.), *Le travail à cœur : Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Poche / Essais », 2015.

[43] Article R5122-4 du Code du travail.

[44] Décret du n°2025-728 du 29 juillet 2025 - art. 1, portant modification de l'article R6351-6-1 du Code du travail.

[45] Si les services de l'IAE comptent en général plusieurs agents, chacun-e d'entre eux a le plus souvent à sa charge une seule catégorie de structures d'insertion.

Dans un service de contrôle de la formation professionnelle par exemple, il y a en permanence plusieurs centaines de dossiers en attente de traitement dans l'applicatif dans lequel les organismes de formation déposent leurs déclarations d'activité. Or, seuls deux agents sont en poste pour traiter ces dossiers. Afin de ne pas sacrifier à la qualité du traitement des dossiers, les agents de catégorie A chargés du contrôle de ces organismes peuvent être mobilisés sur le traitement de ces déclarations. Leur cheffe de service estime que cette activité occupe 30 % de leur temps de travail : ce sont 30 % de temps en moins pour effectuer des contrôles et traiter les dossiers afférents.

De même, dans un service chargé des mutations économiques en DREETS, l'augmentation du nombre de PSE couplée à la diminution des postes conduit à recentrer le fonctionnement du service sur l'instruction des dossiers, au détriment d'autres dimensions de l'activité :

> *« Comme on n'a jamais réellement réalisé de revue des missions, et qu'on est passé d'une trentaine de PSE en un an à une trentaine en six mois... C'est un peu au détriment de l'autre partie. J'aimerais bien déployer une logique de territoire, mais nos conditions de travail sont dégradées si on veut aller au-delà de nos missions premières et faire du développement. »*

Cette situation s'observe enfin à l'inspection du travail, où les vacances de postes et les intérims qu'elles entraînent accroissent la nécessité d'arbitrer dans la charge de travail. En revanche, les prérogatives de l'inspection du travail n'ont pas diminué, ce qui provoque un décalage entre les moyens et les missions déjà évoqué dans le premier livrable. Or, les critères de priorisation des dossiers semblent largement assumés par les agents eux-mêmes[46], comme le souligne un RUC :

> *« On a une doctrine, des fiches DGT qui nous disent qu'il ne faut faire que l'urgence, mais que tout est urgent (…) ce sont les agents qui le portent. »*

Comme dans d'autres services, ce sont les dossiers porteurs de contraintes de traitement qui deviennent prioritaires sur le reste : sur les sections en intérim, ce sont avant tout ceux relatifs aux licenciements de salarié-e protégé-e et ceux concernant les accidents graves ou mortels qui sont traités.

3.3.2. UNE PRIORISATION QUI SE FAIT AU DETRIMENT DE LA RECEPTION DU PUBLIC

Cette priorisation des dossiers porteurs de contraintes administratives entrave d'autres dimensions de l'activité moins quantifiables et moins visibles. On pense notamment à l'accueil du public. Dans des services de l'emploi, des permanences téléphoniques ont été mises en place afin de restreindre l'afflux d'appels qui pouvait advenir en raison du retard des dossiers. Dans le service du contrôle de la formation professionnelle de la DREETS la plus grande, la ligne téléphonique a été supprimée pour les agents de contrôle, et le contact avec le public passe exclusivement par mail.

Cette restriction de l'accueil du public se constate aussi dans les services dont c'est le cœur d'activité, comme les services de renseignement en droit du travail. Malgré une demande toujours importante et des missions complexes, les effectifs de ces services observent une diminution nette depuis les années 2010 : de 580 ETP en 2009[47], on passe à 365,5 ETP en

[46] Dans les cas où les dossiers ne sont pas de facto prioritaires en raison des contraintes juridiques qui y sont liées, comme les enquêtes pour accident grave ou mortel ou les demandes d'autorisation de licenciement de salarié-e protégé-e.

[47] Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, op. cit., p. 89.

2021[48], soit une baisse de 37 %. Le système de prise de rendez-vous a pour effet de rendre prévisible le flux d'usagers et de contenir l'intensification du travail que pouvait provoquer une réception sans filtre du public, car l'ouverture du nombre de rendez-vous est proportionnelle au nombre d'agents en poste – et se réduit donc progressivement. En revanche, l'afflux de demandes téléphoniques n'est pas régulé, ce qui génère du stress :

> *« On voit la liste des gens qui attendent dès qu'on se connecte au bandeau [téléphonique]. On évite de le regarder sinon c'est décourageant. »*

En outre, dans la continuité de ces suppressions d'effectifs, et en prévision d'une nouvelle vague de nouveaux départs en retraite au remplacement incertain[49], il est attendu des agents de réorienter une partie de leur temps de travail vers la réalisation d'actions de sensibilisation au droit du travail « hors-les-murs », dans des centres de formation par exemple.

3.3.3. UNE SURCHARGE DE TRAVAIL QUI IMPACTE NEGATIVEMENT LA VOLONTE DE TRANSVERSALITE

Enfin, la charge de travail dans les différents services contraint les agents à concentrer leur temps sur l'activité de leur propre service plutôt que d'établir des collaborations avec d'autres services. Alors que la transversalité, vue comme un facteur d'efficacité des politiques publiques, constitue le principal mot d'ordre de la réforme de l'OTE, le manque de moyens associés à cette réorganisation empêche les agents de se l'approprier[50]. La mise en œuvre d'un réel travail transversal sur des dossiers communs nécessite en effet un temps que les agents n'ont pas, en raison des mécanismes de report de charge et des problématiques déjà délicates de priorisation auxquelles ils font face.

Par exemple, dans les DDETS(PP), la mise en œuvre de la transversalité des politiques publiques passe le plus souvent par la création, sur l'organigramme, d'un service ou d'un pôle censé faire la synthèse de certaines compétences ministérielles relatives à l'emploi et d'autres compétences ministérielles en matière de solidarités. Dans une DDETS, cette transversalité est incarnée par le positionnement des CDET dans l'organigramme, de façon transverse à certains services sociaux, aux services de l'emploi et des entreprises. Celui-ci semble pourtant rarement aboutir faute de temps disponible dans tous les services pour s'y consacrer et pour créer du lien : leur supérieur hiérarchique juge l'organigramme « très artificiel ».

Dans les DREETS, où les organigrammes sont plus ministérialisés, un chef du service mutations économiques témoigne de sa difficulté à établir des liens pérennes avec les autres services du pôle de l'emploi et des entreprises :

> *« Notre bande-passante est plus réduite. On pourrait être plus efficace avec plus de collaborations, mais on n'a plus la capacité de se poser et de se dire quels sont les champs de collaboration. »*

Ces éléments peuvent contribuer à expliquer le défaut de transversalité de l'animation de réseau au niveau régional, que regrette le rapport interministériel sur le fonctionnement des DDETS(PP)[51].

---

[48] Direction générale du travail, *Les effectifs du SIT - principe, état des lieux et repères*, op. cit., p. 11.

[49] En 2024, 38 % des agents ont plus de 56 ans. DGT/SDAT/DPSIT, *Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*, op. cit., p. 4.

[50] Sur le décalage entre les dispositifs et mots d'ordre réformateurs et le travail des agents, voir Breton (É.), Perrier (G.), « Politique des mots d'ordre réformateurs », *Politix*, 124 (4), 2018.

[51] Inspection générale de l'administration *et al.*, *Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP)*, op. cit., p. 47.

3.4. Des stratégies qui assurent la continuité du service public mais mettent en danger les agents

Si ces stratégies de régulation de la charge de travail par le bas permettent d'assurer en partie la continuité des missions, elles exposent les agents concernés à une série de risques psychosociaux.

3.4.1. UNE FRAGILITE ORGANISATIONNELLE INTERIORISEE

En l'absence de leviers de régulation internes permettant de pallier leurs absences, l'organisation du travail actuelle repose sur l'état de santé individuel des agents. Dans cette situation de fragilité organisationnelle, une absence, même courte, peut déréguler la charge de travail des collègues et l'organisation précaire sur laquelle reposait la continuité du service.

Cette situation a deux effets majeurs. D'une part, elle peut générer des problématiques de présentéisme[52] en particulier à l'inspection du travail. Plusieurs agents de contrôle déclarent qu'ils évitent de se mettre en arrêt maladie lorsqu'ils rencontrent des problèmes de santé : *« les très gros dossiers, évidemment que les collègues ne vont pas les faire pendant l'intérim, donc on serre les dents ».* Des agents des services de l'emploi en DREETS affirment qu'il leur est déjà arrivé de reporter un départ en formation car ils anticipaient un accroissement de la charge de travail à leur retour et craignaient de mettre leurs collègues en difficulté.

La situation est particulièrement critique pour les agents à temps partiel, dont la charge de travail est rarement aménagée : ils et elles disposent donc d'un temps plus réduit pour accomplir les mêmes missions que leurs collègues. C'est notamment le cas pour les agents de contrôle de l'inspection du travail. Une inspectrice du travail dans une section à dominante agricole signale ainsi que sa charge de travail est inadaptée au temps partiel qu'elle a obtenu pour raisons familiales (80%).

D'autre part, cette fragilité organisationnelle conduit les agents, et ce dans tous les services, à minimiser fortement les risques psychosociaux auxquels ils et elles sont exposé-es. Dans un certain nombre d'entretiens, les agents ont évoqué longuement plusieurs situations attestant de façon évidente d'une exposition répétée aux risques psychosociaux, avant de faire marche arrière en fin d'entretien en relativisant l'importance de ces problématiques. On peut faire l'hypothèse que cette intériorisation de la surcharge de travail permet de préserver le sens au travail en continuant à accomplir ses missions, comme le souligne un inspecteur : *« Cette surcharge, on l'intègre parce qu'on ne peut pas laisser en friche les dossiers »*. Une agente des services de l'emploi en DREETS déclare ainsi qu'elle a *« décidé de temporiser son jugement pour ne pas être trop en souffrance ».*

3.4.2. DES EFFETS DELETERES SUR LA SANTE AU TRAVAIL

Le report de charge et l'absence fréquente de revue des missions portent à une intensification du travail qui se matérialise, selon les cas, par l'allongement des journées de travail conduisant à l'écrêtage des heures supplémentaires ou par l'intensification du travail sur les horaires de présence. Cette intensification peut conduire les agents à accomplir leurs missions de façon

[52] Le présentéisme désigne « le fait de travailler alors qu'on aurait des raisons de santé pour être en arrêt maladie ». Bodier (M.), Gollac (M.), dir., *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, op. cit., p. 105.

moins consciencieuse, ce qui les porte à considérer qu'ils n'effectuent pas leur travail selon les normes du travail bien fait, donnant lieu à un sentiment de « qualité empêchée »[53] et affectant le sens au travail.

Nombreux-ses sont les agents qui témoignent des effets de l'exposition à ces facteurs de risques sur leur santé passée ou présente. Plusieurs font état de burn-out survenus il y a quelques années, d'autres de troubles du sommeil liés à l'intensité du travail ou de phénomènes d'usure professionnelle. Il convient d'avoir en tête que l'exposition prolongée à l'intensification du travail constitue un élément aggravant de ces problèmes de santé, en particulier dans un contexte de vieillissement de la main d'œuvre[54]. Si nous ne disposons pas des moyennes d'âge sur l'ensemble des postes couverts, on peut noter à titre d'exemple que la moyenne d'âge des agents de contrôle en 2024 est de 47 ans, et celle des chargé-es de renseignement en droit du travail, de 49 ans[55].

Face à ces situations, si les agents titulaires et en fin de carrière expriment de façon fataliste qu'il est plus aisé pour eux de rester sur leur poste en tentant de prendre de la distance vis-à-vis du travail, plusieurs agents contractuel-les ou en début de carrière émettent le souhait de changer de poste. La pénibilité importante de certaines missions peut ainsi contribuer à expliquer l'ampleur du turn-over dont elles pâtissent. Par exemple, en 2024, l'ancienneté moyenne sur le poste de chargé-e de renseignement en droit du travail est de six ans, et 44 % des agents ont une ancienneté inférieure à 3 ans[56], ce qui fait par ailleurs peser une charge importante de formation des nouvelles recrues sur les agents les plus stables. Plus généralement, certain-es envisagent aussi de quitter complètement la fonction publique, sans forcément trouver les ressources pour mettre en œuvre ce choix : une assistante sociale officiant dans une DREETS et dans plusieurs DDETS(PP) affirme recevoir de plus en plus de questions sur les droits en termes de disponibilité et de rupture conventionnelle.

3.4.3. DES PRATIQUES DE CONTRACTUALISATION A DOUBLE TRANCHANT

Enfin, le recrutement sur contrats précaires a des effets ambivalents sur les conditions de travail, en particulier lorsqu'il est effectué sur des missions régaliennes ou sur des fonctions support. Certes, il soulage certain-es agents qui assumaient seul-es les missions dévolues à deux ou trois ETP, ou allège les tâches administratives d'agents n'exerçant pas des fonctions de secrétariat. Mais, comme on le verra par la suite, la gestion du recrutement, de la paie et des absences de ces contractuel-les semble particulièrement aléatoire, exposant les agents concerné-es à des retards de paiement et à des difficultés administratives.

En outre, le recrutement de contractuel-les pose des problèmes de formation initiale et d'accompagnement à la prise de poste, dans un contexte où la précarité de certains contrats engendre un turn-over important qui épuise les agents en poste pérenne. C'est ce qu'explique cette chargée de renseignement en droit du travail qui affirme « appréhender » les futures embauches :

> *« Les derniers recrutements n'ont pas forcément été à la hauteur de ce qu'on souhaitait. Les responsables ont toujours tendance à nous dire "on a trouvé la perle rare", et dans la pratique, non. On a eu deux apprenties à suivre, qui étaient en master droit du travail, mais elles-mêmes disaient : "entre*

[53] Clot (Y.), Le travail à cœur, op. cit.
[54] Bodier (M.), Gollac (M.), dir., Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser, op. cit., p.87.
[55] DGT/SDAT/DPSIT, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, op. cit.
[56] Ibid., p.4.

avoir les connaissances et savoir répondre aux gens, ça s'apprend sur le tas". Il faut que la personne s'adapte au rythme de travail. »

De même, le poste d'AUC est de façon croissante pourvu par des contractuel-les aux durées de contrat très variables, ce qui provoque un fort turn-over sur ces fonctions, empêche la formation des équipes et contraint les titulaires à assurer un effort important d'accompagnement de leurs nouvelles et nouveaux collègues. Ces missions pâtissent elles aussi de vacances de poste, portant les assistant-es présent-es à assurer l'intérim de leurs collègues en se recentrant sur les fonctions de secrétariat, comme le note cette secrétaire administrative recrutée comme assistante :

« J'ai postulé car la fiche de poste m'a plu : cela m'intéressait d'aider à préparer les dossiers LSP, de participer aux auditions pénales libres. C'était un poste proposé en C, ils étaient surpris de ma candidature. Ils m'ont dit : sur le papier vous verrez qu'il y a des missions d'accompagnement au contrôle, mais vous n'aurez pas le temps de le faire. Quand je suis arrivée il y avait 3 AUC : l'une est partie en longue maladie, l'autre m'a formée pendant 15 jours puis je me suis retrouvée toute seule. Je me suis retrouvée à faire tout ce que je pouvais faire, surtout les courriers : au début c'était du secrétariat pur. »

La situation est similaire pour les apprenti-es, qui doivent être encadré-es par des maîtres d'apprentissage et nécessitent un suivi pédagogique particulier qui n'est pas toujours possible au regard de la charge de travail des agents en poste.

Comme en attestent certains extraits d'entretiens, le recrutement sur des contrats précaires est aussi susceptible de générer des phénomènes de « *stop and go* », au sens où les contrats qui se terminent ne sont pas toujours remplacés rapidement. Cette situation nécessite de la part des services RH et de la direction un travail d'anticipation des départs pour éviter des logiques de recrutement trop aléatoires, qui insécurisent les agents sur leurs conditions de travail et limitent la projection des contractuel-les ou des vacataires sur leur poste.

Le recours à des contrats précaires comme variable d'ajustement a donc un effet ambivalent. S'il permet d'absorber la charge de travail, la précarité des postes, elle, peut perturber le développement des compétences et la constitution de collectifs de travail. Cette logique est d'autant plus forte que le recrutement sur ce type de poste semble se faire au coup par coup, selon la propension des emplois DATE[57] à s'intéresser aux reliquats financiers, la tendance des chef-fes de service à plaider la nécessité d'embaucher dans leur service, et l'existence de candidat-es sur ces postes. Il ne semble donc pas y avoir de politique de contractualisation, ce qui est préjudiciable à la fois à l'équité entre les territoires, à la sécurité des contractuel-les dans leur situation de travail, et à celles de leurs collègues concernant l'avenir des conditions de travail dans leur service. Cette logique est renforcée par la prédominance d'une politique budgétaire par à-coups, qui ne permet pas de se projeter d'une année sur l'autre et constitue une contrainte forte des équipes de direction.

*

Les logiques d'austérité budgétaire, et la façon d'en réguler les effets en matière de charge de travail, attestent d'une fragilité organisationnelle des DREETS et des DDETS(PP) qui a des effets sur la santé des agents du programme 155. L'absence de marge de manœuvre substantielle sur le recrutement conduit en effet à des phénomènes de report de charge et de priorisation sous pression temporelle qui intensifient le travail et en affectent le sens, tandis que les pratiques de contractualisation par à-coups sont susceptibles de déstabiliser les services et d'introduire des iniquités de traitement entre agents et entre territoires. Ces

[57] Direction de l'administration territoriale de l'État.

pratiques de régulation s'effectuent par défaut, dans un contexte où les directions locales n'ont pas les moyens de déployer des actions de prévention primaire consistant à « prévenir les risques psychosociaux au travail en agissant sur leurs causes plutôt que sur leurs conséquences »[58].

Comme on a commencé à le voir en filigrane, ces pratiques de régulation reposent sur une ligne hiérarchique plus ou moins proche du travail réel, qui dispose de marges de manœuvre différenciées pour aménager les contraintes du travail. En première ligne des plaintes de charge de travail et des reports de charge qu'elle induit figurent les chef-fes de service : le chapitre suivant leur est consacré.

[58] Bodier (M.), Gollac (M.), dir., *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, op. cit., p. 26.

4- L'encadrement intermédiaire : un acteur-clé, mais sous-estimé dans la prévention des risques

La fonction d'encadrement joue un rôle nodal dans les organisations de travail. Elle est la courroie de transmission des missions de l'administration, de ses diverses réorganisations, mais aussi le premier relais des remontées issues du terrain, de ses réalités et de ses difficultés et, par-là, leur principal instrument de régulation.

La proximité de ces encadrant-es au travail réel des agents dépend du paramétrage de leur poste et de la taille des services qu'ils encadrent : les DREETS et les DDETS(PP) comportent en effet plusieurs niveaux hiérarchiques, qui sont d'autant plus nombreux dans les DDETS des grands départements. Les membres de l'encadrement intermédiaire peuvent être autant des chef-fes d'unités de deux ou trois agents, des chef-fes de service[59] d'une dizaine d'agents, que des chef-fes de pôle de plusieurs dizaines d'agents.

Tout en évoquant le rôle des chef-fes de pôle, on se concentrera ici sur les deux premières catégories d'encadrant-es, qui sont les premiers interlocuteurs des difficultés des agents liées à la charge de travail. Cela génère à la fois des contraintes spécifiques à leur poste tout en leur conférant un rôle particulier dans la prévention des risques psychosociaux. Quels sont les risques spécifiques auxquels sont exposées ces fonctions ? Dans un contexte où les moyens pour réguler la charge de travail sont limités, voire eux-mêmes pathogènes, de quelles marges de manœuvre dispose l'encadrement intermédiaire pour agir sur l'organisation du travail et réduire les risques auxquels les agents sont exposés ?

Si le livrable 1 a déjà analysé les contraintes auxquelles les RUC étaient confronté-es pour investir ce rôle, ce chapitre mettra principalement l'accent sur celles de l'encadrement intermédiaire de l'emploi et des DREETS, jusqu'ici beaucoup moins renseigné-es.

Les chef-fes de service sont tout d'abord soumis-es à des contraintes temporelles importantes en raison des exigences hiérarchiques et/ou préfectorales auxquelles ils doivent répondre en vertu de leur rôle de portage des politiques publiques (4.1.). Leurs fonctions d'encadrement apparaissent contraintes par les faibles marges de manœuvre dont ils disposent pour aménager la charge de travail grandissante des agents de leur service. Cela peut les porter à mobiliser le dernier levier à leur disposition, celui de l'augmentation de leur propre charge de travail (4.2.). En raison de cette position d'intermédiaire sans moyens propres, ces postes sont particulièrement exposés aux risques psychosociaux (4.3.).

[59] L'expression « chef-fe de service » sera entendue dans ce chapitre au sens organisationnel du terme, et non au sens juridique du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, qui qualifie de « chefs de service » les équipes de direction de l'administration d'État, et que nous évoquerons au chapitre 5.

4.1. Une pression temporelle importante liée au portage des politiques publiques

Le fait d'endosser des fonctions d'encadrement intermédiaire dans un contexte d'agrandissement des services et de renforcement des liens à la préfecture lié à l'OTE est susceptible de placer les agents concernés sous une pression temporelle importante liée à la multiplicité et à l'hétérogénéité des demandes auxquelles ils doivent répondre. Les demandes hiérarchiques et préfectorales forment un premier ensemble de contraintes, dont la force est accrue par l'absence de formation à la prise de poste et par l'isolement des agents sur ces fonctions.

4.1.1. UN DEFAUT DE FORMATION A LA PRISE DE POSTE

Une première exigence du poste de chef-fe de service est relative à la maîtrise des prérogatives du service, à la fois du fait de certaines missions gérées en propre par les chef-fes de service, et en raison du caractère facilitateur de cette expertise pour l'encadrement du service.
Selon les postes qu'ils et elles occupent et leur trajectoire professionnelle antérieure, les cadres intermédiaires ont une expertise inégale sur les prérogatives de leur service. En raison de la structure des postes au pôle Travail, la prise de fonctions dans l'encadrement intermédiaire – qu'il s'agisse d'un poste de RUC, de responsable de la SCT ou du service de renseignements en droit du travail – est corrélée à l'expertise de l'agent : les chef-fes de service sont tout-es d'ancien-nes inspecteur-ices du travail, et leur légitimité auprès des agents est d'ailleurs corrélée à cette expertise[60], comme l'exprime une RUC :

> *« J'ai attendu d'avoir 15 à 20 ans d'ancienneté avant de me sentir assez légitime pour encadrer. J'ai dit "non" pendant longtemps pour être RUC. J'estime que mon autorité est liée à ma technicité. C'est là-dessus que je joue. J'estime ne pas avoir besoin de leviers de management. »*

À l'inverse, dans les services de l'emploi, le vivier de recrutement des cadres intermédiaires est plus large : les agents concerné-es peuvent être issu-es des métiers de l'emploi ou de ceux du travail. En outre, la diversité des postes et des mesures en matière d'emploi réduit la possibilité pour ces chef-fes de service d'avoir une expérience préalable des postes qu'ils encadrent. Enfin, certains services de l'emploi peuvent regrouper des compétences particulièrement hétérogènes, ce qui complique la pleine appropriation de toutes les mesures et dispositifs concernés : c'est le cas à la fois des pôles regroupant plusieurs services dissemblables et de certains services de taille moyenne dans le secteur de l'emploi, en particulier lorsqu'ils sont censés incarner une forme de transversalité des compétences. En témoigne cette responsable d'un service de l'insertion sociale et professionnelle d'une quinzaine d'agents dans une DDETS(PP) depuis plusieurs années, couvrant plusieurs compétences ministérielles :

> *« Je survole, en fait, et c'est douloureux. Donc je viens à des réunions pour m'acculturer. Des réunions organisées par mon propre service, par [mon adjoint], en lui disant, "OK, je ne vais pas avoir de plus-value, mais il faut que je m'acculture et que je comprenne". Donc je suis une cheffe de service, et je suis un peu potiche, parce que je manque de temps. »*

Si cette situation peut perdurer plusieurs années après la prise de poste, c'est qu'il n'existe pas de formation institutionnalisée à la prise de fonctions pour les chef-fes de service, qui

[60] Bonanno (A.), « Entre les objectifs et le terrain : quelle légitimité des cadres intermédiaires de l'inspection du travail à l'heure de la nouvelle gestion publique ? », Revue de l'IRES, (115), 2025.

puisse leur permettre à la fois de se familiariser avec les problématiques traitées dans le service et d'acquérir de premiers éléments relatifs à l'encadrement intermédiaire et à l'animation d'équipe. En témoigne un responsable de section centrale travail, qui s'estime chanceux d'avoir déjà été familiarisé aux missions de son service en vertu de son expérience antérieure comme inspecteur du travail mais regrette l'absence de formation en propre :

> *« Comme j'ai une formation dans le secteur du travail, j'appréhende quand même le sujet [de l'encadrement de service] en tant que professionnel formé à l'INTEFP. Je vois ce que c'est, mais le fait de gérer le service moi-même, de monter un service, ce ne sont pas des choses sur lesquelles j'ai été formé. »*

Un chef de service mutations économiques en DDETS va dans le même sens. Il explique s'être appuyé sur les agents expérimentés de son service et sur ceux de la DREETS pour monter en compétence, mais avoir vu sa prise de poste compliquée par la nécessité, avant même son arrivée dans le service, de construire deux fiches de poste pour recruter de nouveaux agents, sans aucun soutien fonctionnel pour cela.

En fonction de l'expérience professionnelle antérieure et de la variété de sujets à traiter au sein du service, les prises de poste peuvent donc générer un surcroît de travail important pour s'approprier à la fois les fonctions et les thématiques du service. En effet, si les fonctions d'encadrement intermédiaire nous intéressent en raison de leur rôle pivot dans la prévention des risques, les missions qui leur sont allouées débordent largement l'animation et l'organisation du service. Leur charge de travail est à la fois déterminée par l'autonomie différenciée dont ils disposent en matière de portage des politiques publiques, et par les exigences variables des préfectures et de leur hiérarchie en matière de notes et de rendu-compte. Ces paramètres ont une influence sur les contraintes temporelles, souvent peu prévisibles, auxquelles les chef-fes de service sont soumis-es.

4.1.2. DES RESPONSABILITES VARIABLES EN MATIERE DE PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les chef-fes de service ont tout d'abord des missions relatives aux politiques publiques dont leur service à la charge. Ils et elles assurent le pilotage de ces dispositifs, ce qui implique de coordonner le travail des agents et de s'assurer de la qualité du travail et de la cohérence de la politique publique ainsi menée. Ils gèrent aussi parfois en propre certains dispositifs dits « à fort enjeu ». Enfin, ils ont un rôle de représentation de la DDETS(PP) ou de la DREETS auprès des partenaires extérieurs, sur la ou les politiques publiques concernées.

L'autonomie professionnelle dont disposent les chef-fes de service pour piloter l'activité de leurs agents et conduire les politiques est aléatoire : elle dépend des logiques de délégation mises en place par les différentes équipes de direction. L'exemple des services de l'emploi est révélateur. Certaines équipes de direction délèguent entièrement le portage de certaines politiques à l'encadrement intermédiaire, ce qui garantit à celui-ci une forte autonomie mais le prive d'un appui fonctionnel concernant les choix à effectuer, comme l'exprime ce chef d'un service de l'emploi comportant dix personnes en DDETS :

> *« Ce qui manquerait parfois, c'est un cap un peu clair sur les sujets emblématiques de la DDETS. Le directeur considère que c'est à la base d'être force de proposition, mais il faudrait un cap clair. J'ai connu des directeurs qui avaient plus de vision stratégique, qui voyaient arriver les sujets, et donc qui anticipaient. »*

Dans d'autres structures, la direction cherche au contraire à conserver un droit de regard sur l'ensemble des actions menées par le service, quitte à passer outre la fonction hiérarchique du

chef-fe de service pour s'adresser directement aux agents. Une cheffe de service à l'emploi en DDETS-PP souligne que le directeur de la DDETS est « en copie de tout », y compris des échanges avec les partenaires externes. Il transmet des commandes en direct aux agents de son service, et lui reproche de vouloir être tenue au courant de leurs échanges, alors même que cette cheffe de service estime que le rôle d'intermédiaire entre les agents et l'équipe de direction fait partie de ses fonctions.

Cette situation se constate aussi en DREETS, comme l'exprime la cheffe d'un service mutations économiques :

> *« Mon précédent directeur régional critiquait beaucoup le travail fait par le service. J'avais le sentiment que je devais travailler pour la direction alors que je travaille pour les acteurs extérieurs et les DDETS. »*

Des problématiques de délégation qui impactent également les postes de chargé-es de mission, comme celles de CDET

Comme celles des chef-fes de service à l'emploi, les conditions de travail des CDET peuvent être affectées par l'autonomie professionnelle que leur accordent les équipes de direction, et par le soutien fonctionnel dont elles les dotent ou non. En effet, l'exercice des missions de CDET peut s'avérer périlleux : il implique de construire une cohérence entre des objectifs édictés au niveau national et ceux des acteurs locaux, mais aussi entre des partenaires aux intérêts et modes de fonctionnement différents, le tout, sans avoir d'enveloppe financière pour la mise en place des actions en matière d'emploi. Ce rôle d'animation sans moyens propres, au milieu de jeux d'acteurs complexes impliquant à la fois des technicien-nes et des élu-es, conduit un CDET à affirmer que « le CDET porte véritablement le CLPE sur son dos ». Par cette expression, cet agent signifie aussi qu'il revient à chaque CDET, en fonction des jeux d'acteurs dans lesquelles il/elle est placé-e et de ses propres appétences et compétences, de « faire son poste ». Comme lui, tout-es les CDET rencontré-es attestent de l'autonomie, parfois jugée excessive, dont ils disposent pour aménager leur poste, ce qu'un directeur de DDETS traduit comme la nécessité d'avoir un profil « créatif », et non « administratif ». Cette latitude décisionnelle forte en matière de conduite et d'animation des politiques publiques, paradoxale pour un agent d'État, était déjà pointée par un rapport de l'IGAS portant sur la politique territoriale de l'emploi, qui soulignait en 2013 « le manque évident d'une forte animation nationale et régionale » des CMAT (précédesseur-es des CDET)[61]. Elle a pu être d'autant plus difficile à porter pour les CDET que la mise en place d'une instance d'animation des réseaux de CDET à la DGEFP est très récente.

Le manque de soutien fonctionnel des CDET peut être d'autant plus critique que, comme les gestionnaires de mesures, ces agents sont dépendant-es des directions changeantes données en matière de politiques publiques. Parce qu'il implique de se positionner dans des jeux d'acteurs et d'interagir à la fois avec des technicien-nes et avec des élu-es, le poste de CDET présente ainsi la particularité d'être un poste de représentation de l'État. Certains agents rencontrés regrettent une insuffisante reconnaissance par leur hiérarchie des contraintes induites par les enjeux politiques de leurs missions d'animation territoriale, en particulier dans les départements où la direction n'accompagne pas ses agents dans le travail de priorisation des objectifs des comités pour l'emploi. Dans d'autres départements à l'inverse, les directions et chef-fes de service se répartissent l'accompagnement des CDET dans les CLPE pour appuyer leur portage des sujets.

[61] Inspection générale des affaires sociales, Évaluation de la politique territoriale de l'emploi - Cartographie, bilan et recommandations (MAP), op. cit., p. 102.

Les variations importantes observées en matière d'autonomie professionnelle et de soutien social des chef-fes de services de l'emploi illustrent l'ambivalence de ces fonctions. Cette catégorie d'agents est prise en tenaille entre une exigence de forte autonomie professionnelle et une exigence de rendu-compte à la hiérarchie sur les points stratégiques. Les « contraintes et spécificités » de la fiche de poste du chef d'un gros service de l'insertion et de l'emploi en DDETS, sont à ce propos révélatrices : « *être force de proposition, autonomie tout en sachant consulter pour les prises de décisions et rendre compte* ».

À l'heure où la réforme de l'OTE impose la gestion d'un portefeuille plus étendu à la fois aux emplois DATE et aux responsables des gros services et des pôles, les conditions de travail sur les fonctions d'encadrement intermédiaire semblent donc varier grandement en fonction du soutien fonctionnel et de l'autonomie pour accomplir les missions. Le turn-over des emplois DATE, qui sont nommés pour quatre ans sur leur poste, génère une incertitude concernant la variation des conditions de travail.

4.1.3. DANS LES SERVICES DE L'EMPLOI, UNE CHARGE DE TRAVAIL VARIANT EN FONCTION DES COMMANDES PREFECTORALES OU HIERARCHIQUES

Un autre facteur de variation des contraintes temporelles auxquelles sont soumises ces fonctions concerne la réponse aux commandes préfectorales et à celles des équipes de direction. Plusieurs chef-fes de service témoignent devoir produire régulièrement des notes au préfet ou à la préfète sur certains sujets d'actualité de leur service, sans forcément que les délais ni la charge de travail engendrée soient anticipables. Une cheffe d'un service emploi de sept personnes exprime ainsi qu'elle reçoit peu de notes au moment de l'entretien, mais que « *les notes c'est très irrégulier : ça peut être pour cet après-midi, en étant prévenue à 11 heures* ».

Ces chef-fes de service sont aussi susceptibles d'être sollicité-es pour mettre en place des dispositifs ou des appels à projet ponctuels impulsés par la préfecture. Un adjoint d'un gros service de l'emploi, qui est aussi chef d'une unité de quatre personnes, exprime ainsi que la relation à la préfecture lui « *demande une préparation incroyable* », car il passe son temps à « *faire des notes* » et à répondre aux exigences préfectorales, ce qui l'incite à qualifier son service de « *bicéphale* » :

> *« Dans le cadre de la loi Plein emploi, on récupère une liste de courses (…) j'ai l'impression de passer mon temps à lancer des commissions. »*

La volatilité des politiques publiques évoquée au chapitre précédent a donc aussi des effets sur les contraintes temporelles auxquelles sont soumis-es les chef-fes de service eux-mêmes. Cela est d'autant plus le cas dans les départements dans lesquels le préfet s'appuie beaucoup sur les autres services déconcentrés de l'État pour mener ses politiques, ce qui concerne en particulier les deux DDETS(PP) de l'échantillon qui ne sont pas dans des chef-lieux de région. Cette directrice-adjointe de DDETS exprime ainsi les contraintes liées à la relation aux préfectures, qui s'applique aussi aux postes DATE :

> *« La relation aux préfectures entraîne une dimension d'exigence supplémentaire qui pèse d'abord sur l'équipe de direction, et qu'il faut qu'on régule. C'est très difficile de dire non à un préfet. Ils ne sont pas organisés pour capitaliser de l'information et la ressortir, et veulent toujours de nouvelles notes. »*

En DREETS, des chef-fes de service témoignent d'une contrainte similaire par rapport aux demandes de la DGT ou de la DGEFP, qui peuvent venir percuter le reste de leur activité d'encadrement, comme l'exprime le chef d'un service en santé au travail en DREETS :

> *« Mes rapports avec les chefs de pôle T n'ont pas toujours été évidents, car je recevais des sollicitations à répétition. Les chefs de pôle T attendent une animation du service, le développement de partenariats*

avec les autres acteurs du champ de la prévention, et de traiter les demandes qui tombent de la DGT. À la fin, on fatigue de cette accumulation de demandes. Il y a des choses qu'on apprend à relativiser un petit peu. »

Le caractère aléatoire de ces exigences hiérarchiques et préfectorales est susceptible d'exposer les chef-fes de service à des tensions qu'ils peuvent répercuter sur les équipes. En outre, cette variation dans la charge de travail génère de fréquentes interruptions d'activité et réduit leur disponibilité pour l'animation du service et l'organisation du travail, ce qui affecte leur rôle dans la prévention des risques psychosociaux.

4.2. Des marges de manœuvre réduites en matière de prévention des RPS

L'accumulation de tâches hétérogènes est susceptible d'inciter les chef-fes de service à hiérarchiser leurs activités et à en délaisser une partie, notamment celles d'animation et d'encadrement de leurs équipes. Or, en tant que responsables hiérarchiques, leur rôle est aussi de limiter l'exposition aux risques, en particulier psychosociaux. Dans un contexte où les agents souffrent d'une charge de travail toujours plus importante sur laquelle les directions locales ont peu de prises, quelles pratiques de régulation les chef-fes de service mettent-ils en place ? Que cela nous dit-il de leurs propres conditions de travail et des contraintes de ces organisations du travail en matière de prévention primaire ?

Les leviers des chef-fes de service en matière d'organisation du travail sont essentiellement discursifs : il s'agit pour eux de légitimer le renoncement aux missions pour rassurer les agents, sans que cette nouvelle délimitation des missions soit collectivement portée (4.2.1.). Les chef-fes de service absorbent aussi fréquemment une partie de la charge de travail pour soulager les agents (4.2.2.), ce qui réduit d'autant leur disponibilité pour le soutien fonctionnel.

4.2.1. RENONCER A CERTAINES MISSIONS EN GUISE DE « PREVENTION » : DES DECISIONS MARGINALES ET NON FORMALISEES

Compte tenu des contraintes dégagées au chapitre 3 concernant la politique de sous-effectifs, une des principales marges de manœuvre des chef-fes de service consiste à inciter ou à autoriser les agents à renoncer à la qualité de traitement de certains dossiers ou à certaines missions, comme l'explique ce chef d'un service de contrôle de la formation professionnelle :

« Je donne des consignes pour dire, "faites une partie du contrôle et ensuite on passe la balle aux douanes ou aux impôts." On n'a plus la possibilité de faire un contrôle de A à Z, même si c'est la vocation première. On intercale des contrôles courts entre les deux. »

Cette autorisation au renoncement peut être un réel levier de prévention primaire lorsqu'elle consiste à agir sur l'organisation du travail en explicitant auprès du public l'abandon des missions concernées. Pourtant, les pratiques que relatent les chef-fes de service en la matière sont le plus souvent des interactions avec les agents pris-es individuellement, et qui interviennent après des renoncements déjà opérés par les agents eux-mêmes. Plusieurs cadres intermédiaires relatent ainsi le travail qu'ils mènent pour relativiser le sentiment de qualité empêchée exprimé par les agents lorsqu'ils ne parviennent pas à tout faire. Cette « pratique de prévention » se limite le plus souvent à un travail discursif, dans la mesure où ils n'ont de marge de manœuvre pour agir ni sur les moyens, ni sur les missions. C'est ce qu'exprime cette cheffe d'un service de l'emploi en DDETS, dont la fonction d'encadrement est compliquée par l'hébergement d'une partie des agents de son service sur site détaché. Or, sur certaines

mesures comme celles des agréments des organismes de services à la personne, les agents expriment des conflits de valeur liés au sentiment de ne pas traiter les dossiers de façon approfondie, par manque de temps et de doctrine de la part de la DGEFP :

> *« Ça m'est arrivé plein de fois de revenir plombée [du site détaché]. J'essaie de leur faire prendre du recul. J'ai relayé, j'ai fait remonter par mail les conflits de valeur des agents, sauf que la direction n'a pas forcément de réponse à apporter à ça. Je suis assez sereine avec le fait qu'on ne peut pas tout faire et qu'on fait au mieux, j'ai des agents très consciencieux. Je passe mon temps à dire : "tu as fait ton travail correctement et il faut que tu sois tranquille". On n'est pas outillés pour faire plus. »*

En effet, le renoncement explicite et collectif à certaines missions nécessite l'aval de la direction de la DDETS(PP) ou de la DREETS, ce qui semble difficile à la fois à demander et à obtenir, comme en témoigne ce RUC au sujet de la diminution des missions de l'inspection du travail :

> *« On n'est pas capable de dire ce qu'on ne fait pas. Ce serait un renoncement de le faire, mais cela permettrait de protéger les agents. On entretient l'illusion que ce n'est pas grave, on fait ce qu'on peut. C'est juste que ce sont les agents qui le portent. En tant que manager de proximité, je n'ai pas de solution par rapport à ça (…) Ici, la médecine du travail a sensibilisé les managers de proximité aux RPS, mais cela ne sert à rien de me dire que je dois surveiller le poids de mes collègues, si on ne remet pas en cause l'organisation du travail. Je ne peux pas organiser le travail des agents à temps partiel : dans quelle entreprise on accepterait ça ? »*

Si la validation hiérarchique, par les chef-fes de service, du renoncement à une certaine qualité de traitement ou à certaines missions, permet de réinscrire les formes de priorisation subies individuellement par les agents dans une dynamique collective, elle se fait en effet à enveloppe fermée, c'est-à-dire qu'elle parvient rarement à faire diminuer le ratio entre le nombre d'agents et le volume de travail. Pour atteindre cet objectif, il serait en effet nécessaire soit que les équipes de direction assument que leur structure renonce à certaines missions, soit que des recrutements soient effectués. Quelques rares chef-fes de service soulignent que la réalisation de revues des missions avec leurs supérieur-es a pu permettre le recrutement de contractuel-les ou d'apprenti-es pour permettre l'accomplissement de certain-es missions qui n'étaient plus, ou plus entièrement, réalisées. Mais ces retours sont marginaux dans nos entretiens : le plus souvent, ce sont les chef-fes de service qui contribuent à absorber la charge de travail à laquelle l'ensemble du service est confronté.

4.2.2. DES ENCADRANT-ES QUI ENDOSSENT LE SURCROIT DE CHARGE DE TRAVAIL DE LEUR SERVICE

En l'absence d'autre marge de manœuvre, et parce qu'ils sont confronté-es au quotidien aux effets de l'intensification du travail sur la santé des agents de leur service, la quasi-totalité des chef-fes de service rencontré-es déclare prendre sur soi une partie de la charge de travail du service pour soulager les agents. Si la réalisation d'intérims par les RUC est désormais bien renseignée[62], l'absorption de ce surcroît de charge de travail concerne aussi l'ensemble des chef-fes de service, à l'emploi, au travail, en DDETS(PP) et en DREETS.

Par exemple, en DDETS-PP, un chef de service positionné à la fois sur la section centrale travail et sur certaines mesures d'accompagnement des entreprises gère le dispositif d'activité partielle, ce qui entrave son activité de chef de service. En DREETS, une cheffe de service des recours et sanctions administratives fait elle-même de l'instruction de dossier pour soulager les agents, car elle ne parvient pas à obtenir de poste supplémentaire d'instruction. Un chef

[62] Inspection générale des affaires sociales, Évaluation de la fonction de « responsable d'unité de contrôle » dans le système d'inspection du travail, op. cit., p. 34 ; Gaudric (P.), Mathivet (A.), Expertise sur l'exposition aux risques psychosociaux des agents du MTE. Livrable 1 : Analyse de corpus documentaire, op. cit., p. 49.

de service des mutations économiques en DREETS gère les conventionnements sur Chorus, ce qui représente plusieurs centaines d'opérations financières par an et peut s'avérer particulièrement chronophage à certaines périodes de l'année. Cette situation semble concerner essentiellement les chef-fes de service de taille moyenne – entre cinq et dix personnes – mais pas les chef-fes d'unité qui encadrent trois personnes ou moins et se concentrent sur leurs missions propres, ni les chef-fes de pôles de plus grande taille, qui sont plus éloigné-es du travail réel.

En absorbant la charge de travail des postes vacants, les chef-fes de services et chef-fes de pôle augmentent leur propre charge de travail et mettent de côté leur mission d'accompagnement et d'animation d'équipe.

4.2.3. UNE DIFFICULTE A EXERCER PLEINEMENT LES FONCTIONS D'ENCADREMENT

Au-delà des dilemmes relatifs à la qualité empêchée, les agents adressent à leurs chef-fes de service des demandes de soutien fonctionnel, ce que l'on peut relier à la situation de surcharge de travail décrite au chapitre précédent. L'absence de binômes de gestion sur les mesures de l'emploi, la complexification du travail et les carences du soutien fonctionnel de la DGEFP ou de la DREETS sur certains dispositifs peuvent provoquer des situations d'isolement fonctionnel qui portent les agents à orienter leurs demandes d'appui vers leurs supérieur-es direct-es. Dans un entretien collectif avec un service de l'emploi en DDETS, plusieurs agents affirment admirer la « *capacité à jongler* » de leur chef de service, mais regrettent le manque de « *disponibilité* » de leur responsable pour « *partager [leurs] questions sur les instructions de dossiers* », qu'ils jugent « *de plus en plus compliquées* ». C'est en particulier le cas d'un agent sur un site détaché, qui considère que la présence de sa responsable sur site une journée par semaine est insuffisante.

Leur chef de service, tout en ayant conscience des attentes des agents, exprime les contraintes auxquelles il est soumis. Celles-ci sont d'autant plus fortes qu'il a hérité lors de sa prise de poste d'un service aux prérogatives élargies par rapport au périmètre pré-OTE :

> *« Mon prédécesseur répondait presque dans la minute : c'est sans doute une frustration pour ceux qui ont connu ça. Lui connaissait très bien sa thématique. Mais je leur rappelle que la configuration de mon poste n'est pas la même que la sienne, que j'ai moins d'expérience, et que je ne peux pas être sur tous les fronts. »*

Ce constat est corroboré par une de ses homologues dans un autre département :

> *« On court après le temps pour appuyer, superviser les collègues. Les demandes des agents, c'est d'avoir plus de temps de coordination avec moi, mais c'est du temps de management qu'on n'a pas. »*

Cette cheffe de service, qui a aussi sous sa responsabilité les CDET du département, exprime par ailleurs qu'une CDET, très en demande d'échange et en difficulté sur ses fonctions, vient de décider de quitter son poste au bout de deux ans par « usure au travail ».

Cette attente rejoint celles exprimées au sujet des RUC, dont le livrable 1 a montré qu'ils étaient particulièrement sujets au reproche d'un déficit de soutien managérial, ce qui est lié au fait que leur légitimité de chef-fe de service repose essentiellement sur leur expertise métier et sur leurs réponses aux sollicitations des agents de contrôle[63]. En témoignent ces propos d'une inspectrice en section à dominante agricole :

[63] Bonanno (A.), « Entre les objectifs et le terrain : quelle légitimité des cadres intermédiaires de l'inspection du travail à l'heure de la nouvelle gestion publique ? », art. cit.

« Dans l'UC, comme le RUC est super compétent, on ne travaille pas entre nous. On vient le voir pour tout. Il est spécialiste d'[un risque], tous les collègues viennent le voir. Certains autres RUC font l'objet de critiques. Lui, c'est un peu le RUC modèle. Mais pour être RUC, il faut être expert : ma future cheffe, qu'est-ce qu'elle va m'apporter si elle a moins d'ancienneté ? »

En raison de cette faible disponibilité pour l'appui aux agents et de ce manque de marge de manœuvre pour agir sur l'organisation du travail, plusieurs responsables ressentent une forme d'insatisfaction par rapport à leurs missions d'encadrement. Ils se retrouvent à observer les dysfonctionnements sans pouvoir agir, ce qui les amène à éprouver des sentiments de culpabilité face aux difficultés rencontrées par leur équipe.

Cette difficulté à investir pleinement les fonctions d'encadrement s'observe également dans les nombreux cas de tensions et de conflits entre agents qui nous ont été relatés. En effet, tant en DDETS(PP) qu'en DREETS, l'accumulation des contraintes qui pèsent sur l'activité des agents génère et alimente les tensions interpersonnelles. Celles-ci sont le plus souvent liées à des enjeux de répartition de la charge de travail et aux sentiments d'injustice qu'ils peuvent entraîner, comme le souligne cette responsable d'un service des recours et sanctions administratives en DREETS, qui pâtit d'une augmentation importante du nombre de rapports pour sanction administrative à traiter. La répartition des dossiers est désormais assumée par la cheffe de service :

« On a fixé une règle pour apprécier la charge de travail, pour des raisons au départ qui étaient des relations compliquées interpersonnelles entre instructeurs. Ils m'ont dit : "on veut que ce soit toi qui répartisse les dossiers". Cela impose que je voie tous les dossiers et que je les répartisse. S'il y a une charge de travail importante liée à l'imprévisibilité des recours – j'ai anticipé ça en répartissant les recours sur plusieurs agents – le principe c'est qu'on traite dans les deux mois les amendes, mais comme la prescription est de deux ans, on priorise les recours, et ce sont eux qu'on va traiter en premier. »

Pour cette cheffe de service, la régulation des tensions *via* la prise en charge de la répartition des dossiers nécessite de dégager un temps de travail important pour prendre connaissance des dossiers, en apprécier la complexité et le temps potentiel de traitement. Dans d'autres services à l'inverse, de nombreux agents regrettent l'absence d'intervention des chef-fes de service face à ces conflits, ou leur intervention tardive une fois la situation devenue critique.

Plusieurs cas de conflits entre agent(s) et supérieur-es hiérarchiques ressortent également des registres santé sécurité au travail et des PV d'instances. Cette prévalence, également soulignée dans le livrable 1 au sujet des RUC à partir de l'analyse de corpus documentaire, interroge la difficulté des chef-fes de service à endosser leurs fonctions d'encadrant-e auprès des équipes en l'absence de marges de manœuvre temporelles et organisationnelles.

Plus généralement, si les situations de tensions entre agents et/ou avec la ligne hiérarchique sont monnaie courante dans toute organisation du travail, l'éclatement de tels conflits est un symptôme révélateur des défaillances de l'organisation du travail. Faute d'être traités sous cet angle, c'est-à-dire en lien avec les questions que soulève le travail réel, les conflits risquent de s'enkyster au sein des équipes, de se rigidifier autour de dimensions strictement personnelles et interpersonnelles, sans prendre en considération l'impact de l'organisation du travail.

Ainsi, le travail d'encadrement des chef-fes de service en DREETS et en DDETS(PP) a essentiellement pour effet de préserver la continuité du service public en assurant le fonctionnement, même dégradé, du service, mais ils s'avèrent impuissant-es à protéger la santé des agents.

4.3. Des fonctions particulièrement exposées aux risques psychosociaux

La quasi-totalité des chef-fes de service rencontré-es déclarent travailler le soir et le week-end. Cette situation est la conséquence logique de la pression temporelle à laquelle ils sont exposé-es, qui plus est lorsqu'ils absorbent la charge de travail liée à la pénurie d'effectifs.

Ce temps de travail supplémentaire est le plus souvent mobilisé pour trouver la concentration nécessaire au traitement des dossiers propres qui leur incombent, comme en témoigne ce chef de service en DDETS-PP :

> *« Avec la journée que j'ai, je passe beaucoup de temps à discuter avec les collègues, à essayer d'appuyer les collègues. Après, je n'ai qu'à faire moins, mais j'essaie d'être beaucoup présent. Le soir, il y a des notes à faire, des mails, je fouille les dossiers... »*

On remarquera que ce chef de service minimise l'impact de l'organisation du travail sur sa nécessité de faire des heures supplémentaires, en suggérant qu'il devrait accorder moins de temps d'échange à ses agents pour pouvoir tenir le temps imparti (« je n'ai qu'à faire moins »). Pourtant, ce débordement est constaté chez l'ensemble des chef-fes de service. Ce temps est aussi utilisé pour accomplir des tâches essentielles demandant moins de concentration mais n'étant pas compressibles, comme le traitement des mails. Cette tâche est d'autant plus dévolue aux soirées et aux week-ends que plusieurs chef-fes de service ont du mal à se retenir de regarder leurs mails sur le temps hors-travail, de peur de manquer une information essentielle ou urgente, comme en témoigne cette cheffe de service mutations économiques en DDETS :

> *« J'ai un problème compulsif à aller vérifier les mails le soir, même si je ne traite jamais de dossier sur ces temps-là. Lorsqu'il y a des allers-retours sur l'instruction d'un PSE et que j'ai un doute sur la façon d'appréhender le dossier, je renvoie à la DREETS pour avis, et j'attends le retour. »*

Si certaines de ces heures supplémentaires ne sont pas catégorisées comme telles, dans la mesure où les agents ne badgent pas lorsqu'ils se remettent au travail en rentrant chez eux, celles qui sont comptabilisées semblent dans tous les cas faire l'objet d'un écrêtage qui ne donne lieu à aucune alerte des supérieur-es hiérarchiques. De même, le remplissage du compte épargne-temps de nombreuses et nombreux chef-fes de service témoigne du peu de jours de congés posés chaque année mais ne fait l'objet d'aucune alerte. Ces phénomènes de présentéisme, dont le corpus documentaire avait déjà établi l'existence[64], concernent donc aussi les métiers de l'emploi et ceux des DREETS.

Les entretiens sont instructifs sur les effets de ce présentéisme sur la santé. Celui-ci est d'autant plus fort et d'autant plus délétère que la pression temporelle est accrue par certains surplus temporaires de charge de travail. Pour cette cheffe de service santé sécurité au travail en DREETS, c'est le cumul d'une hiérarchie très demandeuse et de missions de formation pour l'INTEFP qui a eu des effets sur la santé :

> *« À une époque j'ai travaillé le soir le week-end, quand j'étais formatrice. Les années passant, j'ai fatigué et j'ai commencé à avoir des soucis de santé, donc j'ai arrêté d'être formatrice. La charge de travail et les sollicitations se sont traduites par une mauvaise qualité de sommeil. J'en avais discuté avec mon médecin traitant. C'était accru par des rapports avec les chefs de pôle T qui n'étaient pas évidents, en termes de sollicitations à répétition. »*

[64] Gaudric (P.), Mathivet (A.), Expertise sur l'exposition aux risques psychosociaux des agents du MTE. Livrable 1 : Analyse de corpus documentaire, op. cit., p. 38.

De même, cette cheffe de service de l'insertion sociale et professionnelle en DDETS a vu sa charge de travail exacerbée par l'arrivée d'un directeur exigeant d'être en copie de tous les échanges et d'avoir des retours des chef-fes de service sur l'intégralité des dossiers :

> *« [Depuis arrivée du directeur], je ne touche plus terre. Et je suis… Je suis au bord de la rupture. C'est-à-dire que je suis… Tous les soirs, j'ai mon ordinateur chez moi à traiter 140 mails par jour. Je n'en peux plus. Je pallie… Les manques d'effectifs. »*

Comme cette cheffe de service, plusieurs encadrant-es intermédiaires ont pleuré pendant leur entretien avec le cabinet Aptéis, ce qui témoigne d'un mal-être inquiétant sur ces fonctions. Cela l'est d'autant plus que certain-es d'entre eux ont déjà été victimes de burn-out mais se retrouvent, malgré ce passif, face à une charge de travail jugée excessive, comme cette cheffe de service de l'emploi en DREETS qui affirme avoir 20 à 30 heures supplémentaires écrêtées par mois et un compte épargne-temps plein, mais « *ne sait pas comment faire autrement* » pour tenir son poste.

Or, certaines formes de « *présentéisme* » peuvent participer à des phénomènes d'épuisement professionnel. Nous traitons ici d'une forme de présentéisme entendue comme « *le comportement du travailleur qui, malgré des problèmes de santé physique et/ou psychologique nécessitant de s'absenter, se présente au travail* »[65]. En d'autres termes, cette notion de présentéisme renvoie ici au cas de figure d'un agent qui ne s'autorise pas à s'absenter alors qu'il aurait des raisons de santé pour le faire. Les travaux de Thierry Rousseau au sein de l'ANACT[66] donnent une définition approfondie de la notion de présentéisme qui peut prendre plusieurs formes.

Le présentéisme

Selon l'Anact, le présentéisme peut prendre trois formes[67] :

- Être présent-e sur son lieu de travail mais de « manière paradoxale », c'est-à-dire sans engagement et sans être en pleine possession de ses moyens : perte de concentration, perte de sens, démission intérieure, retrait de la vie sociale de l'entreprise...
- Être présent-e présent de manière excessive : dépassement d'horaires, travail hors de l'entreprise le soir et les week-ends. Les cadres sont particulièrement touché-es par cette forme de présentéisme.
- Être présent-e en mauvaise santé de manière volontaire et assumée ou de manière involontaire : forme de surengagement, de craintes également de perdre son emploi ou par solidarité avec les collègues qui pourraient se trouver avec une surcharge de travail du fait de son absence.

On peut également citer ici à nouveau le rapport de Michel Gollac qui, avec Marceline Bodier, au nom du collège d'experts sur les risques psychosociaux, précise que :

> *« [...] bien qu'il ne soit pas toujours facile de dire si les raisons d'un arrêt maladie existent alors qu'un tel arrêt n'a pas été sollicité par le travailleur, divers travaux ont exploré les causes et les conséquences du présentéisme. Le présentéisme n'est pas seulement un indicateur d'une organisation dangereuse, il est un médiateur du risque : le travailleur en mauvaise santé qui est néanmoins présent au travail voit la difficulté de ce travail souvent accrue de ce fait, alors que par ailleurs son état de santé le rend plus fragile. Le présentéisme serait un meilleur prédicateur de l'état de santé que l'absentéisme. »*

[65] Gosselin (E.), Lauzier (M.), « Le présentéisme : lorsque la présence n'est pas garante de la performance », Revue française de gestion, 211 (2), 2011.
[66] Rousseau (T.), et al., « Présentéisme : une autre face de l'épuisement professionnel - Défricher un phénomène flou - Le comprendre - Réfléchir au contenu du travail (dossier) », n°353, 2014.
[67] Ibid.

Ces problématiques sont aggravées par l'isolement important dont pâtissent ces fonctions, dans la mesure où ces chef-fes de service sont positionné-es entre deux types de collectifs de travail potentiels. Leur fonction hiérarchique vis-à-vis de leurs équipes exclut la possibilité d'échanger avec leur équipe sur les difficultés qu'ils rencontrent, tandis qu'ils peuvent être renvoyé-es par leur hiérarchie à leur fonction d'encadrant-e dispensée de soutien spécifique en raison de l'autonomie dont ils sont censé-es faire preuve. Enfin, en raison des contraintes temporelles importantes que nous avons décrites, le temps leur manque pour échanger avec leurs pairs sans la présence de leur hiérarchie, dans un contexte où aucun dispositif de ce type n'est prévu. Cet isolement au sein de l'organisation peut participer à l'invisibilisation des facteurs de risques professionnels inhérents à leur fonction.

*

Ainsi, tant dans les services de l'emploi que dans ceux du travail, en DREETS qu'en DDETS(PP), les chef-fes de service pâtissent de conditions de travail dégradées par la nécessité d'encadrer des équipes sans marges de manœuvre pour alléger leur charge de travail ni prévenir les risques psychosociaux qui y sont associés. Leur pouvoir d'agir est d'autant plus réduit qu'une partie importante de leur temps est consacrée au portage des politiques publiques du service et à la réponse aux exigences hiérarchiques et/ou préfectorales changeantes en la matière. Cette situation les porte à concentrer leur travail d'encadrant-e sur la continuité du service public plutôt que sur la santé des agents, et les contraint à mettre leur propre santé en danger pour que le service continue à fonctionner. Cette impossibilité, pour les maillons intermédiaires de la chaîne de prévention, de protéger la santé des agents et la leur propre, pose la question de la responsabilité des directions locales et de leurs services support à prévenir les risques psychosociaux multiples et plurifactoriels auxquels les agents et leurs chef-fes de service sont exposé-es.

5- Une politique de prévention des RPS empêchée

Le livrable 1 a mis en évidence les conséquences organisationnelles de l'OTE sur la politique de prévention et le dialogue social, et ce à l'échelle nationale, régionale et départementale. L'organisation de la prévention des risques professionnels se retrouve percutée de plein fouet par l'OTE, qui entraîne à la fois une recomposition et une dispersion des acteurs de la politique de prévention ainsi qu'un cloisonnement du dialogue social.

Dans la continuité du livrable 1, les entretiens menés auprès des six directions mettent en avant de nombreux obstacles qui empêchent le déploiement de mesures de prévention permettant d'éviter le risque tel que le définit le Code du travail à l'article L4121-1 au sujet des principes généraux de prévention que nous rappelons ici, et qui valent pour la fonction publique d'État.

Article L4121-2
L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'Article L4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants :

1. Éviter les risques ;
2. Évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;
3. Combattre les risques à la source ;
4. Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
5. Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;
6. Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;
7. Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel qu'il est défini à l'Article L1152-1 ;
8. Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;
9. Donner les instructions appropriées aux travailleurs.

Ces obstacles trouvent leurs origines à plusieurs endroits. D'une part, il ressort des entretiens une compréhension partielle voire erronée de ce que recouvre la notion de risques psychosociaux, marquée par une intériorisation de la pénurie de la part de nombreux acteurs de la prévention, illustrant ainsi le manque de formation et de réflexions collectives sur le sujet (5.1) Nous verrons que cette approche partielle des RPS se traduit *de facto* par des actions limitées, souvent individuelles, *a posteriori* d'un évènement, et rarement en amont pour éviter les risques (5.2). Enfin, l'éclatement des acteurs-clés de la prévention en DDETS(PP), engendré par l'OTE, contraint la mise en place d'une politique de prévention et dégrade le suivi des indicateurs de santé au travail (5.3).

5.1. Une définition des RPS qui minimise le rôle central de l'organisation du travail

Le premier point qui limite les actions de prévention des risques psychosociaux réside dans la compréhension partielle de ce que ces risques recouvrent. Les risques psychosociaux sont une catégorie de risques professionnels complexe à appréhender en raison notamment de la multiplicité de leurs causes et de leurs effets. De plus, l'absence ou la difficulté à développer une culture partagée sur les risques psychosociaux constitue souvent un obstacle pour engager une démarche de prévention. La définition des termes utilisés, la nécessité de partager un vocabulaire commun et une culture partagée sont des préalables incontournables. Or les entretiens réalisés font ressortir une vision lacunaire de ce que sont les risques psychosociaux.

5.1.1. UNE VISION INDIVIDUALISANTE ET UNE CONFUSION ENTRE ORIGINES DU RISQUE ET SYMPTOMES : UN DEFAUT CRIANT DE FORMATION

Lorsque nous avons évoqué le sujet des risques psychosociaux avec les directions et les directions adjointes, ces dernières ont généralement fait référence à des cas individuels, à des évènements conflictuels dans un service, entre collègues, avec un responsable ou avec le public. Dans tous les cas ce sont des situations analysées de façon isolée où l'organisation du travail est rarement questionnée comme pouvant être la cause des difficultés rencontrées. La problématique des RPS est rattachée à la survenue d'un évènement (violence interne ou externe) avec des conséquences sur la santé identifiées.

Les travaux du Collège d'expert-es mandaté en 2011 par le ministère du Travail et coordonné par Michel Gollac et Marceline Bodier, ont permis d'établir une définition des risques psychosociaux : *« Ce qui fait qu'un risque pour la santé au travail est psychosocial, ce n'est pas sa manifestation, mais son origine : les risques psychosociaux seront définis comme les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. »*[68]

Cette définition met l'accent sur les facteurs de risques, c'est-à-dire sur les origines des risques. Le travail, son organisation, ainsi que les conditions d'emploi sont des facteurs susceptibles d'avoir des effets sur la santé des agents. Cette définition distingue également les symptômes (la manifestation de troubles) des facteurs. Cette précision est ici importante à rappeler car ces deux notions s'avèrent trop souvent confondues, illustrant alors le manque de formation sur ce sujet.

Nos interlocuteurs et interlocutrices, lors des entretiens, ont mobilisé de manière indifférenciée les risques psychosociaux ou l'acronyme « RPS » pour évoquer tantôt les effets, tantôt les facteurs. Ce mésusage atteste d'une confusion entre d'une part, l'apparition des troubles et, d'autre part, les origines du risque et illustre plus généralement le manque de formation sur ce sujet et la compréhension partielle de ce que recouvrent cette catégorie de risques professionnels.

Une plaquette RPS d'une DREETS atteste de cette confusion à travers la mise en image d'un nuage de mots évoquant des symptômes physiques ou psychiques avec comme titre « Les risques psychosociaux ». La suite de la plaquette entre dans le détail en distinguant bien les

[68] Michel Gollac et Marceline Bodier, Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser, Rapport pour le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, 2011.

causes des symptômes et rappelle une définition du rapport Gollac et Bodier. Il aurait été plus juste de remplacer ces différents termes par « charge de travail excessive », « injonction contradictoire », « manque de reconnaissance », « autonomie limitée », etc.



Direction régionale
de l'économie, de l'emploi,
du travail et des solidarités

Au sein d'une autre direction, nous pouvons prendre l'exemple du DUERP. L'annexe relative à la prévention des risques psychosociaux présente un tableau intitulé « Signes d'alerte indicatifs qui peuvent être symptomatiques de la souffrance au travail ». Ce document se concentre uniquement sur les symptômes et ne mentionne en aucun cas les signes organisationnels : dépassement horaire et écrêtage, tâches non réalisées ou sentiment de mal réaliser son travail, mails non traités, annulation des temps de formation pour des raisons de charge de travail élevée, etc.

Signes d'alerte indicatifs qui peuvent être symptomatiques de la souffrance au travail

LE PHYSIQUE	L'ÉMOTIONNEL
• troubles du sommeil • céphalés • problèmes digestifs • prise de poids • tensions musculaires...	• Sensibilité et nervosité accrues • crises de larmes • colère • peur • angoisse • irritabilité • tristesse • expression d'idées suicidaires • sentiment d'incompétence • baisse de l'estime de soi...
LE COMPORTEMENTAL	**LE COGNITIF**
• Manifestations silencieuses : repli sur soi, isolement, consommation de substances psychoactives (médicaments, alcool, tabac, etc.), désinvestissement, troubles alimentaires… • Manifestations visibles : instabilité, agressivité, hyperactivité comportement violent...	• difficultés de concentration • troubles de la mémoire • difficultés à prendre des décisions • désorganisation

Les pathologies associées

TROUBLES PHYSIQUES	TROUBLES MENTAUX
• Hypertension artérielle • troubles musculo-squelettiques • affections cutanées...	• Dépression • troubles de l'anxiété • troubles obsessionnels et phobiques...

Durant les différents entretiens menés avec les agents, quel que soit le poste occupé, les risques psychosociaux ont été définis par des symptômes, c'est-à-dire des troubles de la santé. A titre d'exemple, à plusieurs reprises, des agents (encadrants ou non) ont été surpris des thèmes abordés lors des entretiens, à savoir l'organisation du service, sa composition, la compréhension des activités, ou encore les postes antérieurs occupés dans l'administration. Ils avaient bien en tête que le sujet de l'entretien individuel ou collectif était celui des risques psychosociaux, et présumaient donc que nous allions parler de leur « santé ». Si nous avons posé des questions sur les troubles du sommeil, la prise de médicaments, etc., ces questions sont intervenues en fin d'entretien, après avoir longuement questionné les conditions d'exercice du poste.

Cette vision pathologisante des RPS est d'autant plus partielle et restrictive que les conséquences sur la santé sont disparates, car l'exposition des agents n'entraîne pas la survenue d'un dommage unique, d'une pathologie identifiée. Des agents peuvent être exposés aux mêmes dysfonctionnements organisationnels sans pour autant que des troubles physiques ou psychiques surviennent d'une part, de façon similaire d'autre part et enfin dans une temporalité identique. Penser les RPS à travers les effets sur la santé ne permet pas d'agir sur les origines des risques et limite la possibilité d'actions de prévention.

À cette lecture individualisante et médicale des RPS s'ajoute une intériorisation de la politique d'austérité budgétaire par la plupart des emplois DATE, excluant alors de fait qu'elle puisse être à l'origine de nombreux dysfonctionnements organisationnels.

5.1.2. UNE INTERIORISATION DES CONTRAINTES BUDGETAIRES QUI ENTRAVE LA PREVENTION DES RPS

Alors que la baisse continue des effectifs déstabilise les organisations de travail en intensifiant la charge de travail des agents, ces suppressions de poste qui interviennent dans les différents services de notre périmètre, ne font l'objet d'aucune évaluation des risques en amont. Ces décisions ne reposent pas sur une analyse du travail réel des agents. Pourtant ces décisions de restriction budgétaire modifient les conditions de travail des agents en agissant directement sur l'équilibre charge/effectifs au sein des services, en incitant fortement les directions à faire des économies sur les déplacements des agents au profit de la visioconférence à la fois pour les réunions et la formation, ou encore en baissant les moyens logistiques (matériel informatique, petites fournitures, etc.). Le chapitre 3 a montré que la baisse de ces différents postes budgétaires est le résultat de décisions politiques nationales qui ruissellent sur l'ensemble du territoire.

Ne pouvant agir dessus et subissant ces différentes décisions, les directions excluent de leur champ d'analyse les effets qu'elles génèrent. Cet aspect descendant des politiques nationales fait que les directions locales les appliquent avant même que leurs effets sur l'organisation des services aient été analysés. La baisse des effectifs ou encore la mise en place de nouveaux décrets, d'une nouvelle loi, sont autant de décisions politiques, qui échappent aux instances représentatives du personnel quel que soit le niveau d'une part, et de toute forme d'évaluation des risques professionnels en amont d'autre part, alors même que ces décisions impactent directement l'activité des agents. Cette problématique se constate également au sujet des déménagements, dont la nécessité depuis la circulaire Borne[69] n'est pas questionnée en dépit des effets des regroupements de bureaux sur la concentration, le soutien entre pairs et les tensions au travail[70].

Ce caractère inéluctable de la réduction des moyens est complètement subi et intériorisé par les directions, au point de ne pas être cité comme un facteur de dégradation des conditions de travail des agents. En effet, les équipes de direction n'ont pas d'autre choix que d'appliquer les réformes ministérielles en banalisant leurs effets sur la réalisation des activités des agents et *in fine* sur la qualité du service public sur l'ensemble du territoire. Les problématiques de charge de travail rencontrées par les agents sont alors le plus souvent lues par les directions locales selon deux focales inadaptées. Soit la souffrance qu'elles occasionnent est interprétée de façon individualisante, à partir des difficultés d'ordre privé que l'agent pourrait rencontrer ou de son profil inadapté au poste, ce qui a pour effet de déresponsabiliser l'organisation du travail et de faire reporter sur l'agent lui-même la responsabilité de sa souffrance ; soit la cause de cette souffrance est déplacée, depuis les questions d'organisation du travail vers des questions de « rapport au travail », expression abstraite, rarement définie par les acteurs, et qui est catégorisée comme une donnée d'ordre général sur laquelle les directions n'ont pas de prise.

Cette absence d'évaluation des risques en amont de toutes décisions ayant un impact sur l'organisation des services est contraire à l'esprit de la prévention des risques professionnels. Alors que le décret n°95-680 du 9 mai 1995 modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, précise que *« Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans*

[69] Circulaire de la Première ministre, « Nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État », 8 février 2023.

[70] Pour une synthèse, voir Benedetto-Meyer, M. et Boboc, A. (2021). Chapitre 3. Numérique et transformations des espaces et des temporalités au travail. Sociologie du numérique au travail (p. 63-98). Armand Colin.

le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité », notre enquête par entretiens auprès de six directions montre que les directions n'ont pas les moyens d'agir et de mener une véritable politique de prévention, c'est-à-dire en amont, en agissant directement sur les facteurs de risques.

5.2. Des actions de prévention des RPS qui n'agissent pas sur les causes organisationnelles

En plus des entretiens menés au sein des six directions, nous avons également consulté les documents relatifs à la prévention des risques psychosociaux pour chacun des sites. De façon générale, les DUERP sont rarement mis à jour chaque année, sont inégalement aboutis tant sur la caractérisation des risques, que sur les mesures à apporter. Après avoir rappelé les trois niveaux à distinguer en matière de prévention nous discuterons quelques actions renseignées dans les DUERP et issues de nos entretiens.

5.2.1. PREVENTION, PROTECTION, REPARATION : TROIS NIVEAUX A DISTINGUER

En reprenant la logique des trois grands types d'action déclinés par l'OMS, nous distinguons en matière de santé au travail, trois manières d'appréhender les situations de risques professionnels :

- **La prévention**, qui désigne les actions visant à diminuer l'exposition des salarié-es, c'est-à-dire à éliminer les facteurs de risques ;
- **La protection**, désigne celles qui, le risque n'ayant pu être écarté, visent à éviter que les salarié-es ne soient effectivement touché-es ou atteint-es ;
- **La réparation** désigne enfin les dispositifs permettant de venir en aide ou de porter secours aux salarié-es déjà atteint-es.

Ce sont les assistant-es de prévention et/ou les conseiller-es de prévention qui ont pour missions *« d'assister et de conseiller le chef de service, auprès duquel ils sont placés, dans la démarche d'évaluation des risques et dans la mise en place d'une politique de prévention des risques ainsi que dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail ».*[71]

Or nos six « terrains » nous permettent de confirmer et de solidifier les éléments mis en avant dans le livrable 1concernant la fonction d'assistant de prévention, à savoir, la difficulté de trouver des agents volontaires, l'absence d'animation du réseau d'assistant-es de prévention, un manque criant de formation sur les risques psychosociaux et enfin une difficulté pour intégrer la mission d'assistant de prévention dans l'exercice du poste principal.

[71] Article 4-1 Décret n°95-680 du 9 mai 1995 modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982.

Des assistant-es social-es en nombre insuffisant

En matière d'actions de protection individuelle des agents en souffrance, le rôle des services sociaux en DREETS et en DDETS(PP) s'avère essentiel pour repérer et accompagner les agents en souffrance. Or, il n'y a en 2022 que 26 assistant-es social-es pour les ministères sociaux[72]. Pourtant, les seuls effectifs nationaux du programme 155 sont en 2021 de 8360 ETP[73]. En effet, malgré la coupure organisationnelle censée prévaloir désormais entre les DREETS et les DDETS(PP), les assistant-es social-es semblent d'après nos données couvrir à la fois, dans chaque région, les agents de la DREETS et ceux des DDETS(PP) de la même région. Une assistante sociale rencontrée met en évidence la faiblesse du ratio entre les effectifs des services sociaux et ceux des agents, ce qui la conduit à ne faire dans les DDETS(PP) de permanence que trimestrielle et à ne participer qu'à une FS par an.

Une contrainte supplémentaire s'ajoute ainsi dans le déploiement d'actions de prévention primaire. En effet, les différents documents relatifs à la prévention des RPS se concentrent sur des actions secondaires et tertiaires.

5.2.2. DES ACTIONS DE PREVENTION MAJORITAIREMENT SECONDAIRES ET TERTIAIRES

Plusieurs DUERP locaux que nous avons pu consulter caractérisent insuffisamment les risques. Certains confondent, comme les guides et documents présentés ci-avant, les risques et les symptômes, tandis que d'autres pointent des situations à risque sans mettre en évidence les facteurs organisationnels de ces risques. D'autres enfin citent les mêmes facteurs de risque pour toutes les catégories de poste, sans chercher à identifier la spécificité de chacun d'entre eux, alors que l'intérêt de la démarche est précisément de cerner des risques spécifiques pour pouvoir agir sur leurs causes particulières.

Même dans les DUERP qui recensent ces causes organisationnelles, les mesures de prévention prévues restent le plus souvent de l'ordre de la protection ou de la réparation, sans chercher à agir sur la source des risques. Par exemple, dans une DREETS, les risques sont précisément répertoriés, y compris dans leurs facteurs organisationnels, comme le prouve l'onglet « risques psychosociaux » de l'unité « agents ayant une activité administrative dont contentieux », dont font partie les agents chargé-es d'instruire les sanctions administratives proposées par l'inspection du travail et les recours dont ses décisions font l'objet :

[72] Inspection générale de l'administration et al., État des lieux et évolutions de la médecine de prévention et des réseaux de soutien dans l'administration territoriale de l'État, la police nationale et les civils de la gendarmerie nationale gérés par le ministère de l'intérieur.

[73] Cour des comptes, La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015 et 2022, 2024, op. cit., p. 11.

Isolement sur la tâche
Evolution constante de la réglementation, des process et des outils
Démultiplication de la charge de travail / diminution des effectifs
Multiplicité des tableaux/enquêtes
Répétitivité des tâches
Absence d'autonomie et de place à l'initiative si cadre trop rigide / insuffisance de responsablisation/délégation / manque de confiance du supérieur hiérarchique
Sentiment de ne pas avoir le droit à l'erreur
Délais contraignants et parfois commande de dernière minute
Problème de répartition de la charge dans le temps
Inadéquation missions/moyens

Dans cet exemple, les modalités d'exposition aux risques sont caractérisées de façon précise. La source des risques est identifiée dans l'organisation du travail et la dimension multidimensionnelle des risques liés au poste est prise en considération (charge de travail, soutien social, autonomie, etc.). En revanche, les moyens de prévention déjà présents (première image) et ceux qui sont proposés (deuxième image) sont essentiellement de l'ordre de la protection (formations, causeries, coachings, affichage) ou de la réparation (lignes d'écoute, Qualisocial, médiation). Les leviers de prévention primaire mentionnés le sont le plus souvent de façon vague (organigrammes, fiches de poste, échanges avec les services métier).

Formations RPS pour agents et encadrants et autres formations (gestion du temps, du stress…)
Réunions de service
Délocalisation des réunions et instances
Outils de management (organisgramme, fiches de poste…)
Ligne d'écoute
LEA
Qualisocial/IAPR
Procedure de médiation
Amélioration de l'architecture INDI
Causeries café ritualisées pour échanger sur les sujets

Appui de l'encadrant pour la priorisation des commandes, la réflexion sur la charge et la répartition du travail, sur le contenu et la rédaction des fiches de poste (mixage de tâches)
Recours au conseiller en organisation du travail de la PFRH et SQVT
Proposer un coaching manager à l'installation - service DRH
Affichage des dispositifs d'accompagnement en place
Renforcer les échanges sur site entre les services supports et les services métiers

Si ce DUERP fait référence, en matière d'actions envisagées, à un « programme » qui ne nous a pas été communiqué, son caractère inabouti est symptomatique d'une incapacité des acteurs de la prévention à poursuivre la démarche d'évaluation des risques jusqu'à sa dernière étape, celle de la mise en place d'actions de résorption des risques à la racine. Si elle n'atteint pas ces dernières phases, l'évaluation des risques professionnels ne reste qu'une coquille vide sans effet substantiel sur les conditions de travail.

L'efficacité du DUERP dépend en effet de sa capacité à tirer, à partir de la caractérisation des facteurs de risque, des mesures de prévention de ces mêmes risques dont les porteurs seront

identifiés et dont la temporalité sera précisément établie. Or, si certaines mesures relatives à la prévention du risque incendie sont précisément renseignées, aucun des DUERP des six structures interrogées ne remplit ces conditions en matière de risques psychosociaux, ce qui interroge sur l'effectivité même des politiques de prévention dans la structure.

Cette inexistence de plans d'action substantiels en matière de risques psychosociaux est directement liée à la définition partielle ou erronée des risques concernés, à l'intériorisation de l'inéluctabilité de certains facteurs de risques comme les sous-effectifs ou encore au manque de formation des acteurs.

5.2.3. DES EXEMPLES DE TENSIONS ET CONFLITS AU TRAVAIL TRAITES DE FAÇON INDIVIDUELLE

L'approche organisationnelle et collective des situations conflictuelles au travail s'appuie sur un cadre théorique solidement établi. De très nombreux travaux (INRS, voir également sur le sujet les publications de Philippe Davezies[74]) ont démontré que les tensions, y compris celles ayant donné lieu à des « *violences internes* » dès lors qu'elles surgissent dans les relations de travail, ont toujours pour origine des carences organisationnelles. Ces travaux ont en effet montré que l'on trouve invariablement, à l'origine du conflit, un ou des désaccords sur le travail, une impuissance ou un échec face aux contraintes professionnelles ; ces désaccords agissent alors comme facteurs déclencheurs des conflits.

Lorsque des tensions dans les relations de travail surviennent, et plus encore si elles sont récurrentes, c'est l'activité de travail elle-même, les contraintes et exigences du travail et de son organisation, qu'il convient de questionner. Philippe Davezies écrit que les relations de travail dégradées, y compris lorsque surgissent des violences internes, de la maltraitance, trouvent leurs origines dans le travail et son organisation :

> *« L'expérience montre que l'on retrouve quasiment toujours un conflit de travail à l'origine de la dégradation de la relation. Au travail, ce qui relie les humains, ce n'est pas d'abord le sentiment ; c'est la confrontation de points de vue sur la façon de traiter les objets du travail […] A l'origine des conflits, nous retrouvons systématiquement des différends quant à la façon de traiter tel ou tel de ces objets. Ces différends ne sont pas de purs effets des personnalités en présence ; ils donnent expression et forme à des contradictions et conflits de logique tout à fait réels qui traversent l'entreprise. »*[75]

Ce cadrage théorique est essentiel dans la compréhension et le traitement des conflits au travail.

Lors de nos entretiens, nous ont été mentionnés plusieurs exemples de situations conflictuelles au sein des services où l'action de la direction a consisté à déplacer l'agent (encadrant ou non) en validant une mobilité, ou en créant un poste *ad hoc* ou encore en augmentant le nombre de jours de télétravail. Dans tous les cas, ces actions sont insatisfaisantes d'un point de vue de la prévention des RPS, car elles sont strictement individuelles et n'interrogent pas l'organisation du travail. Le fait de déplacer voire exfiltrer des agents s'appuie sur la vision partielle des RPS décrite précédemment. En mettant des agents à l'écart, soit pour les protéger, soit pour qu'ils ou elles ne nuisent plus, les directions s'inscrivent dans une approche comportementaliste, psychologisante des RPS et minimisent les facteurs organisationnels sources de conflits au travail.

Nous avons rencontré ces deux situations au sein des différents sites où les décisions de mises à l'écart interviennent tardivement malgré des alertes au registre santé sécurité ou des

[74] Davezies, Philippe. « Les impasses du harcèlement moral », Travailler, vol. 11, no. 1, 2004, pp. 83-90.
[75] Davezies, Philippe. « Les impasses du harcèlement moral », Travailler, vol. 11, no. 1, 2004, pp. 83-90.

remontées moins formelles et orales *via* le management ou les représentant-es du personnel. « Régler le problème » en déplaçant les agents n'interroge en rien le rôle de l'organisation du travail dans l'émergence des conflits. Le fait que les difficultés ressurgissent est révélateur de dysfonctionnements plus profonds liés à des contraintes inhérentes qui nécessitent une vigilance accrue en termes de prévention des RPS.

Sur les six sites où nous nous sommes rendues, les services de renseignements en droit du travail ont souvent été cités pour évoquer des situations de tensions et de conflits au travail. Le chapitre 3 a décrit à la fois les contraintes inhérentes liées notamment au contact avec le public que de l'évolution organisationnelle, que nous rappelons ci-dessous :

- Baisse des effectifs ;
- Temps de formation à la prise de poste réduit ;
- *Turn-over* des agents[76] ;
- Recrutement de CDD ;
- Profil interne en mutation (contrôleur du travail *versus* secrétaire administratif)
- Complexification du droit du travail.

Ces évolutions organisationnelles sont autant de contraintes auxquelles les agents doivent faire face, qui nécessitent une vigilance accrue en termes d'encadrement et de prévention des RPS. Se contenter de déplacer un agent qu'il soit encadrant ou non, sans agir sur tout ou partie des facteurs cités ci-dessus, s'avère être une action de contournement du risque, qui n'aura d'effet que court-termiste.

Les cellules RPS : un apport en termes de prévention qui questionne

Ce dispositif nous a été présenté comme étant le lieu consacré à la résolution de situations individuelles de souffrance au travail. Il prend des formes différentes en fonction de la manière dont les directions décident de faire exister la cellule. Les participant-es sont globalement des membres de la direction, un agent RH, l'agent de prévention, l'assistante sociale, le médecin de prévention et de façon inégale d'un site à l'autre les représentant-es du personnel. La présence des représentant-es du personnel semble faire débat autour des arguments suivants :

- ne pas faire une formation spécialisée *bis ;*
- la cellule ne traite que de situations individuelles ;
- la cellule agit sous le strict respect de l'anonymat et de la confidentialité des propos.

Les arguments interrogent à plusieurs titres. Tout d'abord sur la lecture des prérogatives des formations spécialisées : les participant-es sont également soumis-es à la confidentialité de ce qui se dit en instance et des situations individuelles peuvent également être évoquées en respectant l'anonymat dans la version publique des PV. D'autre part, la séparation entre l'individuel et le collectif en matière de santé au travail n'est pas pertinente, eu égard au caractère multifactoriel des risques psychosociaux et au rôle central de l'organisation du travail dans leur apparition.

[76] Pour rappel, en 2024, l'ancienneté moyenne sur le poste de chargé-e de renseignement en droit du travail est de six ans, et 44 % des agents ont une ancienneté inférieure à 3 ans. Source : DGT/SDAT/DPSIT, Enquête flash sur les effectifs du SIT Synthèse de l'enquête au 31/03/2024, op. cit., p. 4.

5.3. Une prévention empêchée par l'éclatement des acteurs en DDETS (PP)

Ces deux facteurs limitants des politiques de prévention, que sont l'appréciation erronée des RPS et la focalisation sur la gestion individuelle et *a posteriori* des RPS, se retrouvent aggravés par un troisième facteur spécifique aux DDETS(PP), celui de la reconfiguration du système de prévention liée à l'OTE. Le livrable 1 a mis en évidence l'existence d'un « dialogue social cloisonné » entre les échelles nationale et régionale d'un côté, et l'échelon départemental de l'autre. Ce dernier est désormais supposé être exclusivement articulé aux structures des directions départementales interministérielles rattachées aux préfectures. Cette rupture de liens institutionnels entre des niveaux qui pourtant entretiennent toujours des liens organiques, notamment sur la question des effectifs et des filières métiers, est susceptible d'empêcher la mise en place d'une politique de prévention.

La focalisation des entretiens sur l'échelle des DDETS(PP) et sur celle des DREETS confirme et solidifie ces résultats en mettant en évidence les contradictions que génère cet éclatement à l'échelle départementale. Tandis que les directions locales sont désormais nommées par les préfectures et chargées du pilotage des fonctions support, l'exécution de ces fonctions est désormais externalisée à des secrétariats généraux communs départementaux, cette tension organisationnelle étant désormais assumée par des référent-es de proximité aux moyens insuffisants. Enfin, bien qu'elles soient déresponsabilisées concernant la prévention en DDETS(PP), les DREETS continuent à assurer un rôle organisationnel essentiel vis-à-vis de l'échelon départemental : outre leur rôle dans l'allocation des effectifs, leurs services RH continuent à accomplir certaines missions pour le compte des DDETS(PP), tandis que leurs pôles métier assurent des fonctions de soutien technique.

5.3.1. DES DIRECTIONS AU PORTEFEUILLE ELARGI ET NOMMEES PAR LES PREFECTURES

La première catégorie d'acteurs et d'actrices dont le rôle est reconfiguré par la réforme de l'OTE sont les directions de DDETS(PP). Alors que le processus de recrutement des directions des UD Direccte se faisait jusqu'ici à l'échelle des Direccte, les directeurs et directeurs-adjoints le sont désormais par le préfet, tout en étant en lien régulier avec les filières métier. Comme les directeurs et directrices des Directions départementales des territoires (DDT) après la Réate dans les années 2000, les directeurs de DDETS doivent composer, plus qu'auparavant, avec une « multiplication des espaces de régulation »[77] dans laquelle ils sont confronté-es à des donneurs d'ordre variés.

Cette multiplication est aussi celle des politiques publiques à conduire : la fusion des directions déconcentrées enclenchée par l'OTE élargit en effet le portefeuille des politiques publiques que les directions de DDETS, et plus encore de DDETS-PP, ont à leur charge[78]. La charge de travail associée à ce périmètre élargi et hétérogène constitue un facteur de pénibilité du métier et peut contribuer à éloigner les fonctions de direction des problématiques de gestion du

[77] Debar (A.), Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels, thèse de doctorat, Paris Est, 2011, p. 359.

[78] Si la section est ici centrée sur les DDETS(PP), on peut noter que l'accroissement du portefeuille de politiques publiques concerne aussi les équipes de direction de DREETS.

personnel et de santé au travail[79]. Le turn-over des emplois DATE, dont le changement de poste est prévu tous les quatre ans[80], est susceptible d'augmenter le coût temporel lié à l'appropriation de cette multiplicité de politiques publiques et complique le suivi de long terme des actions de prévention des risques psychosociaux.

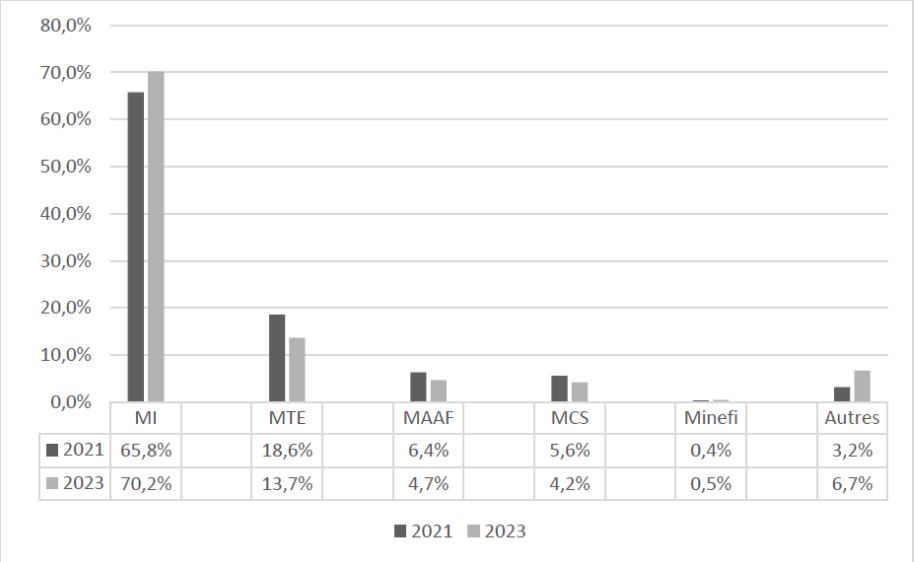
Enfin, rappelons que les équipes de direction ont une autonomie plus que réduite sur la fixation des plafonds d'emploi et des enveloppes budgétaires qui leur sont allouées[81]. Cette autonomie se limite à la répartition de ces effectifs entre les postes, et concerne avant tout les services de l'emploi sur notre périmètre où la DREETS n'a plus d'autorité hiérarchique.

5.3.2. Au niveau des DDI, une dispersion entre pilotage et execution en matiere RH

La mise en place d'une réelle politique de prévention est également compliquée par l'externalisation des fonctions support. Celles-ci sont désormais mutualisées avec celles des autres DDI au sein des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD). La création des SGCD au 1er janvier 2021 a précédé de trois mois la mise en place effective des DDETS(PP). Elle s'est traduite par la fusion et la centralisation au sein des préfectures des fonctions support, auparavant intégrées dans les directions. Les SGCD « assurent la gestion de fonctions et moyens mutualisés en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines, de relation avec la médecine de prévention et de mise en œuvre des politiques d'action sociale aux bénéfices des agents des DDI et des préfectures »[82]. Comme le soulignent les graphiques du rapport de la mission inter-inspection d'évaluation des SGCD exposés ci-dessous, la majeure partie des agents de ces services et de leurs directeurs et directrices sont issu-es du ministère de l'Intérieur. Dans 92 % des cas, ces services partagent leur site avec celui de la préfecture[83]. Cette centralisation des fonctions support opère donc autour d'agents issu-es d'une culture organisationnelle et ministérielle différente de celle des services soutenus. Cela est susceptible d'induire un certain éloignement géographique, fonctionnel et organisationnel.

[79] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), 2024.
[80] Le prolongement sur le poste peut être demandé pour une durée de deux ans maximum. Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, article 12.
[81] Nous renvoyons sur ce point au chapitre 3.
[82] Inspection générale de l'administration, et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des secrétariats généraux communs (SGCD) - Tome 1 : rapport, 2023, p. 9.
[83] Ibid., p. 45.

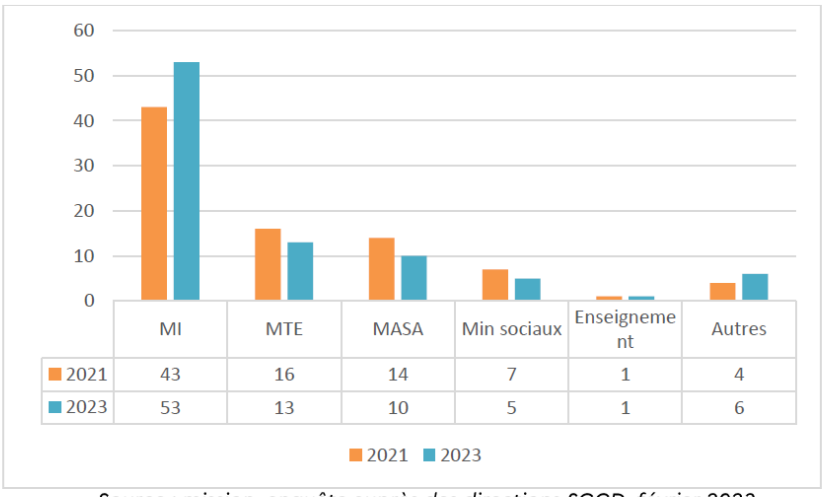
Graphique n° 10 : évolution 2021-2023 de l'origine des agents des SGCD



	MI	MTE	MAAF	MCS	Minefi	Autres
2021	65,8%	18,6%	6,4%	5,6%	0,4%	3,2%
2023	70,2%	13,7%	4,7%	4,2%	0,5%	6,7%

Source : mission, enquête auprès des directions SGCD, février 2023

Graphique n° 12 : origine ministérielle des directeurs du SGCD



	MI	MTE	MASA	Min sociaux	Enseignement	Autres
2021	43	16	14	7	1	4
2023	53	13	10	5	1	6

Source : mission, enquête auprès des directions SGCD, février 2023

Cette distance est censée être compensée par l'octroi à chaque DDI d'un-e référent-e de proximité, placé-e sous l'autorité hiérarchique du préfet et sous l'autorité fonctionnelle de la direction de la DDI concernée, qui exerce ces fonctions en plus de ses missions propres au sein du SGCD. Ce poste a été conçu pour permettre aux directions de DDETS(PP) « d'exercer pleinement leurs responsabilités managériales, malgré la mutualisation des fonctions support, notamment en matière de ressources humaines »[84]. En 2023, la mise en place de ces fonctions était majoritaire, bien que non systématique.

[84] Ibid., p. 36.

Tableau n° 31 : soutien des référents de proximité aux entités

entités soutenus		Préfecture	DDTM	DDETS	DDPP	DDETSPP
Existence d'un référent de proximité	nb réponses	68	76	51	53	46
	nb oui	54	66	35	38	37
	% où un réf. de proximité est présent	79 %	87 %	69 %	72 %	80 %
Référent de proximité présent codir	nb réponses	65	77	52	54	46
	nb oui	47	67	35	39	37
	% où le réf. de proximité est présent au codir	72 %	87 %	67 %	72 %	80 %

Source : mission, enquête auprès des directions SGCD, février 2023

Le rapport de la mission inter-inspection insiste sur l'ambivalence de ces fonctions telles qu'elles étaient assumées en 2023, « entre appui au pilotage (qui relève de la compétence exclusive du directeur et n'est donc pas mutualisé) et nécessaire présence des fonctions support en proximité des agents des services soutenus »[85]. Ce paramétrage du poste impliquait d'entretenir une articulation entre acteurs dans un contexte d'éclatement organisationnel entre le pilotage et l'exécution des fonctions support. Il nécessitait dans le même temps d'assurer une présence de proximité auprès des DDI soutenues sans se substituer aux services techniques des SGCD.

Suite aux recommandations émises par ce rapport, une note produite en décembre 2024[86] recentre ces fonctions sur celles de « délégué-es à l'appui et au pilotage » (DAP). Leurs missions sont réorientées vers l'aide à la « décision managériale » des directions locales sur tous les champs d'action des SGCD, *via* des échanges très réguliers et la production d'outils de suivi. La note préconise de remplacer les postes de référent-es de proximité par des postes de DAP en cas de vacance de poste et d'examiner l'éventualité d'une évolution de fiche de poste dans les autres cas. Dans le même temps, elle précise que « cette mission d'appui au pilotage est complémentaire à celle que doit apporter le SGC-D de conseil et d'appui de proximité aux agents, celle-ci s'organisant notamment par des permanences RH dans les services soutenus ». L'ambivalence entre appui au pilotage et présence de proximité semble donc être toujours de mise.

D'une part, cette ambivalence se traduit chez nos interlocuteurs et interlocutrices par une charge de travail très importante pour tenir les deux dimensions du poste. Certain-es d'entre eux assument les fonctions de DAP tandis que d'autres continuent à être désigné-es comme référent-es de proximité, sans que ces deux titres semblent avoir d'incidence sur la différenciation de l'organisation de leur travail. La quotité d'exercice de ces fonctions[87] varie entre 30 % et 50 % de leur temps de travail, mais conduit à des heures supplémentaires, comme l'exprime ce délégué à l'appui au pilotage en DDETS, qui est également chef du service RH du SGCD :

> *« Je fais le lien avec les chefs de service du SGCD. J'ai une dominante RH mais ils ont une compétence budgétaire, logistique, informatique. Ce serait intéressant de se voir plus : faire le lien a une limite, parce que je n'ai pas la technicité. Je fais plus qu'un temps plein. Je participe à tous les CoDir restreints [de la*

[85] Ibid.

[86] Secrétariat général de la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur, Note de gouvernance des SGCD et de renforcement de l'appui au pilotage des services soutenus du 3 décembre 2024

[87] Dans notre échantillon, le poste occupé sur la quotité restante était soit un poste de directeur-ice du SGCD, soit de directeur-ice du service RH, soit un autre poste de référent-e de DDI.

DDETS], tous les CoDir élargis, tous les CSA, les cellules de veille individuelle et collective, et tous les échanges informels durant la semaine. »

Cet extrait d'entretien met bien en évidence la multiplicité de contraintes à laquelle le poste de DAP continue à être soumis, entre l'entretien d'une proximité aux agents et à leurs attentes vis-à-vis des services support, échanges réguliers avec la direction et participation à la gestion des problématiques de santé au travail en tant qu'acteur RH, le tout avec une quotité de travail de 0,5 ETP qui ne peut évidemment être tenue.

Cette charge de travail peut entraver la mise en place de certaines actions RH. En 2023, le rapport de la mission inter-inspection souligne que ce sous-dimensionnement des SGCD a pour effet un report de charge des services support vers les services soutenus : les directions de DDI déplorent un inversement de la relation de prescription entre SGC et services soutenus et ré-internalisent parfois certaines missions. Si les directions n'ont pas évoqué ces situations explicitement lors des entretiens que nous avons effectués, il est apparu qu'un certain nombre de données sociales ou d'indicateurs de suivi de la santé au travail, comme les heures écrêtées, n'étaient pas disponibles. Leur existence et leur précision dépend fortement de la propension des équipes de direction à solliciter les services pour obtenir des données précises sur l'état de leur masse salariale et de leur budget. Or, on a vu plus haut la faible disponibilité de la plupart d'entre elles pour investir ces questions.

D'autre part, on constate une tension entre l'incitation à l'interministérialité et la persistance de fonctionnements ministériels. Tout d'abord, malgré le poids des commandes d'une direction, ces postes continuent à être fléchés vers une forme d'interministérialité. Ces instructions contradictoires sont mises en évidence par cette directrice de SGCD qui assume les missions de proximité sur deux DDI à la fois (dont une DDETS-PP) en plus de son poste de direction :

« C'est très lourd de ne pas avoir de référent de proximité, mais ça pourrait être très lourd d'en avoir un. D'après les échos que j'ai eus dans d'autres départements, le référent de proximité peut avoir tendance à faire écran avec la direction et à se ré-accaparer la DDI, en recréant des logiques de séparation des DDI. Le but n'est pas de recréer des SG bis. »

Cette tension entre interministérialité et organisation ministérialisée se constate aussi au niveau des outils. Plusieurs représentant-es de SGCD attestent notamment des difficultés provoquées par l'absence de convergence des outils RH entre ministères et des interférences que cette incompatibilité des outils est susceptible de créer.

La démultiplication d'applicatifs RH, un exemple parmi d'autres des difficultés de convergence numérique

Déjà dans son rapport sur la mise en place des SGC, publié en 2022, la rapportrice de la commission de finances du Sénat évoquait la « multiplicité des logiciels de gestion » avec lesquels les gestionnaires devaient travailler :

> *« Lors des auditions au Sénat et des déplacements, les agents [gestionnaires] et les syndicats ont énuméré l'ensemble des logiciels auxquels ils doivent recourir : « Dialog2, Renoirh ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Renoirh ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh ministères sociaux, BO Agri, Portail RH ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh poste, Renoirh mobilité, Hub RH, Odissée, EAO, GAO, Léo, Salsa, Casper ministère de l'intérieur, Casper DDT, Casper DDETSPP, Estève, Agrimob, MobMI, Agorha, Geci, Paco, gestion grève, etc. » »*[88]

Le rapport soulignait la perte de temps occasionnée par les reconnexions successives sur les différents logiciels. Trois ans plus tard, les entretiens avec les représentant-es des SGCD témoignent toujours d'une profusion d'applicatifs en matière RH, ce dont attestent également les agents des DDETS(PP). Or, ceux-ci se plaignent déjà de la multiplication d'applicatifs produits par le niveau central en matière de support métier, ce qui pose des problèmes à la fois de lisibilité des prérogatives de chacun des logiciels, mais aussi parfois de compatibilité entre logiciels selon l'instance émettrice (DDI ou filière métier). Cette plainte relative à la multiplication des applicatifs et à leur illisibilité est aussi émise par des agents des pôles métier en DREETS. En attestent les propos de cette cheffe de service d'un pôle Travail, qui regrette l'insuffisante réflexion du niveau central sur l'articulation des différents espaces entre eux et sur leur compatibilité, dans la mesure où les DDETS(PP) travaillent désormais avec les services numériques des préfectures tandis que les DREETS ont conservé ceux des ministères sociaux :

> *« On a plein d'espaces partout, mais je ne sais même pas où ils sont tous. Cela pose le sujet de la compatibilité entre les espaces de la DREETS et ceux des DDETS(PP) Nous, agents DREETS qui sommes l'interface, on ne doit pas se poser la question de la compatibilité. Cela doit être intrinsèque à toute réforme. C'est dommage que l'organisation se dessine d'abord par les outils, ce qui fait que l'on subit les effets négatifs, parce qu'ils n'ont pas été anticipés. »*

Ces plaintes invitent à évaluer l'utilité des différents supports numériques proposés et leur possible convergence et simplification.

Enfin, cette tension entre l'incitation à l'interministérialité et la persistance de fonctionnements ministériels s'observe dans le rapport aux commandes du ministère de l'Intérieur. Le fait que les SGCD soient le plus souvent composés d'agents issus du ministère de l'Intérieur qui partagent leurs locaux avec les préfectures, et que ces dernières soient leur autorité hiérarchique, a aussi une incidence sur la priorisation des demandes de support, et ce, en dépit d'une volonté d'équilibre entre structures soutenues qui nous a été affirmée avec force par l'ensemble des acteurs. Le rapport inter-inspection faisait déjà état de dynamiques de priorisation qui se faisaient en faveur des préfectures.

[88] Briquet (I.), Rapport d'information fait au titre de la commission des finances du Sénat sur les secrétariats généraux communs, 2022, p. 40.

PRIORISATION DES DEMANDES

Les demandes de la préfecture sont traitées prioritairement pour l'informatique pour 19 % des répondants et la logistique pour 18%, l'immobilier et les RH le sont également pour respectivement pour 14 et 11 % des SGCD.

tableau n° 40 : priorisation demandes préfecture

		RH	Logistique	Immobilier	Info	Finances
priorisation demandes préfecture	nb réponses	88	88	88	86	86
	nb oui	10	16	12	16	5
	% oui	11	18	14	19	6

Source : mission, enquête auprès des directions SGCD, février 2023

Les entretiens avec les SGCD vont dans le même sens, comme en attestent les propos de cette déléguée à l'appui au pilotage, également directrice du service RH :

> *« Pour moi, une autorité préfectorale reste une autorité préfectorale. Si elle demande une intervention immédiate, on va avoir du mal à la décaler. Par principe, aucune différence n'est faite, mais il y a un poids de l'autorité préfectorale qui, forcément, n'est pas tout à fait égalitaire. C'est un sentiment. (…) Ceci dit, dans les services, je suis convaincue qu'il existe une volonté d'apporter un service unique et homogène pour tout le monde. Mais si un préfet appelle, on n'a pas le choix. »*

Le poste de délégué-e d'appui au pilotage ou de référent-e de proximité apparaît ainsi comme un révélateur du caractère intrinsèquement contradictoire de la nouvelle organisation territoriale de l'État en matière de prévention des risques : la dispersion des fonctions d'exécution et de pilotage RH, l'injonction à l'interministérialité en dépit du poids organisationnel du ministère de l'Intérieur, engendrent des coûts de coordination importants entre services, mettent les SGCD face à des injonctions paradoxales et nuisent à la coordination entre acteurs de la prévention. Ces agents attestent également d'une diversité de paramétrages de poste entre départements, ce qui est la marque de la poursuite d'une forte hétérogénéité concernant l'organisation du lien de proximité et de l'appui au pilotage entre territoires.

5.3.3. UNE DREETS ELOIGNEE DE LA PREVENTION EN DDETS(PP) MALGRE UN ROLE ORGANISATIONNEL CENTRAL

5.3.3.1 Une déconcentration en demi-teinte qui pèse sur les services RH des DREETS

La difficulté de coordination entre acteurs de la prévention est accrue par le caractère inabouti du transfert des compétences RH aux SGCD, qui vient peser sur les services RH des DREETS. En raison du recentrement des fonctions support sur les SGCD, la réforme de l'OTE a impliqué le transfert d'une partie des ETP des services support des DREETS vers ces services support interministériels. Les services concernés en DREETS, aux moyens désormais réduits, ont dû assurer un appui RH aux SGCD le temps du transfert de compétences. Quatre ans plus tard, la relation entre SGCD et DREETS se poursuit selon deux modalités.

D'une part, les SGCD ne sont pas pleinement autonomisés et continuent à être en demande d'appui. Cela est à la fois lié aux problématiques de turn-over et de charge de travail dans les SGCD évoquées précédemment, et au sous-dimensionnement de certains services centraux

qui complique la possibilité d'avoir des réponses comme l'évoque un secrétaire général en DREETS :

> *« En théorie, les SGCD devraient être autonomes et s'adresser directement à la DRH. Dans la vraie vie, ils passent souvent par nous. On les renvoie sur la DRH des MSO pour les sujets sur lesquels on est censé ne pas être compétent. Typiquement, au sujet des contractuels, on les renvoie auprès de la DRH et ils n'arrivent pas à avoir de réponse. Et à la DRH, c'est plus compliqué d'avoir 100 interlocuteurs, donc ils souhaiteraient que les DREETS le fassent, mais les DREETS ne sont pas staffées pour cela. Quand le SGCD n'a pas de réponse après 3 relances, on essaie d'appuyer, de soutenir. »*

Cette attente d'appui est d'autant plus difficile à combler pour ces services en DREETS qu'ils pâtissent d'une charge de travail déjà importante liée au transfert de leurs propres effectifs aux SGCD. D'autre part, malgré la disparition du lien hiérarchique entre les DDETS(PP) et les DREETS, ces dernières continuent à assurer un certain nombre d'actions RH pour les agents de DDETS(PP). Elles conservent des pouvoirs propres en matière de gestion des régimes indemnitaires, de promotion, d'avancement, de formation ou d'action sociale. Cette situation place les agents DREETS des services concernés en position intermédiaire entre les SGCD et la DRH au niveau central. D'un côté, ils et elles doivent piloter l'action des agents des SGCD sur ces mesures, sans avoir d'autorité hiérarchique sur ces derniers :

> *« Lors de l'OTE, certaines missions ont été maintenues au niveau régional. Cela donne le sentiment en arrivant que les choses ne sont pas consommées : il y a quelque chose de baroque, de bancal. On continue d'assurer des fonctions de pilotage, mais les SGC ne sont pas sous notre autorité. Et dans le même temps, il y a la particularité du système d'inspection du travail, pour lequel le DREETS a une responsabilité particulière. Quand on vient de l'extérieur, ce n'est pas facile à appréhender. » (chef d'un service RH en DREETS)*

> *« Je pilote les SGC mais je n'ai pas de pouvoir hiérarchique. On pilote quand même des services qui ne sont pas de notre ressort, qui sont du ministère de l'Intérieur, et qui eux-mêmes nous expliquent qu'ils n'ont pas que ça à faire. » (chef d'un service RH en DREETS)*

Ce pilotage passe à la fois par l'organisation de webinaires et par des échanges fréquents, et parfois chronophages, sur les dossiers avec les SGCD. Pour assurer ces missions de pilotage, les agents RH des DREETS attendent de la DRH des MSO un soutien fonctionnel pour mener à bien leurs missions. Or, celui-ci est inégal : les agents déplorent un pilotage variable selon les mesures RH concernées, et une difficulté à obtenir des réponses à leurs demandes de clarification et de soutien fonctionnel au cas par cas. Dès lors, les agents des services RH en DREETS expriment le sentiment que les services RH centraux les mobilisent comme « tampon » ou comme « relais » dans leur relation avec les SGCD, ce qui les expose au mécontentement des un-es et des autres, d'autant plus dans un contexte de pénurie de moyens les exposant à des phénomènes de « qualité empêchée »[89].

> *« On est un peu à cheval entre les SGC et les DRH de la centrale qui ne sont pas très compréhensifs… parfois le relationnel est difficile. On est un peu la zone tampon. C'est quelque chose dont le niveau central n'a pas trop conscience. » (secrétaire général en DREETS)*

> *« Quand vous avez [des centaines de] demandes d'aide sociale par an sur [plus de 6] départements, moi je suis tout seul sur l'action sociale. Je n'ai pas le temps de regarder ce que tout le monde a mis pour vérifier, puis je me fais enguirlander. On ne va pas se mentir, le sens de l'histoire n'est pas à l'augmentation des ETP, donc oui, je ne suis pas bon. » (chef d'un service RH en DREETS)*

Le caractère partiel du transfert des compétences RH aux SGCD conduit donc les agents des services RH en DREETS à assumer des fonctions de pilotage sans responsabilité hiérarchique,

[89] Clot (Y.), Le travail à cœur : Pour en finir avec les risques psychosociaux, Paris, La Découverte, coll. « Poche / Essais », 2015.

engendrant des coûts de coordination importants entre ces services support, ceux des DREETS et la DRH. Privés des effectifs pour mener à bien leurs missions, ces agents sont poussés à envisager la déconcentration de certains actes de gestion courante[90] comme une solution pour préserver leurs propres conditions de travail. Ce transfert de compétences aux préfet-es de département n'empêchera toutefois pas les DREETS de continuer d'être comptables des plafonds d'emploi.

Cette dispersion des acteurs dans un contexte de faible autonomisation des SGCD et d'effectifs réduits des services support en DREETS engendre une perte d'efficacité organisationnelle qui se ressent sur les conditions de travail des agents RH en DREETS. Ces problématiques semblent d'autant plus saillantes que les DREETS sont grandes et le nombre de départements à couvrir est important, ce qui invite à examiner le *ratio* entre les effectifs des agents SGCD chargés des DDETS(PP) et ceux des services RH en DREETS pour détecter d'éventuelles disparités entre territoires[91].

Si cette dispersion des acteurs RH a des effets sur les conditions de travail des services RH en DREETS, les lenteurs et interférences qu'elle provoque dans le traitement des dossiers sont préjudiciables à la prévention des risques psychosociaux. En effet, la politique de formation fait partie des leviers de prévention pour faire face aux exigences des postes, tandis que l'avancement, la promotion ou les régimes indemnitaires agissent sur la reconnaissance et sur le sens au travail, dont on a vu qu'ils étaient déjà très altérés par la politique de sous-effectifs. En dépit du caractère central de ces leviers, le rôle de la DREETS dans l'exposition aux facteurs des risques psychosociaux et sa responsabilité organisationnelle dans leur survenue n'ont de cesse d'être niés depuis l'OTE, ce qui contribue à entraver la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention.

5.3.3.2 Un soutien opérationnel vis-à-vis des agents de DDETS(PP) qui octroie aux filières métiers une responsabilité en matière de santé au travail

Une deuxième dimension qui justifie la responsabilité des DREETS dans la prévention des risques psychosociaux en DDETS(PP) est liée au soutien technique assumé par les pôles métier de ces structures.

Comme on l'a montré tout au long du rapport, le rôle de l'intensification du travail dans l'exposition aux risques psychosociaux peut être majoré par l'absence de soutien technique permettant aux agents d'échanger sur leurs difficultés et de résoudre les dilemmes de priorisation ou les conflits de valeur auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés. En sens inverse, ce soutien technique, lorsqu'il existe, peut être un facteur protecteur en matière de risques psychosociaux. Par exemple, le rôle de soutien technique que les supérieur-es hiérarchiques sont susceptibles d'assurer auprès de leurs subordonné-es fait partie des fonctions qui leur octroient une responsabilité particulière en matière de prévention.

Outre les supérieur-es hiérarchiques, une autre source importante de soutien fonctionnel émane des postes en DREETS, dont la plupart sont configurés pour apporter un appui aux agents des DDETS(PP) dans l'exercice de leurs missions. À ce titre, les agents DREETS des

[90] Décret n° 2025-836 du 20 août 2025 portant diverses mesures de déconcentration en matière de ressources humaines ; Arrêté du 20 août 2025 portant déconcentration des décisions relatives à la situation individuelle des fonctionnaires et agents contractuels exerçant leurs fonctions dans les directions départementales interministérielles ; Arrêté du 20 août 2025 portant déconcentration des actes relatifs à la situation individuelle des agents publics exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés des administrations civiles de l'État au sens de l'article 15 du décret no 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

[91] Le cabinet Aptéis n'a pas eu accès à ces chiffres.

pôles métier ont, eux aussi, un rôle dans la prévention des risques psychosociaux auxquels les agents de DDETS(PP) sont susceptibles d'être exposés : en effet, ces derniers attendent de leur part un soutien technique dont l'existence et la nature est susceptible de réduire l'exposition à certains facteurs de risque ou, au contraire, de l'aggraver.

Or, si l'on a déjà mis en évidence la difficulté pour les encadrant-es intermédiaires d'assurer un tel soutien technique faute de disponibilité, les chapitres précédents soulignent également à quel point les agents DREETS sont aussi concernés par des problématiques de sous-effectifs et de charge de travail. En outre, eux-mêmes bénéficient d'un soutien fonctionnel inégal de la part du niveau central selon les mesures et les thématiques qu'ils couvrent.

Enfin, le soutien technique qu'ils sont susceptibles de fournir aux agents DDETS(PP) est désormais reconfiguré par l'OTE, qui est susceptible d'entraîner une certaine distance fonctionnelle des acteurs de la DDETS(PP) vis-à-vis des services en DREETS. Dans les services de l'emploi, la disparition du lien hiérarchique porte les DREETS à animer des services sans avoir la légitimité organisationnelle pour en piloter l'activité, ce qui limite la forme que peut prendre cet appui, comme le souligne cette cheffe de service de l'emploi en DREETS :

> *« La relation fonctionnelle avec les DDETS c'est sérieusement complexifiée car on est maintenant souvent dans une forme de défiance : certaines DDETS ont tendance à penser qu'on ne distribue pas tous les sous que l'on a dans notre tiroir. »*

Dans les pôles Travail, cette légitimité organisationnelle semble également érodée malgré la persistance du lien hiérarchique entre DDETS(PP) et DREETS. Le responsable d'un service du travail et du dialogue social d'une DDETS évoque une autonomisation de certaines directions de DDETS(PP) vis-à-vis des instructions régionales :

> *« La DREETS essaie de maintenir des liens, mais cela ne marche pas. Et par exemple, il y a un département qui a décidé de ne plus utiliser le système commun de réservation des rendez-vous [dans le service de renseignement en droit du travail]. Ils ont vraiment intégré le fait que chaque département est autonome, dans une sorte de balkanisation des services. »*

De même, les agents de l'échelon départemental insistent fréquemment sur la distance qui les sépare de l'échelon régional (*« lien délité »*, *« la DREETS est très loin de nous »*).

Ces difficultés des agents DREETS à apporter un soutien technique de qualité, faute de temps, d'informations ou de légitimité organisationnelle, se ressentent sur l'isolement fonctionnel des agents pour faire face à la complexification de certains dossiers et à l'augmentation de leur charge de travail, mais aussi sur leur relation plus générale aux filières métier que sont les DREETS, la DGT et la DGEFP, et qui peuvent être accusées de ne pas prendre en considération le travail réel ou les conditions de travail des agents de DDETS(PP) dans les demandes qu'ils leur font parvenir.

En dépit du caractère central de ces leviers, le rôle de la DREETS dans l'exposition aux facteurs des risques psychosociaux et sa responsabilité organisationnelle dans leur survenue n'ont de cesse d'être niés depuis l'OTE, ce qui contribue à entraver la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention.

5.3.3.3 Un retrait des DREETS dans la prévention des risques en DDETS(PP) qui interroge

Malgré leur responsabilité évidente à la fois en matière d'allocation des effectifs, de pilotage RH et de soutien fonctionnel, les DREETS sont juridiquement déresponsabilisées de la prévention des risques. Dans la lignée de cette coupure organisationnelle, tous les acteurs de la chaîne de prévention défendent l'idée d'une étanchéité des niveaux départemental et

régional en matière de prévention des risques. C'est en particulier le cas des acteurs de prévention de la DREETS, qui dans un même mouvement, à la fois décrivent des pratiques de pilotage organisationnel et RH vis-à-vis des DDETS(PP) et des SGCD, et nient la responsabilité que cela octroie à leur structure en matière de prévention primaire.

À titre d'exemple, les représentant-es du personnel des DDETS(PP) et des DREETS, conscient-es des liens organisationnels entre les deux échelons, souhaiteraient plus de perméabilité entre les deux instances. A l'inverse, les directeur-ices de DREETS leur opposent l'étanchéité des deux structures, créée par l'OTE.

> *« Je ne demande pas aux directions de DDETS(PP) de venir dans mon dialogue social. » (directeur de DREETS)*
>
> *« Les effectifs, ce n'est pas le dialogue social. Ça ne devrait pas en faire partie. C'est une prérogative du chef de service. On en discute mais pour information. » (directrice de DREETS)*

L'un d'entre eux a toujours refusé de se rendre dans les instances des DDETS(PP), tandis que l'autre a pu accepter de s'y rendre « pour faire de la pédagogie » tout en soulignant l'absence de légitimité des instances départementales à traiter des effectifs.

Cette disjonction entre le dialogue social et la question des effectifs apparaît cependant peu pertinente, dans la mesure où les formations spécialisées ou, à défaut, les comités sociaux d'administration, sont compétents pour tous les sujets relatifs aux effets de l'organisation du travail sur la santé, comme le stipule l'article R253-19 du Code général de la fonction publique :

> *« La formation spécialisée du comité social d'administration est saisie pour avis des projets de texte, autres que ceux mentionnés à l'article R. 253-1, relatifs :*
> *1° A la protection de la santé physique et mentale ;*
> *2° A l'hygiène ;*
> *3° A la sécurité des agents dans leur travail ;*
> *4° A l'organisation du travail ;*
> *5° Au télétravail ;*
> *6° Aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques ;*
> *7° A l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes.*
> *Elle connaît des questions relatives aux sujets mentionnés au présent article. »*

Compte tenu de la responsabilité du chef de service telle que prévue par le décret n°82-453 du 28 mai 1982, il est contradictoire que les représentant-es du personnel des DDETS(PP) ne puissent participer au dialogue social des DREETS, ni à celui des MSO, lorsque celui-ci traite de l'allocation des moyens, susceptible d'agir sur la charge de travail.

L'étanchéité des instances représentatives du personnel est d'autant moins pertinente que les chapitres précédents ont prouvé le rôle important des DREETS et des filières métiers en matière de soutien fonctionnel pour les agents de DDETS(PP), lequel, selon sa nature et la façon dont il est mis en œuvre, peut constituer un facteur protecteur ou, au contraire, aggravant, en matière de risques psychosociaux.

6- Recommandations

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des engagements pris par Aptéis lors de la procédure de certification qui préside à ses interventions. Conformément aux principes de cette certification, l'expert sollicité se doit de formuler à l'issue de son intervention des recommandations ; il n'a cependant pas vocation à se substituer à l'employeur. De ce fait, nos recommandations sont indicatives. Elles visent à aider la Formation spécialisée du CSA dans son analyse des facteurs de risques et dans ses choix et actions en matière de prévention des risques. L'objectif de cette expertise est ainsi de contribuer à enrichir les débats et les échanges au sein de l'instance, et plus particulièrement de contribuer, conformément à la demande qui nous a été faite, à éclairer la formation spécialisée sur les risques et les facteurs de risques psychosociaux auxquels les agents du BOP 155 sont exposés. Ajoutons cependant que les analyses réalisées dans le cadre d'une expertise ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Nous avons pris, le plus souvent, le parti d'insister sur les points qui nous paraissaient les plus cruciaux en termes de conditions de travail et de risques professionnels.

***

Préambule

Concernant les destinataires

Le présent rapport a été commandité par le CHSCT du ministère du Travail et de l'emploi, devenu, depuis, la formation spécialisée en santé, sécurité et conditions de travail du CSA ministériel Travail-Emploi. Un livrable final compilera les deux documents déjà produits avec l'ensemble des recommandations.

En raison de la complexité des liens organisationnels qui régissent les conditions de travail des agents du programme 155, il est nécessaire que ce document soit porté à la connaissance de l'ensemble des acteurs et instances compétents au sujet de l'organisation de leur travail.

Tout d'abord, depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le CSA central n'a plus les prérogatives pour traiter des conditions de travail des agents du BOP 155 travaillant à l'échelon départemental : ce sont les instances de réseau des DDI qui sont compétentes pour les agents travaillant en DDETS(PP). C'est pourquoi il est essentiel que le livrable final soit présenté dans cette instance, qui, dans les textes, est à même de traiter de la santé et de la sécurité des trois quarts des agents rencontrés dans le cadre de cette expertise. Compte tenu du rattachement des fonctions support des DDI au ministère de l'Intérieur, et de la responsabilité que cela lui octroie sur la prévention des risques des agents concerné-es, il est également nécessaire de communiquer le livrable final aux services du ministre compétent.

De plus, malgré leur rattachement hiérarchique aux directions départementales interministérielles, les agents de DDETS(PP) conservent un lien fonctionnel avec les filières métiers que sont la DGT et la DGEFP, dont deux représentantes sont membres du Comité de suivi de cette expertise. Les agents DREETS, quant à eux, continuent à entretenir un lien hiérarchique avec ces deux institutions. Cette situation impose de faire connaître le livrable final au directeur général du travail et au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, afin qu'ils puissent prendre les responsabilités qui leur incombent en matière de prévention.

Sans cette communication hors de l'instance, aucune des préconisations énoncées ci-dessous ne pourra être suivie d'effets.

Concernant l'articulation des préconisations entre elles

Nous rappelons que les recommandations figurant dans le premier livrable sont la compilation de préconisations émanant de rapports d'enquêtes, rapports d'expertises et rapports institutionnels. Les éléments qui suivent sont issus des entretiens menés dans la phase qualitative.

Les préconisations présentées ci-dessous ne sont pas hiérarchisées entre elles et s'inscrivent dans le prolongement des recommandations du livrable 1. Nous les faisons précéder ici d'une recommandation principale, qui constitue la condition *sine qua non* de toute action de prévention sur le périmètre de l'expertise : compte tenu des résultats du présent rapport, qui a montré que la charge de travail était un facteur prépondérant d'exposition aux risques psychosociaux, **il est impératif non seulement de mettre un terme aux suppressions de postes engagées dans les services déconcentrés du ministère du Travail et de l'Emploi, mais également de donner la possibilité aux directions de recruter à hauteur des besoins identifiés.**

Cette recommandation fait écho à celle du rapport inter-inspection sur la création des DDETS(PP) qui, déjà en 2024, préconisait de "*renforcer les moyens des DDETS(PP) à la hauteur des missions confiées et définir des socles d'effectifs sur les missions essentielles, en assurant un suivi régulier de l'adéquation des moyens aux missions confiées (Ministères de l'ATE, Préfets)*"[92].

Cette action constitue un préalable incontournable à toutes les préconisations développées ci-dessous : l'absence de moyens humains adéquats aux missions ne permettra pas de mettre en œuvre les préconisations que nous présentons. Plus précisément, sans effort de recrutement porté par le niveau central, les directions locales n'auront aucune marge de manœuvre pour mener des actions de prévention primaire qui permettront d'agir sur les facteurs de risques psychosociaux et ainsi protéger la santé des agents. Afin de réduire la précarisation des postes et ses effets potentiellement délétères sur la santé au travail, il sera nécessaire de limiter autant que possible le recrutement de contractuel-les et de vacataires.

***

[92] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), op. cit., p. 31.

6.1. Repenser l'organisation de la prévention des risques professionnels

Le présent rapport d'expertise a montré que l'organisation du travail des agents du programme 155 en DDETS(PP) et en DREETS est génératrice de risques psychosociaux. L'article 2-1 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 définit la répartition des responsabilités en matière de prévention de la manière suivante :

> *« Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ».*

Le présent rapport a mis en évidence le fait que les directions de DDETS(PP) n'ont pas les moyens organisationnels d'assumer leurs responsabilités de chefs de service. Selon ce décret, la responsabilité en matière de santé au travail incombe aussi à d'autres niveaux, tels que les différentes filières métiers (DGT et DGEFP), les DREETS et la DRH des MSO. Il s'agirait de définir clairement les limites des délégations et des attributions de chacun en matière de prévention.
Cette clarification permettrait de donner les moyens aux directions locales/SGCD, régionales et centrales d'appliquer l'article L4121-3-1 du Code du travail relatif à l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels et du programme annuel de prévention et d'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique.

6.1.1. IMPULSER UN EFFORT DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE EN MATIERE DE PREVENTION

Afin d'agir sur le cloisonnement du dialogue social accentué par l'OTE entre les échelles nationale et régionale d'un côté, et l'échelon départemental de l'autre, Aptéis recommande d'engager un effort de coordination interministérielle en matière de prévention. Cette action pourrait passer, comme le recommande le rapport inter-inspection sur la médecine de prévention dans l'ATE, par la mise en place d'un « groupe interministériel opérationnel de coordination des politiques de prévention et des réseaux de soutien rassemblant les cinq ministères composant l'ATE »[93]. Dans la lignée des préconisations de ce rapport inter-inspection, un tel groupe pourrait être décliné aux niveaux régional et départemental en tenant compte des spécificités de l'organisation institutionnelle propre à chaque échelon territorial.

Dans le contexte d'éclatement des fonctions support exposé dans le présent rapport, un tel dispositif pourrait permettre de clarifier, à toutes les strates, la répartition des missions en matière de prévention. Cette explicitation des missions respectives des uns et des autres pourrait notamment servir un objectif de transparence à l'égard des agents afin de faciliter leur compréhension des prérogatives et des contraintes de chacun de leurs interlocuteurs en matière de fonctions RH, de fonctions support et de prévention des risques, afin d'éviter des confusions de responsabilité.

La création d'une telle structure pourrait également contribuer à réactiver les relations institutionnelles entre des niveaux qui entretiennent toujours des liens organiques, notamment

[93] Inspection générale de l'administration et al., État des lieux et évolutions de la médecine de prévention et des réseaux de soutien dans l'administration territoriale de l'État, la police nationale et les civils de la gendarmerie nationale gérés par le ministère de l'Intérieur, 2022, p. 33.

sur la question des effectifs et des filières métiers : elle permettrait notamment de systématiser la remontée d'informations des services déconcentrés vers les services centraux et, en sens inverse, la redescente d'orientations nationales en matière de prévention.

Enfin, cette création aurait pour objet de fluidifier les échanges entre les différents acteurs de la prévention à toutes les échelles, afin de mener une politique de prévention des risques davantage coordonnée, efficace et lisible pour les agents qui en font l'objet.

6.1.2. CONSTRUIRE UN SYSTEME DE VEILLE D'INDICATEURS ET SYSTEMATISER LA CONSOLIDATION DES DONNEES AU NATIONAL

Les indicateurs permettant d'évaluer les atteintes à la santé des agents sont à examiner. Ces données doivent être suffisamment détaillées pour être analysées finement. De surcroît, elles doivent être régulièrement mises à jour pour suivre leur évolution dans le temps. Les types d'indicateurs à suivre peuvent notamment être : les heures écrêtées, les comptes épargne-temps, l'absentéisme, le *turn-over,* les restrictions d'inaptitude ou demandes d'aménagement de poste du médecin du travail, les maladies professionnelles, les accidents de service, etc. Ces indicateurs peuvent être mis en parallèle avec des indicateurs de suivi de l'activité qui influencent la quantité et l'intensité du travail des agents.

Il est particulièrement important d'analyser de manière régulière l'évolution des arrêts maladie en examinant leur durée et leur fréquence afin de repérer les absences courtes et répétées, indicateur significatif de stratégies de retrait *(micro-absentéisme répété)*. Les arrêts longs (de plus de 30 jours) peuvent, quant à eux, relever de situations de *burn-out* et constituent donc également un indicateur.

Par ailleurs, le suivi de ces indicateurs devrait être analysé au regard d'informations et d'alertes plus qualitatives (plaintes, disputes, conflits, *etc.*) dont les CSA et FS peuvent avoir connaissance. En matière de prévention, il ne s'agit en effet pas d'interpréter un indicateur pris isolément, mais bien de considérer un ensemble de données comme autant de faisceaux d'informations pertinentes.

À ce propos, on notera que le livrable I, dont les analyses reposent sur des rapports d'enquête de formations spécialisées, des rapports d'expertises locales, des compte-rendus de visites de services, était déjà particulièrement éloquent sur les facteurs de risque auxquels les agents étaient exposés. Le livrable II, basé sur des entretiens, n'a fait que le corroborer et le prolonger. Cette situation doit **inciter les acteurs de la prévention à prendre en considération les alertes des représentant-es du personnel, qu'elles soient locales ou nationales**.

La production de ces indicateurs de suivi des risques psychosociaux doit être systématisée au niveau central et être appliquée à l'ensemble des métiers.

> *À ce titre, les services concernés pourront s'inspirer de la recommandation n°4 du rapport de la Cour des comptes sur la gestion RH au ministère du Travail, qui préconise d'« élaborer un tableau de bord mensuel de suivi de la gestion des ressources humaines, dont une extraction puisse être transmise à chaque direction d'administration centrale et service déconcentré au périmètre qui le concerne. »*[94]
>
> *S'ajoute également la recommandation n° 1 du rapport inter-inspections sur les DDETS(PP), qui préconise de « parvenir à une présentation consolidée des effectifs, partagée entre les*

[94] Cour des comptes, La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015 et 2022, 2024, op. cit., p. 7.

ministères concernés et correspondant au périmètre des DDETS et DDETSPP (MIOM/SG-DMATES et Ministères de l 'ATE) »[95]

La mise en œuvre de ce suivi et son efficacité sont conditionnées à la mise en place de **canaux de remontée d'information du local vers le national sur l'état des effectifs et sur les indicateurs de risques psychosociaux,** qui pourront être facilités par la création de structures interministérielles *ad hoc* de coordination des politiques de prévention. Elle implique aussi de s'assurer que les agents **des services RH, à tous les niveaux, soient en nombre suffisant** pour assurer ces missions essentielles de suivi.

6.1.3. DONNER LES MOYENS AUX ASSISTANT-ES ET CONSEILLER-ES DE PREVENTION DE MENER LEURS MISSIONS

Alors que les textes réglementaires (décret n°82-453 du 28 mai 1982) prévoient que ces fonctions assistent et conseillent le chef de service sur le volet de la prévention des risques professionnels, l'enquête qualitative corrobore l'étude documentaire (livrable 1) concernant de nombreux écueils quant à l'exercice des différentes missions. D'une part, ces fonctions pourtant centrales, ne trouvent pas toujours de volontaires pour les exercer. Il s'agirait alors de **valoriser les missions d'assistant-es de prévention et de conseiller-es de prévention à travers plusieurs actions :**

- **Augmenter la quotité de temps dédié à la fonction et adapter la charge de travail du poste principal ;**
- **Améliorer la qualité de la formation des AC/CP sur l'évaluation des risques et des facteurs de risques professionnels, sur l'intégration de ces derniers dans un DUERP et sur la mise en œuvre d'actions de prévention ;**
- **Rendre opérante l'animation du réseau des AC/CP.**

6.2. Repenser les organisations du travail à l'aune du travail réel

6.2.1. ENGAGER UNE REFLEXION SUR LA CHARGE DE TRAVAIL

Le présent rapport met en évidence une inadéquation entre les missions des agents du BOP 155 et les moyens humains dont ils disposent pour les accomplir. Les critères d'attribution des plafonds d'emploi, auxquels le cabinet n'a pas réussi à avoir précisément accès, apparaissent éloignés de l'activité réelle. Or, il est nécessaire de **faire découler l'allocation des moyens d'une évaluation de la charge de travail.**

Cette évaluation de la charge doit s'appuyer sur une analyse du travail effectivement réalisé par les agents, et non, comme cela semble être souvent le cas à l'heure actuelle, sur des indicateurs quantitatifs standardisés. Plus précisément, il s'agit de mettre en exergue ce qui pourrait échapper à une évaluation du travail trop éloignée du quotidien professionnel. Il est donc primordial de ne pas se limiter à une évaluation fondée sur la seule analyse des tâches prescrites, mais bien de s'appuyer sur l'observation du travail réel (et ainsi prendre en compte, par exemple, les transferts de charge des agents absents, la nécessité de pallier les

[95] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), 2024, op. cit., p. 28.

dysfonctionnements organisationnels, la qualité des outils de travail, de l'environnement de travail, des informations transmises, etc.).

La réflexion autour de l'évaluation de la charge de travail pourrait par exemple se structurer autour de l'analyse des aspects suivants :

- Le recensement des tâches effectivement réalisées ;
- Le recensement des tâches que les agents n'ont pas le temps de réaliser ;
- Le recensement des tâches que les agents traitent plus rapidement qu'ils le souhaiteraient ;
- L'évaluation des tâches non prévues par l'organisation ou la fiche de poste, et que les agents sont pourtant amenés à réaliser ;
- Les tâches sur lesquelles les agents accumulent du retard ;
- Etc.

Ce travail de caractérisation de l'activité réelle doit évidemment prévoir la participation des agents concernés. Il peut être envisagé la mise en place de groupes de travail spécifiques par unité de travail. Le réseau Anact-Aract a conduit sur ce sujet de nombreux travaux qui constituent une ressource mobilisable pour mener cette réflexion.

Cette évaluation de la charge de travail pourra également s'appuyer sur la mise en place d'indicateurs de suivi du temps de travail au niveau local pour détecter les situations de surcharge de travail. On pense notamment au suivi des heures écrêtées, en prévoyant une transmission automatique à l'agent concerné et à la ligne hiérarchique, et au suivi de l'augmentation du volume de jours posés sur le compte épargne-temps. Ce suivi individuel du temps de travail devra être réalisé dans une démarche compréhensive vis-à-vis des contraintes et ressources du travail réel de l'agent, et non dans une démarche de contrôle.

6.2.2. CONSOLIDER L'ORGANISATION DU RECRUTEMENT

Le rapport montre que l'allocation des effectifs dans les DDETS(PP) et les DREETS souffre d'un défaut d'anticipation des postes ouverts à la vacance susceptible de prolonger ces mêmes vacances et de compliquer la prise de poste des nouveaux agents. C'est pourquoi le cabinet Aptéis juge nécessaire de mettre en place un plan de recrutement pour faire coïncider les effectifs avec les missions à réaliser, incluant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'application de ce plan implique de doter les services RH, à tous les niveaux (central, régional et SGCD), d'effectifs suffisants pour consolider les dynamiques de recrutement.

Plus généralement, le cabinet recommande d'anticiper les départs (retraite, mutation) et de recruter à temps pour limiter les vacances de poste temporaires. Il serait également nécessaire d'organiser des passations lors des arrivées et des départs pour faciliter la continuité du service et les prises de poste.

6.2.3. METTRE EN PLACE LE TRAVAIL EN BINOME POUR LES GESTIONNAIRES DE MESURES

Le rapport montre que les gestionnaires de mesures, en particulier dans les services de l'emploi et de l'appui aux entreprises, souffrent d'une intensification du travail liée à la multiplicité de dispositifs instruite par un seul agent, et de l'isolement fonctionnel lié au fait d'être seul-e sur une mesure. Le cabinet Aptéis recommande de flécher une partie des recrutements à effectuer sur cette catégorie de postes, de façon à créer des binômes de

gestion sur chaque dispositif qui puissent garantir des échanges entre pairs et éviter de désorganiser le service en cas d'absence temporaire.

6.2.4. RENFORCER L'APPUI TECHNIQUE DONT DISPOSENT LES CDET

Le rapport met en évidence l'autonomie parfois jugée excessive dont les CDET disposent pour occuper leurs fonctions, en dépit des enjeux politiques des instances qu'ils animent et des compétences particulières que nécessite une telle animation. De plus, les contraintes auxquelles les CDET font face pour exercer leur rôle d'animation apparaissent très hétérogènes selon les territoires. C'est pourquoi le cabinet préconise de renforcer les réseaux de CDET aux niveaux national et régional, de définir plus précisément les attendus de leurs missions dans des feuilles de route qui tiennent compte des spécificités des territoires d'exercice et de proposer aux CDET l'accompagnement par leurs supérieur-es hiérarchiques dans les CLPE.

6.2.5. REEVALUER LE BESOIN EN INGENIEUR-ES DE PREVENTION ET EN MEDECINS-INSPECTEURS DU TRAVAIL AU REGARD DES DISPARITES TERRITORIALES

Le rapport souligne les difficultés rencontrées par les ingénieur-es de prévention en DREETS pour assurer leurs missions et pour faire vivre un collectif de travail. Dans les DREETS qui comptent plus de cinq départements, les ingénieur-es de prévention ne sont pas forcément établi-es sur le même site et couvrent un périmètre géographique relativement grand. Les données de la DGT datant de 2021 indiquent que 71 ingénieur-es de prévention exercent sur toute la France et 67 si on compte uniquement le territoire hexagonal. Il est nécessaire de mettre à jour ces données et de réévaluer les besoins des ingénieur-es de prévention, en étant vigilant à la taille des territoires à couvrir.

Cette nécessité s'applique également aux médecins-inspecteurs du travail, dont le nombre a fortement diminué ces dernières années et qui pâtissent d'une insuffisante prise en considération de leur charge de travail, en particulier dans les régions les plus grandes.

6.2.6. RENFORCER LA FORMATION DES AGENTS DE RENSEIGNEMENT EN DROIT DU TRAVAIL

Le présent document met en évidence à la fois la pénurie d'effectifs dans les services de renseignement en droit du travail, le turn-over important sur les postes de ce service ainsi que les difficultés à accéder dès la prise de poste à des formations permettant d'être à l'aise sur ses fonctions. Cette carence a d'autant plus d'impact que les chargé-es de renseignement, lorsqu'ils et elles sont titulaires, sont désormais recruté-es parmi les secrétaires administratifs et non parmi les contrôleurs et contrôleuses du travail : or, ce dernier corps bénéficiait d'une formation initiale de plusieurs mois à l'INTEFP qui leur permettait d'acquérir des connaissances en matière de droit du travail.

Cette situation est préjudiciable à la fois aux agents prenant leur poste, à leurs collègues, sur lesquel-les est reportée la charge de les former sur le tas en plus de leur activité principale, et aux agents de contrôle et assistant-es de contrôle, qui sont susceptibles de faire l'objet de glissements de tâches lorsque les services de renseignement en droit du travail ne parviennent pas à fonctionner normalement. Elle est susceptible de créer des tensions dans les services.

Il apparaît dès lors nécessaire de renforcer la formation des chargé-es de renseignement à l'INTEFP, et de tout mettre en œuvre pour que celle-ci puisse être proposée à ces agents dès leur prise de poste.

6.3. Clarifier la ligne managériale et le rôle de l'encadrement

6.3.1. Clarifier les processus de decision au niveau du trio de direction

Les DDETS(PP) sont composées d'un trio de direction qui comprend un poste de directeur-ice et deux postes de directeur-ices adjoint-es. Depuis la réforme de l'OTE, le rôle de chacun-e a été reconfiguré avec des portefeuilles élargis. Les DDETS-PP couvrent également le volet Protection des populations sans disposer d'un poste de direction supplémentaire, ce qui augmente mécaniquement l'éventail de missions à accomplir par la direction et de domaines techniques à maîtriser. Cela est susceptible de recentrer leur action encore davantage sur la conduite des politiques publiques, au détriment de leurs missions d'encadrement. C'est pourquoi, comme le suggère la mission inter-inspection relative à l'organisation et au fonctionnement des DDETS(PP), il pourrait être opportun d'ouvrir une réflexion sur la création d'un quatrième poste de direction en DDETS-PP[96]. Cette réflexion doit s'inscrire dans la perspective de renforcer le lien entre les postes de directions et les services qu'ils encadrent.

En outre, le positionnement clair des périmètres de chacun-e des membres de l'équipe de direction est déterminant à la fois dans la descente des informations et dans leur remontée. Or, parmi notre échantillon, ces périmètres d'intervention n'étaient pas toujours clairement définis, engendrant des confusions au niveau des responsabilités, voire des injonctions contradictoires. Dès lors, il s'avère nécessaire de prêter une attention particulière aux fiches de poste des différents personnels de direction et, dans les DDETS de taille plus importante, des chef-fes de pôle, afin de clarifier pour eux-mêmes et pour les agents qu'ils encadrent l'étendue de leurs prérogatives.

6.3.2. Recentrer les encadrant-es sur leur mission d'accompagnement et de regulation de l'activite

Les recommandations qui suivent ne pourront être opérationnelles qu'une fois que la charge de travail des chef-fes de service aura été réévaluée. La première action consisterait donc à **alléger la charge de travail des chef-fes de service en recentrant leur activité sur l'accompagnement et la régulation.** L'évaluation de la charge de travail par service permettra de mieux répartir l'activité et de soulager les chef-fes de service des dossiers opérationnels.

[96] Inspection générale de l'administration et al., Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP), 2024, op. cit., p. 42.

6.3.3. MENER UNE REFLEXION SUR LA TAILLE DES SERVICES A ENCADRER ET SUR LA DIVERSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES QU'ELLE IMPLIQUE

Il apparaît qu'un facteur majeur d'intensification du travail aux différents niveaux d'encadrement constitue l'élargissement du périmètre des DDETS(PP), des DREETS elles-mêmes et de certains services qui les composent. Toute stimulante qu'elle puisse être, la nécessité de s'approprier cette diversité de politiques publiques, sans formation en la matière à la prise de poste, a tendance à recentrer les encadrant-es sur leurs missions de portage des politiques publiques au détriment de leurs responsabilités en matière d'organisation du travail et de protection de la santé des agents de leur service.

Il conviendrait ainsi de former les chef-fes de service dès leur prise de poste aux politiques publiques assumées par leur service pour faciliter leur entrée en fonction et libérer du temps pour être en proximité des agents. Une réflexion pourrait également être engagée sur la réduction de la taille des équipes à encadrer et la diversité de politiques publiques assurées par un même service pour garantir la disponibilité des chef-fes de service à l'appui technique des agents.

6.3.4. FAVORISER LES ECHANGES ENTRE ENCADRANT-ES

Le rapport a démontré que les fonctions de chef-fe de service étaient particulièrement exposées aux risques psychosociaux, en raison des contraintes temporelles importantes auxquelles ces fonctions sont soumises, et de la difficulté à assurer un appui technique aux agents du service malgré des attentes fortes. La mise en place de groupes d'échanges de pratiques entre chef-fes de service pourrait permettre que soient abordés les sujets qui peuvent être à l'origine de questionnements spécifiques à cette fonction. Ces temps d'échanges sont également un moyen de valoriser le travail des participant-es et de mettre en lumière ce qui fonctionne bien et les difficultés rencontrées. L'objectif d'un tel groupe est d'éviter l'isolement des encadrant-es, tout en permettant l'identification de problématiques partagées et l'élaboration de réflexions pour y remédier.

L'existence de ces temps d'échange pourrait être formalisée dans l'organisation du travail pour qu'ils ne soient pas sacrifiés à d'autres tâches. Ce dispositif pourrait être doublé de procédures d'accompagnement à la prise de poste par des pairs ou par un prestataire externe sur la base du volontariat, sur le modèle de ce qui a été possible pour certains directeurs et certaines directrices de DREETS[97]. Quelle que soit la forme de ces échanges, il apparaît essentiel de les tenir en présentiel plutôt qu'à distance, afin de permettre aux agents concernés de créer de réelles dynamiques de sociabilité professionnelle.

6.3.5. FORMER LES CHEF-FES DE SERVICE ET LA DIRECTION AUX RISQUES PSYCHOSOCIAUX

6.3.5.1 Adopter une culture partagée des RPS

Les risques psychosociaux sont une catégorie de risques professionnels particulièrement complexe à appréhender en raison notamment de son caractère plurifactoriel (multiplicité des causes et des effets). L'absence ou la difficulté à développer une culture partagée sur les risques psychosociaux constitue souvent un obstacle dans les organisations pour engager une

[97]Certain-es directeur-ices de DREETS bénéficient en effet d'un accompagnement entre pairs lors de la prise de poste ou de coachings personnalisés.

démarche de prévention. La définition des termes utilisés, la nécessité de partager un vocabulaire commun et une culture partagée constituent des préalables incontournables.

Dans cette perspective, il peut être envisagé de proposer à différents acteurs – cadres de direction, encadrant-es intermédiaires, assistant-es de prévention – des modules de formation spécifiquement dédiés aux risques psychosociaux. S'agissant des assistant-es et conseiller-es de prévention, ces modules pourront être intégrés à la formation obligatoire dont ils doivent bénéficier[98]. Il conviendra d'être particulièrement vigilant dans le choix du prestataire et de vérifier notamment que celui-ci privilégie bien – conformément à l'esprit du rapport du Collège d'experts dirigé par Michel Gollac et Marceline Bodier – une approche organisationnelle de ces risques.

6.3.5.2 Former au recueil des alertes en matière de tensions/conflits

Enfin, une attention doit être apportée au recueil des alertes et à leur traitement par l'encadrement de proximité. À cet égard, il conviendrait de :

- Former l'encadrement, les représentant-es du personnel, les assistant-es de prévention à recueillir la parole sans jugement préalable, à prendre les alertes au sérieux et à les signaler ;
- Mobiliser l'encadrement afin de le rendre attentif aux signaux faibles qui pourraient conduire à des situations conflictuelles ou de harcèlement :
    - Isolement des agents dans leur activité comme dans le collectif de travail ;
    - Propos dévalorisants, agressivité verbale, propos culpabilisateurs ;
    - Rumeurs (sur le plan professionnel comme personnel) ;
    - Menace, peur de collègues et/ou de supérieurs hiérarchiques.
- S'assurer que les alertes remontent ;
- Traiter les alertes en agissant sur les facteurs organisationnels ayant rendu possible les situations à risque.

6.4. Agir sur le sens au travail et la reconnaissance de l'investissement au travail

Une partie importante des agents rencontrés dans cette phase qualitative déplorent une reconnaissance insuffisante de leur investissement au travail et des contraintes auxquelles ils et elles font face pour l'effectuer. Si les directions ont pu évoquer des problématiques de « sens au travail » sur lesquelles elles n'auraient pas de prise, il existe bien au contraire des leviers organisationnels sur lesquels il est nécessaire de déployer des actions.

6.4.1. Agir sur l'usure professionnelle des agents de controle de l'inspection du travail

Les entretiens effectués avec les agents de contrôle de l'inspection du travail exerçant en section d'inspection mettent en évidence une usure professionnelle importante. Celle-ci est liée à la fois aux contraintes inhérentes au métier, à la réalisation fréquente d'intérims par une grande partie des agents, et au sentiment d'une absence de reconnaissance hiérarchique de

[98]Arrêté du 29 janvier 2015 relatif à la formation obligatoire des assistants de prévention, des conseillers de prévention et des agents chargés des fonctions d'inspection dans le domaine de la santé et de la sécurité.

l'investissement professionnel. Cette usure se manifeste par une dégradation de la santé physique et mentale des agents concernés. Elle a des effets sur leur implication au travail et/ou sur leur projection sur le poste, d'autant plus que la diversité des parcours professionnels des inspecteurs et inspectrices du travail est restreinte par le recentrement des affectations sur les postes en section.

Afin de prévenir ces situations, génératrices de risques psychosociaux, il apparaît nécessaire d'engager une étude plus approfondie sur les ressorts de l'usure professionnelle de cette catégorie d'agents, en la couplant à une réflexion sur la valorisation du métier et sur les parcours professionnels des agents de contrôle.

6.4.2. GARANTIR UN SOUTIEN HIERARCHIQUE AUX AGENTS DE CONTROLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EXPOSES A DES VIOLENCES EXTERNES

Le fait de concentrer les entretiens avec les agents de contrôle de l'inspection du travail sur la spécificité agricole a fait ressortir le rôle des violences externes dans l'exposition aux facteurs de risques psychosociaux. On pense notamment ici aux agressions verbales ou physiques commises par des représentant-es de direction ou par des salarié-es en situation de contrôle, qui peuvent aussi concerner d'autres secteurs que l'agriculture[99]. La DGT a déjà produit un certain nombre de guides méthodologiques concernant la gestion des incidents de contrôle, et prévu dans le cadre du « projet SIT 2022 » la mise en place d'actions curatives et préventives destinées à « réagir de manière forte et visible aux agressions, mises en cause et incivilités dont peuvent être victimes les agents du SIT »100.

En dépit des actions prévues dans ce projet, plusieurs agents victimes de violences externes en situation de contrôle témoignent d'une insuffisance des actions de réparation menées de la part de leur hiérarchie. Les entretiens témoignent de carences dans l'accompagnement hiérarchique des agents à la déclaration des situations de violence comme accidents de service. Les agents déplorent aussi un manque de formation initiale et continue concernant la détection et la gestion des situations à risques. Ces mesures sont pourtant essentielles pour garantir aux agents concernés la reconnaissance hiérarchique du tort subi.

6.4.3. DONNER UNE VISIBILITE AUX AGENTS DU SRC SUR LES SUITES APPORTEES A LEURS CONTROLES

Les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle sont notamment chargés du contrôle *a posteriori* de l'utilisation des fonds publics par les organismes de formation. Ces contrôles peuvent entraîner des sanctions administratives, des demandes de régularisation ou encore des demandes de remboursement de l'indu. Pour cette dernière sanction, les sommes à recouvrir peuvent se révéler très importantes (des centaines de milliers d'euros). La DGFIP prend alors le relais sur le recouvrement.

Or, d'après nos entretiens, le taux de recouvrement s'élèverait à 1% des sommes indues. Pour les agents et chef-fes de service, ce défaut de recouvrement est perçu comme démotivant au

[99] La DGT dénombre en 2023 41 incidents de contrôle répartis comme suit : *« 24 ont eu lieu lors de contrôles sur site (13 en entreprise, 7 sur des chantiers du BTP, 4 sur une exploitation agricole), 15 au bureau et 2 lors du télétravail de l'agent »*. Ces chiffres sont certainement sous-estimés dans la mesure où certains incidents ne sont pas nécessairement remontés par les agents. Direction générale du travail, « L'inspection du travail en France en 2023 », https://travail-emploi.gouv.fr/sites/travail-emploi/files/2025-10/Bilan%20IT%202023.pdf

[100] Direction générale du travail, Note sur le projet « système d'inspection du travail-2022 », note pour la consultation du CTM du 27 avril 2021.

regard de l'investissement dans les dossiers : le contrôle de certains d'entre eux peut s'avérer particulièrement complexe et durer jusqu'à un an. Cette situation a des effets importants sur le sens au travail et sur le sentiment de reconnaissance de la part de la hiérarchie. C'est pourquoi il serait nécessaire de systématiser une redescente d'information concernant l'aboutissement des procédures et plus largement de valoriser davantage l'action de ces services.

6.5. Veiller à l'aménagement des espaces de travail, à la démultiplication des applicatifs et à l'usage du télétravail

6.5.1. METTRE UN TERME ET OU LIMITER LE DEPLOIEMENT DES *OPEN SPACES*

Les entretiens menés dans des structures ayant fait l'objet de déménagements mettent en évidence les effets délétères des bureaux partagés sur les relations de travail, la concentration et l'appui technique. Les agents concernés ont tendance à augmenter leur recours au télétravail pour pallier cette situation, non sans effets sur l'isolement social qu'un recours accru à ce dispositif est susceptible de créer. Le cabinet recommande de privilégier le travail dans des bureaux fermés et de limiter le déploiement des espaces partagés. Il est nécessaire de prendre davantage en compte les contraintes des activités dans l'aménagement des espaces (confidentialité, activité téléphonique, réception du public, etc.).

6.5.2. ENGAGER DES INFORMATIONS-CONSULTATIONS SUR LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX APPLICATIFS

Les entretiens effectués, en particulier dans les services de l'emploi, montrent que la multiplication des applicatifs RH et métiers est susceptible de créer une certaine confusion chez les agents. Plusieurs d'entre eux font part d'une grande lassitude et incompréhension concernant la création de nouveaux applicatifs dont la spécificité par rapport à l'existant n'est pas toujours claire. Comme cela s'est déjà vu pour ce qui est des métiers du pôle Travail, il serait opportun de systématiser les informations-consultations dès que l'administration envisage la mise en place de nouveaux applicatifs afin de discuter en instance de la pertinence des nouveaux logiciels eu égard au travail réel des agents.

6.5.3. VEILLER A L'USAGE DU TELETRAVAIL

Le télétravail est devenu une modalité d'organisation du travail au sein de l'administration qui s'est fortement développée avec la crise sanitaire liée au Covid-19 et qui a fait l'objet d'un accord national collectif.

Toutefois, dans le contexte de forte exposition aux risques psychosociaux des agents du programme 155, le recours au télétravail peut être une manière de se mettre en retrait du collectif et des tensions qui le traversent. Il s'agit dans ce cas d'une volonté individuelle de se protéger d'une situation de travail délétère dont la responsabilité incombe à l'administration.

Dans ce cadre, il convient d'organiser des points réguliers (au moins une fois par an) avec les agents sur le recours au télétravail : nombre de jours souhaités en télétravail, écueils rencontrés, souhaits de révision des modalités, etc.

7- Bibliographie

Bodier, Marceline, Gollac, Michel, (éd.), 2011. *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*. Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

Bonanno, Anaïs, 2023. *Des guichets aux contrôles. L'inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*. Thèse de sociologie, ENS de Lyon.

Bonanno, Anaïs, 2025. « Entre les objectifs et le terrain : quelle légitimité des cadres intermédiaires de l'inspection du travail à l'heure de la nouvelle gestion publique ? ». *Revue de l'IRES*, n° 115 : 39-61.

Céreq/DARES, 2024. « Les transformations du marché de la formation professionnelle depuis la réforme de 2018 ».

Clot, Yves, 2015. *Le travail à cœur : Pour en finir avec les risques psychosociaux*. Poche / Essais. La Découverte.

Cour des comptes, 2020. *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

Cour des comptes, 2024. *La gestion des ressources humaines du ministère du Travail, exercices 2015 et 2022*. Rapport n° S2024-0069-1.

Davezies, Philippe, 2004. « Les impasses du harcèlement moral », *Travailler*, vol. 11, n°1 : 83-90.

Direction générale du travail, 2021. *Les effectifs du SIT - principe, état des lieux et repères*.

Direction générale du travail, 2024. *Enquête flash sur les effectifs du SIT - Synthèse de l'enquête au 31/03/2024*.

Direction générale du travail, Note sur le projet « système d'inspection du travail-2022 », note pour la consultation du CTM du 27 avril 2021.

Direction générale du travail, « L'inspection du travail en France en 2023 ».

Gaudric, Paul, Mathivet, Amandine (cabinet Aptéis), 2025. *Expertise sur l'exposition aux risques psychosociaux des agents du MTE. Livrable 1 : Analyse de corpus documentaire*.

Gosselin, Eric, Lauzier, Martin, 2011. « Le présentéisme : lorsque la présence n'est pas garante de la performance ». Gestion. *Revue française de gestion* 211, n° 2 : 15-27.

Inspection générale de l'administration, et al., 2022. *État des lieux et évolutions de la médecine de prévention et des réseaux de soutien dans l'administration territoriale de l'État, la police nationale et les civils de la gendarmerie nationale gérés par le ministère de l'Intérieur*.

Inspection générale de l'administration, et al., 2024. *Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP)*.

Inspection générale des affaires sociales, 2022. *Évaluation de la fonction de « responsable d'unité de contrôle » dans le système d'inspection du travail*. Rapport n°2021-074.

Inspection générale des affaires sociales, 2013. *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi - Cartographie, bilan et recommandations (MAP)*. Rapport n°RM2013-164P.

Karasek, Robert A, 1979. « Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign ». *Administrative Science Quarterly* 24, n° 2 : 285-308.

Lipsky, Michael, 2010 [1980]. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30th Ann. Ed. Russell Sage Foundation.

Rousseau, Thierry et al., 2014. « Présentéisme : une autre face de l'épuisement professionnel - Défricher un phénomène flou - Le comprendre - Réfléchir au contenu du travail (dossier) », *Travail et changement,* n°353.