

**ELABORATION ET MISE EN
ŒUVRE DES DIAGNOSTICS ET
PLANS D'ACTION DANS LE
CADRE DE LA POLITIQUE DU
TRAVAIL : RAPPORT DE
SYNTHESE**

- rapport définitif -

Rapport présenté par :

*Guy CLARY, Marie-Ange du MESNIL DU BUISSON, Benjamin JOLY,
et Stéphanie SEYDOUX,*

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 197
Avril 2005*

SOMMAIRE

Rapport initial	1 à 77
Annexes au rapport initial.....	78 à 88
Réponse du directeur des relations du travail et observations en retour de l'IGAS	89 à 92
Réponse de la directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques	93

Dans le cadre de son programme annuel d'activité 2004, l'inspection générale des affaires sociales a réalisé une mission de contrôle thématique concernant l'élaboration et la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail. Le rapport de synthèse s'appuie sur les observations faites dans six DRTEFP, six DDTEFP et treize sections d'inspection, dont une section détachée, et ne prétend pas rendre compte dans sa diversité de l'ensemble de la situation des services déconcentrés. Il s'appuie aussi sur les investigations menées auprès des directions d'administration centrale concernées (DRT, DARES, DAGEMO).

1. La démarche diagnostics/plans d'action dans le champ travail est loin d'être généralisée dans tous les sites contrôlés

De 1992 jusqu'en 2002, l'administration centrale définissait chaque année des « actions prioritaires » pour les services d'inspection du travail ; leur mise en œuvre devait se faire dans le cadre d'un programme régional, en s'appuyant à partir de 2000 sur une étape de diagnostic. L'année 2002 constitue une rupture : les orientations nationales traduisent clairement une volonté de généralisation de la démarche de diagnostic et plan d'action qui, auparavant limitée au champ de la santé et de la sécurité, doit concerner désormais l'ensemble du champ travail et combiner sur le terrain actions de contrôle et actions d'information et de communication. Ces deux évolutions confèrent à la notion de « politique du travail » qui apparaît en 2003, un caractère opérationnel. La préparation de la réforme budgétaire introduite par la LOLF a renforcé dès 2002 la logique descendante des directives nationales d'orientation successives.

Le constat général de la mission est contrasté. Dans les sites visités, la démarche préconisée par la direction des relations du travail a fait progresser l'intérêt pour le travail collectif mais elle se met en place de manière globalement lente, avec des degrés d'avancement très inégaux. Ses conditions de réussite ont semblé proches d'être réunies dans seulement deux des six départements visités par la mission.

➤ Les diagnostics

Sur treize sections visitées, sept ont produit un diagnostic territorial et cinq ont participé à des diagnostics thématiques organisés dans le cadre départemental ou régional. Les hésitations de la doctrine nationale, envisageant d'abord un diagnostic « à géométrie variable » en fonction du thème à examiner et des actions à conduire (février 2002), pour retenir en définitive le diagnostic au niveau de chaque section (juin 2002), expliquent, en partie, l'hétérogénéité des diagnostics examinés. Celle-ci résulte aussi des fortes contraintes qui ont pesé sur l'élaboration des premiers diagnostics territoriaux durant le second semestre 2002 : la réticence manifeste des inspecteurs du travail dans trois des six régions visitées, l'absence de repères méthodologiques et techniques pour organiser et réaliser un exercice inédit dans le champ travail, la difficulté à réunir les données selon le territoire très spécifique des sections d'inspection du travail, enfin, l'échéance fixée pour la présentation du plan régional d'action (novembre 2002). En outre, les diagnostics réalisés dans les sections visitées ont peu mis en perspective l'activité des sections avec les caractéristiques de leur territoire.

➤ Les plans d'action

S'inscrivant dans la continuité des « actions collectives » des années précédentes, la démarche de plan d'action a bénéficié de l'intérêt des agents des sections pour le travail collectif, manifeste dans les sites contrôlés. La mission a cependant observé très peu de plans d'action au statut clair, dotés d'objectifs précis et d'indicateurs associés, accompagnés d'une organisation de la mise en œuvre et du suivi. Un seul des quatre plans d'action régionaux transmis à la mission fixe pour la réalisation des actions prévues en 2004 des cibles chiffrées, ajustées pour chaque département. A l'exception de deux départements, où le pilotage départemental et l'appui régional apparaissaient assurés de manière globalement satisfaisante, la formalisation du pilotage des plans d'action et la mobilisation nécessaire à l'organisation d'un système de remontée d'indicateurs sont apparues très insuffisantes, quand elles n'étaient pas inexistantes.

Les services déconcentrés ont rencontré des difficultés pour articuler clairement objectifs locaux et priorités nationales, d'autant que des incertitudes pesaient sur des points déterminants pour la compréhension de la démarche : conception générale de la démarche (plutôt ascendante jusqu'en 2003, plutôt descendante ensuite) ; place respective des objectifs et indicateurs nationaux et locaux ; périmètre des documents à produire et leur méthodologie d'élaboration et de validation. La co-existence des DNO avec d'autres documents de présentation des priorités nationales et leur diffusion tardive ont aggravé ce problème.

➤ L'impact des plans d'action sur les modes de programmation des activités des agents de contrôle

Par delà les différences individuelles observées, le contexte dans lequel s'inscrit la démarche diagnostics/plans d'action se caractérise par une faible implication des inspecteurs dans le pilotage de l'activité des sections, des modes de régulation qui, lorsqu'ils existent, sont très peu formalisés, une forte tradition d'orientation des activités sur un mode individuel et empirique. La plupart des agents de contrôle rencontrés ont le sentiment d'accomplir un travail majoritairement dicté par les sollicitations extérieures.

La mission de l'IGAS a cherché à éclairer les marges de manœuvre mobilisables par les agents de contrôle pour des interventions programmées. A cet effet, elle a réalisé avec une partie des agents rencontrés (10 inspecteurs et 16 contrôleurs) un repérage des principaux « facteurs déclenchant » de leurs interventions en entreprise, regroupées en trois catégories : interventions réalisées dans le cadre de procédures administratives ; interventions pour faire suite à des signalements ; interventions réalisées à l'initiative des agents de contrôle eux-mêmes, que cette initiative soit personnelle ou qu'elle s'intègre dans une action collective de l'inspection du travail.

En dépit de ses limites méthodologique, cet exercice révèle la très grande variété des situations : ainsi, les procédures étaient à l'origine de 15 à 69 % des interventions des inspecteurs, de 4 à 39 % de celles des contrôleurs ; les variations individuelles sont tout aussi importantes pour les interventions faisant suite à des signalements, de même que pour celles

réalisées à l'initiative des agents. Ces dernières sont la variable d'ajustement mais représentent quand même une part significative des interventions dans l'échantillon étudié (de 24 % à 82 %). Toutefois ce chiffre ne rend pas compte de la part qu'elles représentent dans le temps passé à l'extérieur (qui variait pour la plupart des agents rencontrés entre 1,5 et 2,5 jours par semaine).

Dans le cadre des plans d'action, la programmation de contrôles ciblés, à l'initiative de l'inspection du travail, reste peu présente, ce qui peut limiter leur portée sur certains thèmes comme le risque CMR ou la précarité. Les actions prioritaires sont le plus souvent conçues comme devant s'intégrer dans les interventions courantes sans en modifier significativement l'organisation ni le mode de déroulement. En revanche, la préoccupation de jouer la complémentarité entre le contrôle et des opérations de communication est souvent présente et génère des initiatives intéressantes.

L'absence d'objectifs chiffrés dans les plans d'action traduit la difficulté à aborder explicitement la problématique de l'intégration concrète des priorités retenues dans l'activité. Conjuguer une démarche par nature volontariste avec le maintien de la réactivité nécessaire pour prendre en charge les procédures incontournables et les signalements qui nécessitent une intervention est à l'évidence un objectif difficile, qui suppose le développement d'un véritable management de l'organisation. Ainsi, maîtriser l'impact de la démarche de plan d'action sur la gestion du temps est une condition essentielle de réussite.

2. Les difficultés observées tiennent tout à la fois à un contexte difficile, à la fragilité de la chaîne de responsabilités, et à des faiblesses dans la conception et le pilotage de la démarche

➤ Un métier confronté à de multiples difficultés, des positions très diverses des agents de contrôle vis-à-vis de la démarche diagnostic-plan d'action

Les difficultés multiples que rencontrent aujourd'hui les agents de contrôle pour exercer leurs missions sont une question importante à prendre en compte pour organiser le déploiement de la politique du travail. Nombre d'agents soulignent notamment que l'échelon central n'a pas pris la mesure de ce que représente, dans leur activité, la « priorité du quotidien », ni des besoins d'appui et d'outillage méthodologique.

Concernant la démarche diagnostic-plan d'action, les agents de contrôle rencontrés ont exprimé des opinions très diverses. Le diagnostic a le plus souvent été considéré comme un exercice lourd, surdimensionné par rapport aux moyens et aux compétences d'une section d'inspection. Il a cependant permis à certains inspecteurs de mieux prendre la dimension de certaines situations connues de manière empirique, ou d'entrevoir le levier qu'il pourrait constituer pour nourrir la « mémoire de la section » et la collaboration avec les acteurs locaux de la prévention.

Les contrôleurs du travail rencontrés perçoivent de manière plutôt positive la notion de plan d'action, l'impact potentiel d'un investissement bien organisé et bien ciblé étant jugé supérieur à celui du « travail de fourmi ». Certains y voient le moyen d'être mieux outillés et

donc davantage sécurisés dans leurs interventions. Des inquiétudes s'expriment en revanche sur un alourdissement éventuel du travail de saisie d'activité ou sur l'impact que pourrait avoir la démarche sur le volume de l'activité. Le point de vue des inspecteurs du travail est plus partagé. Certains ne cachent pas leur scepticisme à l'égard de la politique du travail nouvellement impulsée par l'échelon central. S'ils sont convaincus de l'apport de démarches collectives, ils ne perçoivent pas la nécessité d'une formalisation dans le cadre imposé par l'échelon central. Pourtant, ceux qui se sont investis le plus tôt dans la démarche sont plutôt satisfaits du travail collectif qu'ils ont réalisé pour dégager, et dans certains cas, mettre en œuvre des priorités locales d'action, parfois avec des objectifs chiffrés.

➤ **Une chaîne de responsabilités dont les faiblesses structurelles handicapent fortement le développement de la démarche**

Le rapport établi par l'IGAS en 2002 sur le pilotage et l'animation de l'inspection du travail avait relevé « la grande fragilité de la chaîne de pilotage », et souligné que « l'animation, plus dynamique, ne peut se substituer au pilotage ». Au delà d'une prise de conscience réelle de cet enjeu de la part des directeurs, la mission a constaté que cette faiblesse structurelle persiste en 2003, de même que celle de la gestion des ressources humaines, qui reste sur certains points en contradiction avec un pilotage soucieux des résultats. L'absence de culture du pilotage concerne encore l'ensemble de la chaîne de responsabilités.

Certes, les DRTEFP et les CTRI ont intégré davantage le champ travail dans leurs préoccupations, mais avec des résultats inégaux : une dynamique régionale existe dans deux des régions visitées, où l'enjeu est désormais de développer dans la durée l'effort de conduite du changement engagé depuis deux ans ; il n'en est pas de même dans les quatre autres régions, où malgré les efforts déployés à des degrés variables par les équipes régionales, le manque de cohésion du CTRI et la faible implication de certains directeurs départementaux n'ont pas permis de dégager des orientations suffisamment claires, et encore moins d'organiser leur mise en œuvre et leur suivi. Au sein des DDTEFP, les créations de postes de directeurs adjoints et d'inspecteurs appui-ressources-méthodes ont eu globalement des effets positifs pour l'animation du secteur travail, dépendant toutefois fortement des profils individuels de ces agents et du niveau d'impulsion et de soutien apportés par le directeur départemental.

Le périmètre des sections résulte aujourd'hui de découpages qui obéissent essentiellement à une logique d'équilibrage des charges entre les agents de contrôle, sans tenir compte sauf exception du bassin d'emploi. Cette organisation héritée de l'histoire est un handicap pour développer une fonction de pilotage adaptée dans le cadre d'une politique du travail territorialisée. La difficulté qu'ont les inspecteurs à assurer la dimension manageriale de leur fonction s'explique aussi par le fait que la section est un cadre trop étroit aux effectifs trop réduits.

➤ **Un système d'information mal utilisé et inadapté au suivi de l'activité comme au pilotage des plans d'action**

A l'exception d'une des DDTEFP contrôlées, des données sont saisies dans le système d'information SIE sur l'activité et les entreprises. Mais son apport à la démarche diagnostic-plan d'action reste très faible, les comptes rendus d'activité étant peu fiables, peu explicites et peu exploités. L'utilisation de SIE pour le repérage des entreprises nécessaire à la mise en œuvre de certaines actions collectives paraît un peu plus fréquente, mais la fiabilité insuffisante des données relatives aux petits établissements reste une difficulté.

La rigidité de SIE a été un obstacle important pour monter un dispositif opérationnel de suivi des priorités nationales. L'année 2004 a vu un progrès important. Pour la directive nationale d'orientation 2003-2004, de nouveaux indicateurs ont été définis et afin d'éviter aux agents une double saisie, de nouveaux codes ont été intégrés dans SIE. L'application n'offre pas non plus de fonctionnalités adaptées au suivi d'indicateurs locaux, qui ne sont possibles que sur la base de décomptes manuels ou d'applications bureautiques. Cette difficulté technique handicape la recherche d'une articulation entre priorités nationales et approche territoriale, car elle peut conduire, de fait, à renoncer à suivre ceux des objectifs locaux qui n'entrent pas dans les priorités nationales.

➤ **Une administration centrale qui a insuffisamment joué son rôle d'orientation et d'accompagnement**

L'administration centrale a marqué sa volonté de ne pas brider les initiatives et « d'avancer en marchant ». Mais sa doctrine a manqué de clarté sur des points essentiels, concernant notamment le contenu et la portée à donner aux diagnostics, les principes d'articulation entre les priorités nationales et les plans d'action locaux, ou la portée à donner à la notion de plan d'action régional. Les CTRI des régions contrôlées n'ont pas non plus su construire une doctrine régionale claire pour le terrain. De même, la question pourtant essentielle de l'intégration concrète des plans d'action dans l'activité des sections est restée largement implicite à tous les niveaux.

L'administration centrale n'a pas dégagé les moyens pour réaliser l'investissement nécessaire en termes d'animation et d'outillage de la politique du travail. Une mission d'animation des services déconcentrés a été créée à la direction des relations du travail en mai 2002, mais son rôle apparaît fortement contraint par la faiblesse des moyens dont elle dispose (4 agents) alors qu'elle porte aussi la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du projet de nouveau système d'information SITERE. S'y ajoutent des hésitations quant au rôle respectif de cette mission et de la MICAPCOR, rattachée à la DAGEMO, concernant l'animation et l'appui aux services.

L'accompagnement méthodologique et technique pour l'élaboration des diagnostics n'a véritablement commencé à se construire qu'à partir de 2003. La logique retenue par la DRT de construire la démarche « en marchant », a rejailli sur l'outillage des SEPES par la DARES, qui s'est bâti selon le même mode. Un problème important reste encore non réglé : celui de la fourniture à chaque section d'inspection des données de l'assurance maladie relatives aux accidents du travail et maladies professionnelles.

L'administration centrale n'a pas élaboré une offre de service structurée pour apporter un appui à l'élaboration des plans d'action, et au-delà d'un investissement de départ, la mise en place des indicateurs nationaux n'a pas bénéficié d'un accompagnement à la hauteur des besoins prévisibles. Pour le premier semestre 2004, moins de la moitié des départements ont fait remonter des indicateurs.

3. Recommandations

La mission a axé ses recommandations sur les orientations suivantes :

- Prendre la mesure du travail restant à réaliser pour poursuivre la démarche diagnostic/plan d'action dans le cadre de la LOLF à l'horizon 2006 ;
- Faire évoluer l'organisation et la gestion des ressources humaines en cohérence avec le principe affiché d'un pilotage de la politique du travail ;
- Donner une perspective nouvelle aux diagnostics et en faire un véritable outil de travail pour les sections ;
- Organiser rapidement avec la CNAMTS et les CRAM la fourniture aux services déconcentrés des données nécessaires sur le risque AT-MP ;
- Engager les réflexions nécessaires pour faciliter l'intégration des plans d'action dans l'activité des sections ;
- Etre en capacité d'ajuster à temps, si nécessaire, le projet SITERE.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
SOMMAIRE.....	1
PARTIE 1. LA DEMARCHE DIAGNOSTICS/PLANS D’ACTION DANS LE CHAMP TRAVAIL EST LOIN D’ETRE GENERALISEE DANS TOUS LES SITES CONTROLES	6
1.1 UNE GÉNÉRALISATION PRÉCONISÉE PAR L’ÉCHELON NATIONAL DEPUIS 2002 DANS UN CONTEXTE ÉVOLUTIF	6
1.1.1 <i>L’expérience des programmes d’actions prioritaires ou coordonnées depuis 1992, qui ont tenté de faire progresser les pratiques de diagnostic et de programmation</i>	<i>6</i>
1.1.2 <i>Le cadre de référence des six contrôles thématiques réalisés par l’IGAS : rappel des orientations nationales depuis 2002</i>	<i>7</i>
1.1.3 <i>Les incertitudes liées à la préparation de la réforme budgétaire</i>	<i>13</i>
1.2 UNE DÉMARCHE QUI A FAIT PROGRESSER L’INTÉRÊT POUR LE TRAVAIL COLLECTIF MAIS QUI SE MET EN PLACE DE MANIÈRE GLOBALEMENT LENTE ET HÉTÉROGÈNE	13
1.2.1 <i>Une première génération de diagnostics très hétérogènes et dont la valeur ajoutée a été limitée</i>	<i>13</i>
1.2.2 <i>Un développement du travail collectif, mais peu de plans d’action opérationnels</i>	<i>19</i>
1.2.3 <i>Un impact encore marginal sur les modes de programmation des activités des agents de contrôle</i>	<i>22</i>
1.2.4 <i>Des degrés d’avancement très inégaux selon les départements visités</i>	<i>32</i>
PARTIE 2. LES DIFFICULTES OBSERVEES TIENNENT TOUT A LA FOIS A LA FRAGILITE DE LA CHAINE DE RESPONSABILITES, ET A DES FAIBLESSES DANS LA CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA DEMARCHE.....	36
2.1 DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, UNE DÉMARCHE HANDICAPÉE PAR LES FAIBLESSES STRUCTURELLES D’UNE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS AUX FONCTIONNEMENTS ALÉATOIRES, VOIRE PARFOIS CONTRADICTOIRES	36
2.1.1 <i>Un métier confronté à de multiples difficultés, des positions très diverses des agents de contrôle vis-à-vis de la démarche diagnostic-plan d’action.....</i>	<i>36</i>
2.1.2 <i>Une chaîne de responsabilités dont les faiblesses structurelles handicapent fortement le développement de la démarche.....</i>	<i>40</i>
2.1.3 <i>Un système d’information mal utilisé et inadapté au suivi de l’activité comme au pilotage des plans d’action</i>	<i>47</i>
2.2 UNE ADMINISTRATION CENTRALE QUI A INSUFFISAMMENT ÉCLAIRÉ CERTAINES QUESTIONS ET NE S’EST PAS DONNÉE LES MOYENS D’OUTILLER ET D’ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS FIXÉES ...	51
2.2.1 <i>Une doctrine nationale qui a manqué de clarté sur des points essentiels</i>	<i>51</i>
2.2.2 <i>Une mission d’animation des services déconcentrés créée à la direction des relations du travail, mais avec des moyens très limités</i>	<i>55</i>
2.2.3 <i>Une organisation insuffisante et tardive de l’accompagnement pour l’élaboration des diagnostics.....</i>	<i>57</i>
2.2.4 <i>Un accompagnement insuffisant des plans d’action</i>	<i>60</i>
PARTIE 3. RECOMMANDATIONS.....	62
3.1 PRENDRE LA MESURE DU TRAVAIL RESTANT À RÉALISER POUR POURSUIVRE LA DÉMARCHE DIAGNOSTIC/PLAN D’ACTION DANS LE CADRE DE LA LOLF À L’HORIZON 2006.....	62
3.1.1 <i>Construire et énoncer rapidement une doctrine claire sur les objectifs stratégiques nationaux du programme 4 et sur leurs principes d’articulation avec les objectifs régionaux et locaux</i>	<i>63</i>
3.1.2 <i>Construire et présenter rapidement un processus global de pilotage et de dialogue de gestion définissant le rôle et les relations des acteurs, et s’inscrivant dans un calendrier impératif et réaliste</i>	<i>64</i>
3.1.3 <i>Définir et conduire rapidement les changements nécessaires dans l’organisation et les moyens de la direction des relations du travail.....</i>	<i>65</i>
3.1.4 <i>Faire vivre la DNO 2004-2005</i>	<i>65</i>

3.2 FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION ET LA GRH EN COHÉRENCE AVEC LE PRINCIPE AFFICHÉ D'UN PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU TRAVAIL	66
3.2.1 Renforcer les moyens dont dispose la DRT et en son sein, la mission d'animation des services déconcentrés pour assurer un véritable pilotage de la politique du travail.....	66
3.2.2 Améliorer l'organisation du réseau de l'inspection du travail pour mieux assurer la chaîne de pilotage	67
3.3 DONNER UNE PERSPECTIVE NOUVELLE AUX DIAGNOSTICS ET DOTER LES SECTIONS D'INSPECTION D'UN OUTIL DE TRAVAIL ADAPTÉ À LEURS BESOINS	68
3.3.1 Doter les sections d'inspection d'un véritable instrument d'analyse territoriale et d'aide à la décision	69
3.3.2 Organiser la coexistence du diagnostic périodique de section et des diagnostics thématiques....	69
3.3.3 Crédibiliser la démarche en organisant un accompagnement construit du diagnostic.	70
3.4 ORGANISER RAPIDEMENT AVEC LA CNAMTS ET LES CRAM LA FOURNITURE AUX SERVICES DÉCONCENTRÉS DES DONNÉES NÉCESSAIRES SUR LE RISQUE AT-MP	70
3.5 ENGAGER LES RÉFLEXIONS NÉCESSAIRES POUR FACILITER L'INTÉGRATION DES PLANS D'ACTION DANS L'ACTIVITÉ DES SECTIONS	72
3.5.1 Donner du sens aux plans d'action sans perdre le sens global des missions de l'inspection du travail	72
3.5.2 Aider les sections à construire des repères pour l'élaboration de plans d'action réalistes.....	73
3.5.3 Approfondir l'analyse et la réflexion sur les procédures les plus consommatrices de temps	73
3.6 ÊTRE EN CAPACITÉ D'AJUSTER À TEMPS, SI NÉCESSAIRE, LE PROJET SITERE	74
CONCLUSION	76
ANNEXES	

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel d'activité 2004, l'inspection générale des affaires sociales a réalisé une mission de contrôle thématique concernant l'élaboration et la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail. Le présent rapport fait la synthèse des constats issus des six rapports de site rédigés dans ce cadre, et propose des pistes d'amélioration.

➤ Le contexte et les enjeux spécifiques de la démarche par diagnostics et plans d'action

Dans un domaine proche et relevant du même service, celui de la politique de l'emploi, la démarche visant à travailler par diagnostics et plans d'action s'est généralisée depuis le milieu des années 1990, avec pour objectif à la fois de mieux mettre en œuvre les orientations nationales et de les décliner au niveau local au plus proche des besoins et problèmes identifiés.

La volonté de généraliser cette démarche en ce qui concerne la politique du travail participe du même souci de renforcer l'efficacité de l'action publique dans ce champ spécifique. Elle vise à mieux prendre en compte les enjeux majeurs qui sont au cœur de la politique du travail afin d'assurer l'effectivité du droit du travail, la prévention des risques professionnels et le dialogue social.

Elle s'inscrit toutefois dans un contexte et des enjeux particuliers, qui ont déjà fait l'objet d'analyses et de propositions de l'IGAS, notamment dans le cadre d'une mission réalisée en 2002 sur le pilotage et l'animation des fonctions d'inspection du travail dans les DRTEFP et DDTEFP¹.

Parmi les principaux enjeux liés à la politique du travail et à l'élaboration et à la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action, on peut ainsi citer :

- le réinvestissement du champ de la politique du travail et la redynamisation de l'action collective de l'inspection du travail à tous les niveaux de responsabilité. Ceci doit pouvoir aller de pair avec des signaux forts à destination des agents de contrôle, qui sont parfois – la mission a pu le constater dans ses déplacements – demandeurs de davantage d'échanges et d'intérêt de la part de leur encadrement pour leur travail, la réalité et les difficultés de leur métier ;
- la fragilité de la chaîne de pilotage : comme l'a montré le rapport de l'inspection générale des affaires sociales réalisé en 2002, la mise en œuvre effective des priorités nationales par les échelons opérationnels est insuffisante. A cet égard, l'un des enjeux de la démarche de diagnostics et plans d'action est l'intégration par les services déconcentrés d'un pilotage par objectifs adapté à la variété des territoires et aux spécificités de la politique du travail, notamment dans sa dimension de contrôle de l'application de la réglementation du travail.

¹ Rapport n° 2002-138 de mars 2003 sur le pilotage et l'animation de la fonction d'inspection du travail dans les DRTEFP et DDTEFP ; cf. aussi le rapport du groupe de travail présidé par Jacques ROUX en 2003 sur l'appui dans le cadre du pilotage et de l'animation des services et le rapport annuel de l'inspection générale des affaires sociales pour 2002, « Politiques sociales de l'Etat et territoires ».

- l'articulation et la cohérence de ces deux logiques (réinvestir le champ de la politique du travail, favoriser l'intégration du pilotage par objectifs), avec celle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui entre pleinement en vigueur dès 2006.

A ces enjeux s'ajoutent les difficultés croissantes de l'exercice des fonctions d'inspection du travail, au cœur des tensions et des contradictions du monde du travail – difficultés connues mais sans aucun doute sous-estimées jusqu'à la récente tragédie de Saussignac.

Elles doivent être mises en perspective avec le débat récurrent sur le nombre des agents affectés aux fonctions de contrôle au regard des besoins.

➤ Les investigations de la mission et sa méthodologie

La mission a eu pour objectifs à travers un contrôle thématique :

- d'examiner la contribution de l'ensemble de la chaîne de responsabilités à l'élaboration et à la mise en œuvre des diagnostics et plans d'actions, du niveau national à celui des sections d'inspection du travail, en passant par l'échelon régional et départemental ;
- de dégager les difficultés mais aussi les bonnes pratiques en matière de diagnostics et plans d'action ;
- d'identifier l'impact de la démarche sur l'activité et les résultats de treize sections d'inspection du travail.

Pour réaliser ce travail, dont le présent rapport constitue la synthèse, la mission s'est appuyée sur des contrôles de sites, ainsi que sur les investigations qu'elle a menées auprès de l'administration centrale à l'issue de ses déplacements sur le terrain.

La rédaction du présent rapport de synthèse s'appuie donc en premier lieu sur les observations faites dans six DRTEFP, six DDTEFP et treize sections d'inspection, dont une section détachée (Saint-Lô), et ne prétend pas, étant donné son échantillon, rendre compte dans sa diversité de l'ensemble de la situation des services déconcentrés. En effet, six contrôles de sites ont été programmés entre le 26 mai et le 1^{er} octobre 2004, qui ont donné lieu à des rapports de site, envoyés au DDTEFP et au DRTEFP dans le cadre de la procédure contradictoire. Les sites concernés étaient:

- la DDTEFP de Seine-Saint-Denis (3^{ème} et 4^{ème} sections d'inspection) et la DRTEFP d'Ile de France
- la DDTEFP de Côte-d'Or (sections d'inspection Sud et Nord) et la DRTEFP de Bourgogne
- la DDTEFP des Deux-Sèvres (les deux sections d'inspection) et la DRTEFP de Poitou-Charentes
- la DDTEFP de la Manche (les trois sections d'inspection) et la DRTEFP de Basse Normandie ;
- la DDTEFP de la Sarthe (1^{ère} et 2^{ème} sections d'inspection) et la DRTEFP des Pays de la Loire ;
- la DDTEFP du Bas-Rhin (1^{ère} et 2^{ème} sections d'inspection) et la DRTEFP d'Alsace.

Ces deux derniers contrôles ont été réalisés avec le concours de Nicolas Grivel et Jean-Patrice Nosmas, membres de l'inspection générale.

Chaque contrôle de site a donné lieu à des entretiens réalisés par deux équipes :

- à la DRTEFP (première équipe, une journée),
- dans les services départementaux (seconde équipe, une journée)
- dans deux sections d'inspection (une section par équipe, deux journées par section).

Dans chaque département, la mission a analysé le pilotage de la démarche et l'organisation retenue pour l'élaboration des diagnostics et plans d'action, ainsi que l'organisation et la participation à la démarche dans au moins deux sections d'inspection ; elle s'est également rendue à la DRTEFP pour évaluer le rôle du comité technique régional et interdépartemental (CTRI) et de la DRTEFP dans le pilotage régional et l'appui à la démarche. Ce contrôle a été mené selon une méthodologie commune, à partir d'une grille d'entretien qui a guidé la mission sur l'ensemble des sites, et à partir de dossiers similaires sur chaque sites et constitués par les services à la demande de la mission. A l'issue de ces entretiens, la mission a fait part oralement de ses premières constatations à chaque directeur départemental.

Le présent rapport s'appuie en second lieu sur les investigations menées dans une seconde phase auprès des principales directions d'administration centrale (DRT, DARES, DAGEMO), dont la mission a rencontré les responsables des différentes structures contribuant au pilotage de cette démarche (cf. liste des personnes rencontrées en annexe). En outre, la mission a eu un échange sur ses principaux constats avec les six organisations syndicales représentées au comité technique paritaire, pour recueillir leurs remarques.

Outre le constat de la situation sur les sites visités et un éclairage sur les causes des difficultés rencontrées, la mission s'est efforcée, à partir de celles-ci, mais aussi des bonnes pratiques observées, de définir des recommandations pour améliorer l'impact et l'utilité de la démarche dans le cadre du renforcement de la politique du travail.

PARTIE 1. LA DEMARCHE DIAGNOSTICS/PLANS D'ACTION DANS LE CHAMP TRAVAIL EST LOIN D'ETRE GENERALISEE DANS TOUS LES SITES CONTROLES

1.1 Une généralisation préconisée par l'échelon national depuis 2002 dans un contexte évolutif

1.1.1 L'expérience des programmes d'actions prioritaires ou coordonnées depuis 1992, qui ont tenté de faire progresser les pratiques de diagnostic et de programmation

Depuis la circulaire du 28 décembre 1992, relative à la prévention des risques professionnels, et jusqu'en 2002, l'administration centrale définissait chaque année des « actions prioritaires » pour les services d'inspection du travail². Sous différentes dénominations (« programmes d'actions coordonnées (PAC) » après 1997), cette programmation annuelle visait jusqu'en 2002 à compléter « l'action régulière et permanente³ » de l'inspection du travail par des orientations collectives, mais uniquement dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Sur le fond, elles s'organisaient chaque année autour de deux axes. Il s'agissait d'une part d'actions pluriannuelles réalisées sur trois à quatre années et nécessitant donc un investissement important de la part des services d'inspection. Elles visaient à produire des effets à moyen terme⁴. D'autre part, ces orientations de moyen terme étaient le plus souvent accompagnées d'actions ciblées et plus ponctuelles, dont l'efficacité devait être perceptible y compris à court terme⁵. Lors de ses déplacements sur le terrain la mission a constaté que,

² Ce type d'orientation existait déjà à partir de 1989, mais selon des modalités différentes (diffusion d'informations sur les nouvelles réglementations et réalisation d'actions pour aider à mettre en place les orientations retenues par le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels).

³ Cf. à cet égard la circulaire DRT n°98-1 du 30 janvier 1998 : « *L'action de l'inspection se concrétise sur plusieurs registres qui s'imbriquent et se complètent :*

- *l'action régulière, permanente vise à exercer un suivi préventif et correctif sur l'ensemble des risques, immédiats ou non, d'atteinte à la dignité de l'homme au travail, de sa santé et de son intégrité physique. Outre la lutte contre les situations de danger grave et imminent, cette activité doit permettre de repérer les dérives entraînant une dégradation des conditions de travail. Elle prend en compte l'ensemble des dimensions qui caractérisent la situation de travail (relations professionnelles, organisation et gestion des ressources humaines). Elle s'inscrit également dans la mission de médiation et d'appui au dialogue social, notamment à travers les CHSCT ;*

- *les actions coordonnées se déploient pour traiter des préoccupations sur lesquelles il est nécessaire de mener dans le moyen terme (3 ou 4 ans), une démarche collective et programmée, afin d'agir avec une cohérence et un impact accrus. L'organisation de l'action reflète l'ensemble des engagements que l'Etat doit satisfaire, à tous niveaux, vis-à-vis des partenaires sociaux, comme des instances européennes et internationales. C'est pourquoi les actions coordonnées sont mises en œuvre d'une manière équivalente sur l'ensemble du territoire, tout en démultipliant les initiatives régionales qui concourent à la réalisation des objectifs généraux ».*

⁴ Ainsi, à titre d'exemple, ont fait l'objet d'actions spécifiques entre 1992 et 2002, la prévention des risques dans le domaine du bâtiment et des travaux publics (1992-2002), la mise en conformité des équipements de travail (1994-1996), l'amiante et les risques à effet différés (1995-2002), les manutentions manuelles (1993-1996), l'évaluation des risques (1996-2002).

⁵ A titre d'exemple, la circulaire DRT n°99-1 du 10 février 1999 indique : « *Les actions 1999 [...] Elles sont appelées à s'organiser selon deux logiques : l'une très ciblée, concentrée dans le temps et dont les effets doivent être évaluables à court terme, l'autre inscrite dans la durée et appelant des évolutions à moyen terme ».*

certains thèmes mis en avant par ces circulaires étaient considérés comme un des points de contrôle courants lors des interventions en entreprises (évaluation des risques) ou reconnus comme un des thèmes d'intervention importants par les agents (contrôles concernant les substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques – CMR), alors qu'au début des années 1990, ils suscitaient d'importants débats au sein de l'inspection du travail (évaluation des risques) ou que leur prise en compte par les agents de contrôle ne semblait pas évidente, en raison de sa complexité et de sa technicité, comme en ce qui concerne le risque CMR. Incontestablement, la continuité des orientations nationales et du travail d'outillage et de sensibilisation des sections qui a eu lieu pour mettre en œuvre les circulaires y ont contribué. La mise en œuvre des priorités nationales devait se faire dans le cadre d'un programme régional, comportant éventuellement des actions régionales spécifiques décidées en fonction des particularités locales.

A compter de 2000 le diagnostic devient une étape clef de la démarche : la circulaire n° 2000-2 du 23 février 2000 la décrit comme « *le socle permettant d'asseoir la mise en œuvre du plan d'actions sur une réalité territoriale* ».

Selon les informations recueillies par la mission auprès de la sous-direction compétente à la direction des relations du travail (DRT), la qualité et l'exhaustivité des bilans des actions menées à ce titre ont toujours été le point noir de ce dispositif, dont l'impact réel sur l'activité des sections et les pratiques professionnelles des agents de contrôle semble être resté très inégal. La tendance générale des services déconcentrés aurait ainsi consisté à mettre l'accent sur les bilans qualitatifs au détriment des données chiffrées. Pour aucun des bilans, la DRT n'a pu disposer de séries complètes avec des indicateurs renseignés par tous les services, même si sur la période il y aurait eu quelques années avec des séries d'indicateurs quasiment tous renseignés.

On peut cependant remarquer qu'en théorie, au début de l'année 2002, une DRTEFP qui se serait entièrement inscrite dans le dispositif prévu par les circulaires devait donc avoir déjà réalisé des diagnostics et un plan d'action – du moins dans le domaine de la santé et sécurité au travail –, tout en étant familiarisée avec le suivi du plan d'action dans le cadre d'un dialogue avec l'administration centrale. La circulaire DRT n°05 du 14 février 2002 relative au programme d'actions coordonnées 2002 indique que des démarches de ce type ont été « *initialisées dans un certain nombre de régions* » et qu'elles « *doivent désormais se développer* ». Dans la mesure où le contrôle des réalisations au titre de cette période n'entrait pas dans l'objet de la mission, cette dernière n'a pas vérifié la mise en œuvre des PAC sur les sites où elle s'est déplacée. Force est toutefois de constater que, sur les six sites contrôlés, les retombées de l'expérience potentiellement acquise au titre de la mise en œuvre des « *programmes d'actions coordonnées* » n'étaient pas directement tangibles en ce qui concerne la démarche de diagnostic et plan d'action.

1.1.2 Le cadre de référence des six contrôles thématiques réalisés par l'IGAS : rappel des orientations nationales depuis 2002

Pour la mise en place de la démarche de diagnostic et plan d'action, l'année 2002 constitue une rupture importante à deux titres. En premier lieu, alors qu'elle était auparavant limitée au champ de la santé et de la sécurité, la démarche de diagnostic et plan d'action concerne à partir de 2002 l'ensemble du champ travail. En second lieu, à partir de 2002, les orientations nationales traduisent clairement une volonté de généralisation de la démarche, en particulier

en ce qui concerne les diagnostics. Ces deux évolutions des orientations nationales confèrent à la notion de « politique du travail », qui apparaît en 2003, un caractère opérationnel.

1.1.2.1 Les orientations nationales concernant "le diagnostic territorial travail" et les "plan régionaux" en 2002

Les orientations nationales sont constituées par deux documents de référence en 2002 : la circulaire DRT n°05 du 14 février 2002 relative au programme d'actions coordonnées, dont la première annexe est consacrée au diagnostic, l'instruction DRT du 18 juin 2002, généralisant la démarche et transmettant la « charte démarche de diagnostic territorial travail », issue d'un groupe de travail national qui s'est réuni de novembre 2001 à juin 2002. Ce cadre est complété par la circulaire cabinet n°2002-001 du 15 mars 2002, consacrée à la directive nationale d'orientation relative aux priorités stratégiques en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle pour l'année 2002.

La réalisation du diagnostic est avant tout conçue comme un préalable à la modernisation du mode de programmation de l'activité par l'inspection du travail. C'est pourquoi, la circulaire DRT n°05 du 14 février 2002 et l'instruction DRT du 18 juin 2002 insistent sur l'importance du diagnostic dans la perspective de la construction d'un programme pluriannuel d'actions, dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) ou de la LOLF : reprenant un terme employé dans la circulaire PAC de 2001, la circulaire du 14 février 2002 décrit le diagnostic comme « *le socle permettant d'élaborer des plans d'action* ». Deux éléments sont à ce titre mis en avant : le diagnostic est un outil permettant, à travers l'identification des enjeux locaux, de réguler les priorités et de hiérarchiser les actions ; le diagnostic permet, tout en inscrivant les orientations nationales dans les territoires, de créer de réelles marges de manœuvre pour leur mise en œuvre.

On note toutefois une différence significative entre ces deux documents. Ainsi, la circulaire PAC évoque les réflexions du groupe de travail qui s'oriente plutôt vers un « *diagnostic à géométrie variable* », le territoire retenu devant être choisi en fonction de l'objet du diagnostic : « *il ne s'agit pas de retenir un territoire au détriment d'un autre, sous peine de dénaturer la démarche même du diagnostic* ». L'instruction de juin 2002 opte quant à elle pour le diagnostic de section. Cette divergence n'est pas en soi étonnante, la réflexion du groupe de travail national n'étant pas aboutie au moment où la circulaire a été rédigée alors qu'elle l'était lors de la rédaction de l'instruction. Reste que, comme la mission a pu le constater, ces messages en partie contradictoires n'ont pas aidé les services déconcentrés dans la mise en œuvre d'un exercice pour lequel ils se sentaient déjà peu préparés. D'autant que par ailleurs, la « charte » peut induire en erreur. Sur une même page, on trouve l'affirmation ambitieuse selon laquelle « *le diagnostic devra porter sur les thématiques suivantes : conditions de travail et qualité de l'emploi, dialogue social et relations du travail* », alors qu'un peu plus loin, on peut déduire du texte qu'un diagnostic thématique cantonné à un de ces aspects est possible : « *construire la démarche : il s'agit de définir les objectifs, de choisir le ou les thèmes sur lequel portera le diagnostic* ».

En tout état de cause, l'instruction de juin 2002 fixe un calendrier précis. La période de juillet à novembre 2002 doit être consacrée à l'élaboration des plans d'action, transmis fin novembre 2002 à la DRT. La question de savoir comment et quand le diagnostic sera réalisé par les services n'est pas évoquée, et seule la transmission des plans d'action est demandée, et non celle des diagnostics : au cœur de l'exercice, la réalisation du diagnostic est également la partie de la démarche en apparence la moins suivie. En revanche, il est précisé que les plans

régionaux demandés devront comporter les éléments suivants : la composition de l'équipe projet, le ou les champs thématiques retenus, la méthode de travail envisagée et le calendrier, les moyens spécifiques affectés, les indicateurs de pilotage de la démarche. Chaque région doit en outre désigner un référent pour organiser le suivi avec l'administration centrale.

La circulaire cabinet n° 2002-001 du 15 mars 2002 relative à la directive nationale d'orientation n'évoque que brièvement le diagnostic, pour rappeler que dans le cadre des circulaires PAC, la procédure ajustée à partir de l'année 2000 reposait sur une démarche de diagnostic dans le champ santé et sécurité. Elle n'aborde pas directement la méthodologie pour définir un plan d'action, mais renvoie aux orientations et à la méthode de travail définies par les PAC.

Sur le fond, les orientations nationales pour 2002 étaient les suivantes :

Dans le cadre de la DNO :

- lutter contre le recours abusif à l'emploi précaire ;
- lutter contre les discriminations dans l'emploi ;
- mettre en œuvre les PAC ;
- conduire les actions de contrôle vis-à-vis des entreprises à risques.

Dans le cadre des PAC :

- anticiper l'évolution des risques et pathologies professionnelles ;
- renforcer l'effectivité de la prévention et développer l'évaluation des risques ;
- réaliser une campagne contre le risque chimique et le risque amiante dans les garages ;
- favoriser l'émergence et le fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité et des délégués du personnel ;
- prendre en compte les risques liés aux agents CMR ;
- assurer la surveillance du marché des équipements ;
- prendre en compte les risques liés aux activités de sous-traitance.

1.1.2.2 La directive nationale d'orientation 2003 et la circulaire sur la politique du travail du 12 mars 2003

En 2003, les services ont travaillé avec deux textes de référence : la circulaire cabinet n° 2003-001 du 29 janvier 2003 relative à la directive nationale d'orientation pour l'année 2003 et la circulaire DRT n°2003-04 du 12 mars 2003 relative aux orientations pour une politique du travail.

La circulaire relative à la DNO expose les priorités nationales de la politique du travail (programme 3 « garantir les droits des salariés et encourager le dialogue social »), dont la mise en œuvre est demandée aux services mais n'apporte pas de précision méthodologique relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action. La circulaire rappelle seulement que les axes retenus constituent « *le socle commun de pilotage pour l'ensemble des services* ».

La circulaire DRT n°2003-04 du 12 mars 2003 relative aux orientations pour une politique du travail comporte deux types d'éléments : un cadrage des responsabilités et un bref descriptif des méthodes pour mettre en œuvre les orientations nationales et une annexe décrivant les

actions dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Cette annexe, héritière des circulaires PAC des années précédentes, ne recoupe qu'en partie les orientations fixées par la DNO, ce qui a créé le risque d'une démarche peu lisible pour les services, qui peuvent envisager deux exercices de nature différente pour chaque circulaire, et qui ne simplifie pas la mise en œuvre et le suivi. La circulaire rappelle que la définition d'axes prioritaires doit permettre d'organiser une programmation de l'action et de construire une action locale en renforçant sa dimension collective. Le diagnostic et le plan d'action sont considérés comme des moyens « *d'accroître la légitimité de l'intervention de l'inspection du travail, d'assurer une meilleure gestion des suites du contrôle et de présenter les axes de travail aux partenaires institutionnels (CRAM, DRIRE, OPPBTP, ARACT) et sociaux (ORST)* ». A cet égard, la circulaire indique que les partenaires sociaux pourront être associés à la mise en œuvre d'une partie des actions. L'annexe à cette circulaire se borne à rappeler les axes du programme 3 de la DNO, sans clarifier et expliciter l'articulation à opérer entre les orientations définies par la circulaire elle-même et la DNO.

La politique du travail, telle que décrite par la circulaire du 12 mars 2003, relève de la responsabilité de la DRT, garante de la réalisation des objectifs, de l'appui technique, juridique et méthodologique, et de la définition d'indicateurs de résultats. Selon la circulaire « *Le CTRI doit s'impliquer totalement et personnellement dans la mise en œuvre de ce projet* ». Il est « *responsable de la mobilisation des services dans cette démarche dont il doit assurer la coordination de l'ensemble des phases : diagnostic posé autour des orientations nationales proposées, plan d'action, détermination des indicateurs pertinents, modalités de suivi de l'action, évaluation, pilotage opérationnel* ». Au sein des DDTEFP, le directeur départemental est quant à lui « *responsable de l'animation et de la coordination et du suivi des actions* », l'inspecteur devant « *assurer son rôle de chef de service* ».

Contrairement aux instructions et circulaires précédentes, ces documents ne définissent pas une méthode opérationnelle d'élaboration et de validation communes entre l'administration centrale et les services déconcentrés en ce qui concerne les plans d'action. Les marges de manœuvre des services déconcentrés dans la mise en œuvre de la DNO ne sont pas non plus définies clairement, pas davantage que le niveau territorial pertinent pour la programmation ou les modalités concrètes de déclinaison des priorités nationales. En revanche, les indicateurs que les services doivent renseigner font l'objet d'une évolution importante : ils cherchent à mesurer non seulement l'activité, mais aussi l'impact, avec l'introduction d'indicateurs mettant en rapport le nombre des entreprises contrôlées avec le nombre des entreprises respectant (ou non) la réglementation relative pour un axe donné de la DNO.

Sur le fond, les orientations nationales définies par la DNO sont les suivantes :

- assurer la santé et la sécurité au travail (décliné de la manière suivante : mieux connaître et prévenir les risques à effet différé ; approfondir la maîtrise des situations complexes ou particulières du travail et sécuriser les relations du travail) ;
- améliorer l'accès au droit et garantir les droits des salariés (décliné de la manière suivante : accompagner les PME dans la mise en œuvre du droit du travail ; prévenir les formes de discrimination et d'exclusion au travail) ;
- soutenir et favoriser le dialogue social.

La circulaire du 12 mars 2003 relative à la politique du travail reprend intégralement les deux premiers axes de la DNO, sans reprendre celui consacré au dialogue social. Ses annexes définissent en outre les actions suivantes :

- Annexe 1 « les actions pluriannuelles dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail » :
 - dans les PME, renforcer l'effectivité de la prévention, grâce à l'évaluation a priori des risques qui structure la démarche de prévention en entreprise ;
 - mieux connaître, anticiper et prévenir les risques pour la santé : risques liés aux CMR ;
 - maîtriser les situations complexes : l'activité de sous-traitance ;
- Annexe 2 « prévention des accidents du travail routiers », en s'associant aux programmes développés localement par les CRAM et les services de sécurité routière.

Au total, si la DNO donne désormais des orientations dans pratiquement l'ensemble du champ de la politique du travail, les circulaires laissent aux services déconcentrés davantage de marges de manœuvre pour décliner les priorités qu'elles fixent, tant en ce qui concerne la déclinaison par branche que, dans certains cas, en ce qui concerne les modalités d'action. Malgré une ouverture de la circulaire qui englobe dans la politique du travail d'autres leviers d'actions, le contrôle reste toutefois le mode d'action prédominant, notamment parce que les indicateurs qui doivent être remplis nécessitent pratiquement tous qu'un contrôle ait eu lieu.

1.1.2.3 La Directive nationale d'orientation 2004-2005

La circulaire cabinet du 27 janvier 2004 relative à la directive nationale d'orientation pour 2004-2005 s'inscrit expressément dans la perspective de la mise en place de la LOLF. Son organisation en programmes et axes stratégiques assortis d'indicateurs de contexte, d'activité et de résultat, vise à assurer « *l'apprentissage de la démarche de performance* ». Comme le rappelle la note de transmission, les actions prioritaires qu'elle définit « devront être obligatoirement appliquées dans tous les territoires et feront l'objet d'un suivi national semestriel au moyen d'indicateurs de résultats et d'activité » – un point d'étape devant être réalisé avant le 31 octobre 2004. La note de transmission, signée du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, rappelle également que la DNO ne décrit pas la totalité de l'activité des services et ne fait pas disparaître les tâches assurées quotidiennement par les agents.

Au début du programme 4, « qualité de l'emploi et relations du travail », on trouve quelques rappels concernant la méthode de travail et le cadre général de la démarche pour sa mise en œuvre. Il s'agit d'abord, avec la DNO, de consolider le pilotage et l'animation des services, le CTRI devant définir une politique territoriale du travail, avec l'organisation par le DRTEFP des ressources et appuis nécessaires à sa mise en œuvre et une animation relayée par le DDTEFP et chaque inspecteur de travail. Il s'agit ensuite de généraliser la démarche de diagnostic territorial, plan d'action et évaluation pour contribuer à renforcer la présence des agents de contrôle dans les entreprises. Enfin, il s'agit de développer les relations avec les partenaires sociaux.

Sur le fond, ce programme comporte les orientations suivantes :

- améliorer la santé et la sécurité au travail (priorité 4.1 développer la démarche d'évaluation des risques professionnels dans les entreprises ; priorité 4.2 améliorer les conditions de santé et de sécurité dans les entreprises à risques élevés) ;

- faciliter l'accès aux droits (priorité 4.3 renforcer l'effectivité du droit du travail dans les PME ; priorité 4.4 améliorer la situation des salariés en situation de précarité) ;
- promouvoir le dialogue social (priorité 4.5 améliorer le fonctionnement des institutions représentatives du personnel).

Concernant les marges de manœuvre disponibles pour les services déconcentrés, la conception générale de la DNO se rapproche de celle en vigueur en 2003 : la DNO couvre pratiquement l'ensemble du champ de la politique du travail, les marges de manœuvre pour décliner les priorités relèvent tant du ciblage des entreprises à contrôler (branche professionnelle ou, dans une moindre mesure, taille des entreprises) que des modalités d'action, qui passent prioritairement par le contrôle – même si rien n'exclut qu'il soit précédé ou accompagné d'actions de communication.

Comme en 2003, une annexe spécifique est consacrée au champ de la santé et de la sécurité au travail. Ses axes prioritaires sont identiques à ceux de l'annexe 1 de la circulaire du 12 mars 2003 relative à la politique du travail.

La DNO comporte plusieurs annexes concernant la politique du travail :

- l'annexe 2 concernant les « prescriptions en matière de santé et de sécurité au travail », qui rappelle et explicite les actions nationales pluriannuelles dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Cette annexe apporte des précisions techniques sur certaines orientations de la DNO (CMR, risque chimique, amiante, sous-traitance, évaluation des risques), mais fait également référence à des orientations qui ne figurent pas dans la DNO : lutte contre les accidents routiers du travail dans le cadre de la lutte contre l'insécurité routière, avec des indicateurs d'activité⁶, campagne européenne de sensibilisation à la réduction des risques professionnels, dont il est précisé qu'elle « sera l'occasion de démarches de communication et de contrôle par les services du ministère chargé du travail » ;
- l'annexe 5, relative aux principes de saisie des données dans le système d'information sur les entreprises utilisé par les services de l'inspection du travail (SIE) pour suivre les indicateurs du programme 4. Cette annexe reprend les résultats d'un groupe de travail mis en place en novembre 2003 par la mission d'animation des services déconcentrés (MASD) de la DRT, auquel quatre régions ont participé : l'Aquitaine, la Bourgogne, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes. L'objectif était de définir des indicateurs pertinents à partir des points de contrôle propres à chaque axe du programme 4 de la DNO. Parmi les présupposés explicites du groupe de travail, figuraient la saisie régulière et complète des interventions par les agents dans les comptes rendus d'intervention (CRI) et la maintenance régulière de SIE répertoire (répertoire des entreprises issu de la base de données INSEE et qui doit être mis à jour tous les trimestres dans les DDTEFP) et assujettis (application qui permet de rattacher les données d'activité des sections aux entreprises et établissements figurant dans SIE).

La définition d'indicateurs de contexte (nombre d'entreprises identifiées ou concernées par un axe prioritaire donné) et le fait que les indicateurs d'activité ne portent pas uniquement sur les entreprises ayant fait l'objet d'une observation mais aussi sur les entreprises où aucune violation de la réglementation n'a été constatée, ont obligé à introduire dans SIE, à la rubrique

⁶ Nombre et type d'actions menées en partenariat avec les CRAM et la sécurité routière ; nombre d'interventions des services d'inspection (contrôles, visites...), relatives à la prévention du risque routier en entreprise ; nombre d'enquêtes accidents routiers du travail menées par les services et suites données.

« thèmes d'intervention », de nouveaux codes d'intervention. Saisis lors du renseignement de l'intervention, ces codes permettent d'identifier le thème d'intervention et s'il s'agit d'une première ou d'une seconde visite. L'indicateur de résultat est obtenu par exemple en comparant le nombre d'infractions relevées au nombre d'entreprises visitées sur un thème concerné.

1.1.3 Les incertitudes liées à la préparation de la réforme budgétaire

Votée le 1^{er} août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006, entraînant pour le ministère du travail, comme pour l'ensemble des structures de l'Etat, des modifications profondes dans la conduite des politiques publiques et la gestion des administrations.

S'agissant de la politique du travail, l'incidence de la préparation à la réforme budgétaire introduite par la LOLF a été perceptible dès 2002 à travers la structuration plus claire mais aussi le renforcement de la logique descendante des directives nationales d'orientation. D'une manière générale, les exigences de la LOLF (accroître la transparence des politiques menées vis-à-vis du Parlement par la mise en regard de moyens et d'objectifs, mesurables par des indicateurs ; passage à une logique de résultats qui impose l'introduction de la notion d'efficacité) sont cohérentes avec les orientations fixées dans le cadre de la politique du travail.

De fait, la maquette 2005 du programme 4 a été stabilisée au niveau des actions définies, même si elle peut encore évoluer en 2006 en ce qui concerne les objectifs et indicateurs nationaux. Dans la continuité de la DNO 2004-2005, la politique du travail s'insère dans le cadre des quatre actions structurant le programme 4 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »: santé et sécurité au travail, qualité et effectivité du droit, dialogue social et démocratie sociale, lutte contre le travail illégal. et les cibles fixées.

Mais la portée et le calendrier de mise en œuvre de cette réforme ne sont pas encore clarifiés du point de vue des services déconcentrés, suscitant des inquiétudes ainsi que l'a constaté la mission, s'agissant des conséquences et difficultés à prévoir, notamment concernant leur rôle en tant que futurs gestionnaires déconcentrés responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ou d'unités opérationnelles (UO). Pour le moment, seules trois régions (Bourgogne, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées) sont engagées concrètement dans la réforme pour ce qui concerne le programme 4 à travers la préparation de BOP expérimentaux. La question de la continuité de la démarche des diagnostics et plans d'action dans ce nouveau cadre est également posée.

1.2 Une démarche qui a fait progresser l'intérêt pour le travail collectif mais qui se met en place de manière globalement lente et hétérogène

1.2.1 Une première génération de diagnostics très hétérogènes et dont la valeur ajoutée a été limitée

La mission IGAS a fait porter son contrôle sur six DRTEFP et DDTEFP et sur treize sections d'inspection. A l'exception de l'Ile-de-France où elle a été formalisée en 2003, la décision de

la DRT de généraliser les diagnostics de section a été relayée dès 2002, de manière plus ou moins affirmée selon les régions. L'engagement de la démarche s'est révélé plus particulièrement délicat dans trois régions où les inspecteurs ont exprimé une forte réticence. En Ile-de-France, les modalités de la généralisation ont fait débat au sein du CTRI jusqu'à la note de mai 2003 du DRTEFP demandant aux directions départementales de s'engager dans un processus d'élaboration de diagnostics au niveau de chaque section. En Alsace, le CTRI a opté pour une expérimentation, limitée à l'une des sections de chaque département, dirigée chacune par un inspecteur nouvellement promu. En Pays de la Loire, il a été convenu que les directeurs départementaux proposeraient le canevas du diagnostic à l'ensemble des inspecteurs mais que ne s'inscriraient dans le dispositif que les agents volontaires.

En définitive, sur les treize sections visitées sept ont produit un diagnostic territorial de section et cinq ont participé à des diagnostics thématiques ciblés organisés, soit dans le cadre régional (Manche), soit dans le cadre départemental (Sarthe).

1.2.1.1 Un exercice difficile sur lequel ont pesé des délais contraints

Les services déconcentrés ont été confrontés, dans le champ travail, à un exercice inédit pour lequel ils ne disposaient guère de références. L'expérience capitalisée à partir de 1998 par les directeurs régionaux et départementaux, au travers des diagnostics locaux « emploi », était peu transférable dans le champ « travail » en raison, notamment :

- de la définition plus administrative que territoriale à laquelle répond la section d'inspection : l'approche par territoire de la politique à conduire y a constitué un fait véritablement nouveau⁷ ;
- d'une moindre capacité du système d'information, dans le champ du travail, à délivrer des données discriminantes adaptées au diagnostic à réaliser : celles sur les accidents du travail y sont absentes, d'autres qui sont disponibles, telles celles issues de l'enquête SUMER, ne l'étant souvent qu'au niveau national.

Le principe du diagnostic territorial « travail » a certes été impulsé à partir de 2000 par la DRT dans le cadre des programmes d'actions coordonnées, mais l'échelon central s'est surtout attaché, jusqu'en 2002, à sensibiliser les services déconcentrés à la perspective de nouvelles méthodes d'action ; il n'a commencé à organiser une réflexion collective sur le diagnostic qu'en novembre 2001⁸, en missionnant un groupe de travail pour bâtir « *une démarche de référence* » sur le diagnostic local dans le champ du travail⁹. Le lancement de la démarche n'a donc pas pu s'appuyer sur une méthodologie concrète, notamment pour élaborer les diagnostics¹⁰, d'autant que les services des études (SEPES) n'avaient été, ni préparés, ni outillés par l'échelon central pour apporter leur appui technique (cf. infra 2.2.3.1).

L'organisation de la démarche et l'élaboration des diagnostics ont été contraints, de fait, par le calendrier de présentation du plan régional. L'instruction de la DRT du 18 juin 2002 a invité les DRTEFP à transmettre le plan régional¹¹ pour la fin du mois de novembre. A l'exception

⁷ Les inspecteurs du travail n'avaient pas ou peu été associés aux diagnostics locaux « emploi ».

⁸ Constitution d'un groupe de travail national confié à un DRTEFP (M Biehler).

⁹ Circulaire DRT du 14 février 2002 relative au programme d'actions coordonnées de l'inspection du travail.

¹⁰ La « Charte démarche de diagnostic travail », jointe à l'instruction du 18 juin 2002, principal repère, ne comportait pas même un canevas.

¹¹ L'instruction elle-même demande la communication d'un « projet régional » mais son annexe évoque successivement le « plan régional » et les « plans d'action régionaux » à transmettre à la DRT qui, en tout état de cause, doivent préciser les « thèmes retenus » et les « indicateurs envisagés ».

de la DRTEFP de Poitou-Charentes, la généralisation de la démarche n'avait pas été anticipée dans les régions visitées. Dans ce contexte, les délais pour élaborer le diagnostic, « *point de départ de la démarche* », étaient peu compatibles avec les difficultés prévisibles de l'exercice.

La logique imprimée par l'échelon central, consistant à fonder la légitimité des plans d'action sur la pertinence des diagnostics, s'en est trouvée affaiblie. Dans les Deux-Sèvres, les inspecteurs du travail n'ont pu tirer tout le parti de l'outil d'aide au diagnostic travail mis à leur disposition en septembre 2002 par la DRTEFP. En Bourgogne, région expérimentale pour le champ « travail », la conscience des difficultés de l'exercice, mais également de ses aléas¹², a conduit le CTRI à donner une priorité au plan d'action. L'encadrement régional et départemental du secteur travail, investi dans l'élaboration de ce plan, a peu préparé l'accompagnement de la phase de réalisation des diagnostics de section. Le plan régional a d'ailleurs été arrêté avant même que ces derniers aient été finalisés. Ainsi, dans cette région, a-t-on eu conscience d'avoir réalisé le premier exercice « à l'envers »; le diagnostic y a sans doute perdu du sens. En Basse-Normandie, le CTRI, après en avoir arrêté le principe, a renoncé à l'élaboration de diagnostics de section, l'échelon régional s'estimant insuffisamment armé pour en assurer la maîtrise d'œuvre.

Dans l'ensemble des départements visités où ont été produits des diagnostics de section, la phase d'élaboration de ces derniers a été insuffisamment accompagnée. S'il y a eu des réunions régionales ou départementales de présentation de la démarche et de ses objectifs, si les DRTEFP ont, à des degrés divers, eu le souci de transmettre certaines données de synthèse¹³ pour aider le travail des sections, l'élaboration même du diagnostic a été réalisée le plus souvent « en boîte noire » par les inspecteurs qui, de manière générale, y ont peu associé leurs contrôleurs. Désireux de laisser aux inspecteurs le plus de marge possible et peu assurés quant à la méthodologie à mettre en œuvre, les DDTEFP n'ont pas organisé un cadre collectif d'élaboration qui aurait permis d'accompagner et de valider, par étape, le travail des sections. A défaut, l'avancement des travaux a fait l'objet d'un suivi à l'occasion des réunions de direction ou du pôle travail ou encore, au travers de contacts informels entre le directeur adjoint « travail » et les agents de contrôle. Elles n'ont pas non plus adressé de retour critique sur le résultat de l'exercice, y compris lorsque le CTRI avait décidé d'expérimenter le diagnostic sur un ou deux sites, avec des inspecteurs fraîchement sortis de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). L'absence de retour sur l'investissement consenti pour élaborer les diagnostics pèse sur l'actualisation de ces derniers qui, de manière générale, demeure pour l'heure marginale.

1.2.1.2 Diagnostics de section et diagnostics thématiques

Le choix de la section d'inspection comme niveau pertinent du diagnostic territorial n'a été affiché qu'en juin 2002. Avant cette date, les services déconcentrés étaient incités à organiser la déclinaison régionale des programmes d'actions coordonnées de l'inspection du travail sur la base d'un diagnostic territorial, selon des modalités qu'il leur appartenait de définir collectivement. Cette orientation était encore implicitement confirmée par la circulaire de la

¹² « *Des incertitudes demeurent sur les apports du diagnostic et sur la pertinence de son périmètre (la section ou le département)* ». Note interne de la DRTEFP sur la mise en œuvre de la politique du travail en Bourgogne (analyse pour l'exercice 2002- 2003).

¹³ Notamment, données sur l'environnement local, statistiques AT/MP, statistiques sur l'emploi (alternance, intérim), liste des établissements classés SEVESO. Le SEPES de Poitou-Charentes a transmis un CD ROM « système d'aide au diagnostic travail » qui ouvre des perspectives intéressantes d'outillage de l'inspection du travail.

DRT N° 5 du 5 février 2002¹⁴. Quatre mois plus tard, la demande de généralisation des diagnostic de section a pu prendre à contre-pied certains services déjà significativement engagés, tels ceux de la région Poitou-Charentes.

Ces hésitations de la doctrine expliquent, en partie, l'hétérogénéité des diagnostics examinés par la mission. La pratique a fait émerger deux types de diagnostics, avec des déclinaisons différentes suivant les lieux.

Le diagnostic « territorial » s'inscrit dans un périmètre géographique pré défini pour y faire émerger, à partir de l'état des lieux, les caractéristiques discriminantes du territoire ainsi que les enjeux locaux, en principe sur chacun des thèmes de la politique du travail. Dans cinq des six régions visitées¹⁵, les CTRI ont opté pour des diagnostics territoriaux, avec cependant des différences quant au niveau pertinent pour les réaliser. Ces différences s'observent aussi bien entre, que dans les régions. En Alsace, Bourgogne, Ile-de-France, Pays de la Loire, la section d'inspection été retenue par les CTRI comme niveau pertinent.

La région Poitou-Charentes présente une situation particulière liée à une anticipation de l'instruction de juin 2002 de la DRT. Les DDTEFP y avaient été chargés de réaliser, avec les sections d'inspection, un diagnostic local et de définir, en concertation avec elles, des priorités d'action départementales. Si, de ce fait, l'élaboration des diagnostics et des plans d'action a été confondue dans le même exercice, c'est selon des modalités sensiblement différentes d'un département à l'autre : diagnostics et plans d'action de section dans les Deux-Sèvres, sans consolidation départementale¹⁶ ; diagnostic et plan d'action départemental en Charente et Charente-Maritime, avec un ciblage sectoriel plus ou moins large ; exercice « mixte » dans la Vienne dont le diagnostic présente des données de contexte départementales ainsi que les principales caractéristiques de chaque section et dont le plan comporte une action propre à chaque section et une action qu'elles doivent conduire ensemble.

En Pays-de-la-Loire, le diagnostic de section, dans un cas au moins, est devenu départemental et thématique. Les inspecteurs du travail de la Sarthe ont en effet fait prévaloir la réalisation d'un exercice similaire dans les quatre sections, limité à l'analyse des déclarations d'accidents du travail sur le premier trimestre 2003.

Le diagnostic « thématique » cherche à réunir, pour un thème donné, les éléments d'analyse permettant de définir les cibles et les actions prioritaires. Le territoire sur lequel il porte peut varier en fonction de la problématique examinée. Le CTRI de la région de Basse-Normandie avait initialement opté pour le diagnostic de section. Cependant, faute de pouvoir s'appuyer sur un cadrage méthodologique, la DRTEFP a estimé difficile d'organiser, d'accompagner et de mener rapidement à bien un tel exercice. Le diagnostic de section a donc été abandonné au profit de diagnostics « thématiques » régionaux, référés à chacun des thèmes d'action retenus pour la région. Il repose sur la constitution, pour chaque thème, d'un groupe régional de travail chargé tout à la fois de collecter les données, de définir les actions les plus pertinentes et d'outiller les sections sur le plan méthodologique et technique¹⁷. La collecte des données a notamment pris la forme d'enquêtes par questionnaires dont la mise en œuvre a été confiée à

¹⁴ Annexe 1 : « construction d'une démarche de référence sur le diagnostic local dans le champ du travail ».

¹⁵ Ile-de-France, Bourgogne, Poitou-Charentes, Pays-de-la-Loire, Alsace.

¹⁶ La DDTEFP ne s'était pas engagée dans une démarche départementale en juin 2002 ; elle envisageait au moment de la mission IGAS une telle consolidation.

¹⁷ Ce mode d'organisation reprend une formule qu'avait initiée, dans la région, la DDTEFP de la Manche, pour la préparation et l'accompagnement thématique des programmes nationaux d'actions concertées.

chaque section d'inspection pour les entreprises les concernant. L'élaboration préalable de la méthode et des supports, les délais de réponse des entreprises, l'exploitation des résultats ont pu retarder la définition et la mise en œuvre effective des actions de contrôle. Cette formule a, en revanche, mis en évidence l'intérêt du groupe régional de travail « thématique » pour assurer le lien entre diagnostic et plan d'action, notamment pour assurer, de manière interactive, la préparation du déploiement des actions et l'accompagnement ultérieur de ces dernières par le référent technique du groupe.

Quelle que soit la formule, l'élaboration du diagnostic a jusqu'à présent buté sur le manque de repères méthodologiques et sur l'importance du travail technique nécessaire sur les données.

1.2.1.3 Une valeur ajoutée limitée

Deux objectifs principaux sont assignés au diagnostic : assurer une meilleure connaissance des caractéristiques socio-économiques du territoire ciblé et permettre d'y objectiver les principaux enjeux dans chacun des champs de la politique du travail ; contribuer à l'élaboration collective d'un plan d'action territorial en cohérence avec les priorités définies dans la DNO. La première génération des diagnostics qu'a examinés la mission n'a que très partiellement répondu à ces objectifs. Cette appréciation porte sur un échantillon trop réduit pour permettre d'en tirer des enseignements de portée générale. Cependant, le handicap qu'a constitué, dans les sites contrôlés, l'absence de cadre méthodologique et technique national, a toute chance d'avoir également pesé sur l'exercice, dans l'ensemble du réseau des services déconcentrés.

De présentation, de contenu et de densité très variables d'un diagnostic à l'autre, l'« état des lieux » couvre de manière très inégale les différents champs de la politique du travail. Les caractéristiques structurantes de la section ont été dégagées de manière partielle, insuffisamment étayée et parfois peu assurée, y compris sur des aspects aussi basiques que le nombre des établissements et de salariés, leur répartition selon la taille ou le secteur d'activité. Cela tient, en règle générale, à l'insuffisance ou à la qualité variable des données rassemblées pour élaborer les diagnostics, en raison de la mobilisation inégale des SEPES pour fournir des données discriminantes, de la difficulté générale à délivrer les statistiques structurantes par section d'inspection, ou encore, de la fiabilité incertaine des données extraites de SIE¹⁸. Cela tient aussi à l'inadéquation des moyens d'une section pour réaliser seule ce type d'exercice : les premiers diagnostics réalisés ont montré que les inspecteurs ne disposaient ni du temps, ni souvent des compétences nécessaires pour, selon les cas, extraire, organiser ou croiser des données exhaustives et pour bâtir seuls une méthode d'analyse.

Les pistes d'action qui ont pu être dégagées l'ont été, pour l'essentiel, à partir des « retours de visites et de contrôle », de l'expérience professionnelle individuelle et des certitudes qui en ont été tirées. Faute d'être suffisamment riche, l'état des lieux a peu permis de questionner, pour les confirmer ou pour les infléchir, ces certitudes. Les diagnostics n'ont donc pas véritablement « révélé » des pistes d'action et n'ont pas été l'occasion d'affiner celles dont le caractère aussi incontestable qu'évident, les risques professionnels du bâtiment, par exemple, n'excluait cependant pas qu'on les approfondisse (cf. infra).

¹⁸ Notamment en raison de l'insuffisance de la maintenance de SIE « Répertoire » et/ou de la mise à jour de SIE « Assujettis ».

Ces diagnostics ont cependant peu contribué à la nécessaire cohérence du plan d'action avec les priorités de la politique du travail. L'absence de doctrine claire et de méthodologie précise n'a généralement pas permis aux services déconcentrés de trouver la bonne articulation, d'une part, entre l'état des lieux, le diagnostic lui-même et les priorités d'action et, d'autre part, entre la logique territoriale du diagnostic qui a sous-tendu le travail des inspecteurs et la logique thématique, induite par les priorités nationales, qui a guidé la préparation des plans d'action régionaux ou départementaux.

Deux diagnostics de section se sont limités à un état des lieux¹⁹. Les autres traduisent, le plus souvent, la recherche de priorités d'action pour la section, indépendamment des priorités nationales (DNO, PAC) qui, si elles « *doivent servir de référence à l'action de terrain* », n'ont, ni constitué le fil conducteur de l'exercice, ni été examinées à la lumière de la réalité de terrain de chaque section. Dans cette optique, qui a été celle de la majorité des inspecteurs rencontrés, le diagnostic vise à dégager des priorités collectives locales venant s'ajouter à celles de l'échelon national, ces dernières, en particulier celles déclinées dans les PAC demeurant conçues comme une référence individuelle pour l'action de contrôle de chaque agent. Le préambule de l'un des diagnostics rend bien compte de cette situation : « *le présent plan ne constitue qu'un étage supplémentaire de priorités que les agents de contrôle doivent se donner pour conduire leur action au quotidien* ». Les diagnostics examinés ont donc le plus souvent défini des pistes d'action ne couvrant que partiellement les priorités nationales²⁰. Ce risque avait été anticipé dans certains sites visités (Côte-d'Or, Seine-Saint-Denis). Les DDTEFP y ont préparé, parallèlement à l'élaboration des diagnostics en section, un cadrage du plan d'action départemental à la lumière des axes de la DNO. A partir de la consolidation des diagnostics, les DDTEFP se sont efforcés de bâtir un plan départemental couvrant le mieux possible les priorités de la DNO. Ainsi, le plan de la DDTEFP de Côte d'Or prend en compte les propositions et les angles morts des diagnostics en conjuguant des actions transversales à conduire par l'ensemble des sections et des actions spécifiques pour chacune d'elles.

L'absence de mise en perspective de l'activité des sections avec les caractéristiques de leur territoire constitue également un sérieux handicap pour la préparation des plans d'action. Aucun des diagnostics examinés n'a cherché à établir le degré de cohérence des interventions de la section avec la typologie des entreprises existantes et les principaux enjeux identifiés pour la section, exception faite du degré de présence sur les chantiers du bâtiment²¹. Cela induit une difficulté à cibler les entreprises devant faire l'objet d'interventions prioritaires, tant au titre d'un programme de contrôle qui viserait à assurer une fréquence minimale d'intervention dans les établissements adaptée à leurs caractéristiques, qu'à celui d'actions collectives prioritaires ciblées.

¹⁹ La partie « conclusion et proposition » de l'un d'eux se borne à constater, dans le domaine de la sécurité, la possibilité d'exercer le contrôle régulier des établissements industriels en nombre limité et la nécessité du contrôle des chantiers du bâtiment, dans les autres domaines, « *aucune caractéristique lourde et spécifique qui justifierait des propositions précises d'action* », pour conclure : « *c'est l'urgence et la gravité des situations portées à notre connaissance qui doit continuer à guider nos contrôles* ».

²⁰ La thématique majeure de l'effectivité du droit dans les PME, par exemple, n'a été approfondie dans aucun des diagnostics examinés, l'un des diagnostics perçoit cependant bien l'enjeu qu'elle représente pour l'action des contrôleurs du travail.

²¹ Cette sensibilité légitime pour un secteur à risque élevé n'a cependant pas conduit à rapprocher le nombre des chantiers visités et celui des déclarations d'ouverture ni à s'interroger, à une exception près, sur l'action menée et à mener, en amont, auprès des entreprises du secteur installées dans la section.

1.2.2 Un développement du travail collectif, mais peu de plans d'action opérationnels

La démarche de plan d'action a été plus largement investie et mise en œuvre que celle des diagnostics. Dans quatre départements sur six, des documents « plans d'action » pour l'exercice 2004 ont été communiqués à l'IGAS :

- plan d'action départemental en matière de politique travail en Seine-Saint-Denis ;
- plan d'action départemental 2004 pour la Côte d'Or, distinguant des actions transversales aux quatre sections et des actions spécifiques à chacune d'elles ;
- plans d'action 2004 pour chacune des deux sections des Deux-Sèvres ;
- programme d'actions collectives 2004 de la DDTEFP de la Manche.

Dans ces trois derniers départements, le plan d'action local était articulé avec un plan d'action régional pour 2004. Dans la Sarthe il n'existait pas de plan d'action local formalisé même si la DRTEFP avait transmis à la DRT un document « plan d'action régional ». Dans le Bas-Rhin, aucun des échelons territoriaux n'avait élaboré un tel document pour 2004.

S'inscrivant dans la continuité des « actions collectives » des années précédentes, ce volet de la démarche a bénéficié de l'intérêt des agents des sections pour le travail collectif, manifeste dans les sites contrôlés. Mais dans leur contenu comme dans leur mise en œuvre, les plans d'action sont restés en deçà de l'ambition assignée, tandis que l'exercice souffrait d'un défaut d'articulation entre les objectifs locaux et les priorités nationales.

1.2.2.1 Un développement voire une renaissance de l'intérêt pour le travail collectif dans les départements contrôlés

Dans l'ensemble des départements contrôlés par la mission, un effort de mobilisation a été constaté en faveur de la démarche de travail collectif qu'impliquait l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action. L'intérêt de ce type d'approche est rarement mis en cause, et au contraire, souvent bien compris par les agents de contrôle, qui d'une manière générale perçoivent l'apport du ciblage de leur action en termes d'efficacité, et de visibilité. En effet, en dépit de leur mode d'organisation très autonome, les agents de contrôle valorisent certaines formes de fonctionnement collectif, telle la mise en commun des expériences, voire la prise de décision collégiale (harmonisation des pratiques sur un type de contrôle par exemple).

Dans les sites visités, ce type de mobilisation était cependant d'autant mieux accueilli qu'il était perçu comme émanant de l'initiative des agents eux-mêmes, et laissant à chacun le choix du degré et des formes de sa participation personnelle. En effet la démarche d'élaboration et mise en œuvre du plan d'action a soulevé dans certains cas les réticences des agents dès lors que cette dernière était perçue comme une tentative de contrôle par la hiérarchie de leur activité. Dès lors, un pilotage bien calibré par l'échelon régional entre une volonté affirmée d'aboutir tout en ménageant une participation effective des agents, relayé par l'échelon départemental, était déterminant.

Au total, un développement voire une renaissance de l'intérêt pour le travail collectif a été constaté, comme par exemple dans la Manche ou en Seine-Saint-Denis. Même dans la Sarthe où le principe de plan d'action faisait l'objet d'un rejet de la part des agents, des travaux collectifs pour homogénéiser les outils et méthodes de travail étaient développés, et une action collective ciblée commune aux quatre sections d'inspection était en cours de préparation.

1.2.2.2 Très peu de plans d'action au statut clair, dotés d'objectifs précis et d'indicateurs associés, accompagnés d'une organisation de la mise en œuvre et du suivi

Au travers des diverses orientations nationales données depuis 2002, se dessine, malgré des imprécisions et le chevauchement des instructions (voir 1.1.2), l'exigence pour les plans d'action régionaux de comporter plusieurs éléments de contenu –champs thématiques et méthode de travail retenus- et de mise en œuvre – composition de l'équipe projet, moyens affectés, calendrier, indicateurs. En revanche le mode de validation et de communication du document était laissé à la libre appréciation du DRTEFP et du CTRI, seule la transmission à la DRT étant explicitement demandée.

De fait, les documents réalisés en 2004 dans les régions et départements vus par la mission sont de forme variée et de qualité inégale, tandis que leur validation et leur diffusion n'a pas été systématiquement utilisée comme outil de pilotage.

En premier lieu, les conditions d'élaboration, de validation et de présentation des plans d'action ne permettaient pas de leur conférer systématiquement un statut clair. Les sites contrôlés présentaient à cette égard des situations contrastées. Des plans d'action régionaux avaient été validés en CTRI et étaient connus des agents de contrôle rencontrés en Côte-d'Or, dans les Deux-Sèvres et dans la Manche, mais leurs conditions d'articulation en terme de mode d'élaboration et de contenu avec les plans d'action départementaux (ou de section dans les Deux-Sèvres) restaient sujettes à interrogations. Seuls ceux de Bourgogne et de Poitou-Charentes comportaient, outre la description des actions à conduire dans chaque département, un volet décrivant l'appui régional. Le plan d'action régional transmis à la DRT en avril 2004 par la DRTEFP des Pays de la Loire apparaissait comme un document de nature essentiellement formelle, considéré dans la Sarthe comme ayant une portée purement informative, et qui n'avait en conséquence pas été transmis aux sections.

En Seine-Saint-Denis, où il n'y avait pas de plan d'action régional, un effort important accompli par l'équipe de direction de la DDTEFP avait permis l'élaboration d'un plan d'action départemental, mais le statut de celui-ci restait encore imprécis pour les sections rencontrées par l'IGAS fin mai 2004 (document validé ou non ? annuel ou pluriannuel ?).

Parmi les plans d'action étudiés, seul le plan régional de Bourgogne pour 2004 fixe des cibles chiffrées pour la réalisation des actions prévues (transversales ou locales), ajustées pour chaque département. Dans les autres documents qui ont pu être présentés à la mission il n'y avait pas d'objectifs chiffrés. Enfin, l'organisation de la mise en œuvre et du suivi de la réalisation des actions, apparaît comme le point le plus faible dans l'ensemble des sites contrôlés. En particulier, les rôles respectifs de l'échelon régional et de l'échelon départemental n'étaient pas établis clairement, et il n'y avait pas ou peu de pilotage de la mise en œuvre des plans d'action au niveau des sections, le plan d'action étant parfois interprété comme une feuille de route adressée individuellement à chaque agent de contrôle. Quant à la mobilisation nécessaire à l'organisation d'un système de remontée d'indicateurs, elle n'était encore observable qu'en Poitou-Charentes et en Bourgogne (région expérimentatrice et membre du groupe de travail national consacré à ce sujet).

Ainsi, les plans d'action réellement opérationnels, c'est à dire ayant un statut clair, des objectifs clairs, des indicateurs associés, une organisation de la mise en œuvre et du suivi ont représenté l'exception et non la norme dans les constats réalisés par la mission. Dans ces

conditions, les plans d'action apparaissent largement non contraignants : non seulement leur portée en termes d'engagement sur la réalisation n'est pas toujours explicitée d'emblée, mais l'absence ou l'insuffisance d'organisation de leur mise en œuvre en rend de fait l'application très aléatoire.

1.2.2.3 Des difficultés pour articuler clairement objectifs locaux et priorités nationales

La mise en œuvre de la démarche par les échelons déconcentrés a été caractérisée par une succession d'orientations, sans clarification suffisante de l'articulation souhaitée entre les priorités nationales et les objectifs locaux (voir infra 2.2.1). En ont découlé des incertitudes portant sur des points déterminants pour la compréhension de la démarche : conception générale de la démarche (plutôt ascendante jusqu'en 2003, plutôt descendante ensuite) ; place respective des objectifs et indicateurs nationaux et locaux ; périmètre des documents à produire et leur méthodologie d'élaboration et de validation. La co-existence des DNO avec certains documents de présentation des priorités nationales (ex : annexe PAC à la circulaire du travail, travail illégal), et surtout la signature tardive des DNO ont aggravé ce problème.

La difficulté résultant de cette situation a été souvent soulignée par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Dans les cas où les échelons de pilotage et d'animation (CTRI ou DDTEFP) se sont efforcés de fournir l'investissement méthodologique nécessaire à cette clarification, un impact positif est perceptible sur la qualité des documents élaborés.

Dans trois départements²², les plans d'action réalisés en 2004 traduisaient un souci manifeste de cohérence avec la DNO 2004-2005, prenant la forme d'une déclinaison opérationnelle de l'ensemble des priorités de cette dernière. En Poitou-Charentes, le souci de ne pas complexifier le suivi du plan d'action régional a conduit à ne pas y inscrire, pour ne pas multiplier les objectifs, certaines propositions complémentaires émises par le département des Deux-Sèvres.

Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, certaines des priorités nationales ne sont pas reprises dans le plan départemental. Il est vrai que ce département n'avait pas bénéficié d'appui méthodologique de la DRTEFP. En Sarthe, malgré des réunions d'informations générales, aucune initiative concrète n'a été prise pour articuler la démarche initiée par les sections vues avec la DNO 2004-2005. L'organisation de la saisie des observations effectuées au cours de l'activité habituelle permettant de renseigner les indicateurs nationaux n'a pas même été réalisée. En Alsace, le caractère encore préliminaire de la démarche et l'absence de plan d'action ne permettent pas de faire apparaître une prise en compte de la nécessité d'assurer cette articulation.

Au total, les difficultés posées par l'articulation entre priorités locales et nationales ont été résolues plus aisément dans les cas où les départements se sont appuyés sur la DNO pour procéder à une déclinaison locale de ses orientations, prenant en général la forme d'une ou plusieurs actions ciblées par axe. Il apparaît que l'adoption d'une démarche descendante a l'avantage de donner un support méthodologique plus clair, à condition de préserver explicitement des marges de manœuvres locales pour adapter la mise en œuvre des priorités nationales que pour prendre en compte des spécificités locales fortes.

²² Côte d'Or, Deux-Sèvres et Manche

1.2.3 Un impact encore marginal sur les modes de programmation des activités des agents de contrôle

L'un des objectifs de la mission de l'IGAS était d'identifier l'impact des plans d'action sur l'activité et les résultats de sections d'inspection du travail.

Cet exercice n'a pu être fait de manière rétrospective que sur deux sites : les Deux-Sèvres où chaque section avait réalisé un pré-bilan de son plan d'action 2003 à l'automne 2003, et la Manche, où des fiches de bilan avaient été rédigées pour chacune des actions collective départementales conduites en 2003. Faute de recul et d'indicateurs de résultats, ces premiers bilans permettaient d'apprécier les conditions de réalisation des actions mais non leur impact en termes de modification des pratiques dans les entreprises contrôlées. Sur les autres sites, aucune mesure d'impact ne pouvait être réalisée, soit du fait de l'absence de démarche un tant soit peu formalisée d'actions collectives en 2003 (Seine-Saint-Denis, Sarthe), soit du fait de l'absence de suivi de la mise en œuvre des priorités ou orientations affichées (Côte d'Or, Bas-Rhin).

La mission a donc cherché à repérer comment les objectifs des plans d'action 2004 ou les thèmes des actions collectives prévues en 2004 étaient intégrés dans l'activité, et de quels changements ils étaient porteurs au regard des modes de pilotage des sections et de programmation des contrôles. Alors que l'année 2004 était déjà bien engagée (les visites de sites ont été réalisées entre mai et septembre), ce repérage est resté essentiellement prospectif, car la mission a pris conscience en le réalisant que très peu d'actions avaient réellement démarré.

1.2.3.1 Une forte tradition d'orientation des activités sur un mode individuel et empirique, en fonction des sollicitations adressées à l'inspection du travail

Par delà les différences individuelles observées, le contexte dans lequel s'inscrit la démarche diagnostic/plan d'action ne paraît pas avoir évolué par rapport au constat déjà fait par l'IGAS en 2002 : il se caractérise par une faible implication des inspecteurs dans le pilotage de l'activité des sections, des modes de régulation qui, lorsqu'ils existent, sont très peu formalisés²³, une conception de leur fonction par les inspecteurs qui correspond souvent davantage à un rôle de référent chargé de l'appui aux contrôleurs en cas de difficultés techniques qu'à un rôle de chef de service. Chaque agent de contrôle organise son activité avec une large marge d'autonomie, la section apparaissant davantage comme une entité collégiale que comme un service organisé et dirigé par l'inspecteur du travail. La mission a toutefois relevé dans environ un tiers des sections visitées des initiatives prises par l'inspecteur pour inciter un contrôleur à infléchir sa pratique professionnelle.

La seule règle collective d'organisation du temps observée dans l'ensemble des sections concerne l'accueil du public, auquel une journée est généralement consacrée. La réception du public est organisée partout sur rendez-vous dans le cadre de jours de permanence prédéterminés (en général une demi-journée par semaine pour chaque agent de contrôle) ; une demi-journée de permanence téléphonique est également souvent réservée, mais la plupart des agents de contrôle rencontrés prennent également des appels lorsqu'ils sont dans leurs bureaux en dehors des permanences.

²³ Un seul parmi les 13 inspecteurs rencontrés organisait des réunions de service régulières dans sa section.

En revanche, il n'y a pas ou très peu de programmation organisée pour les activités de contrôle et enquête.

Concernant le niveau global de l'activité extérieure, chaque agent de contrôle a en tête un repère personnel quant au nombre de jours qu'il souhaite consacrer chaque semaine aux interventions en entreprise ; cet « idéal hebdomadaire » variait, à l'exception de deux des agents rencontrés, entre 1,5 et 2 jours²⁴. Dans une section, l'objectif de deux jours par semaine à l'extérieur avait un statut plus collectif, ayant été explicitement fixé par l'inspecteur aux deux contrôleurs débutants.

Dans ce cadre l'orientation et la régulation des interventions en entreprise se font pour l'essentiel au jour le jour, sur un mode individuel et empirique, dans le cadre des principes traditionnels de partage entre inspecteurs et contrôleurs²⁵. La mission a cependant observé des dispositifs de régulation collective pour le suivi des chantiers : ainsi dans deux sections, ceux-ci sont répartis entre les agents de contrôle au fur et à mesure de l'enregistrement des déclarations²⁶ ; dans une autre section, un des contrôleurs est référent pour l'examen de l'ensemble des déclarations de chantier reçues ; une autre section s'efforce de systématiser les contacts avec le maître d'ouvrage en amont de l'ouverture du chantier et de visiter au moins une fois par mois les chantiers les plus importants. Une autre encore s'efforce de systématiser une journée de contrôle par mois sur les chantiers.

La plupart des agents de contrôle rencontrés ont le sentiment d'accomplir un travail majoritairement dicté par les sollicitations extérieures : tâches incontournables liées aux avis ou décisions à prendre dans le cadre de procédures précises, suites à donner aux signalements et aux demandes du public ou des représentants du personnel et des mandataires syndicaux. Chacun s'organise, individuellement, pour gérer son temps au mieux, le plus souvent sans autre outil que l'agenda et des documents classés « en instance », parfois dans un échéancier²⁷.

Lorsqu'il n'est pas dicté par une sollicitation extérieure, le choix des entreprises à contrôler relève d'une démarche individuelle conjuguant des options personnelles et l'intégration d'orientations plus collectives. Dans les priorités citées par les agents de contrôle rencontrés par la mission IGAS, les contrôles de chantiers, et pour les inspecteurs le suivi régulier des comités d'hygiène et de sécurité (CHSCT) étaient les plus présentes ; mais d'autres priorités plus variées ont été également citées (ambulanciers, garages, hôtels-café-restaurants, industries agroalimentaires...). Ces priorités sont le plus souvent présentées comme résultant d'une conjonction entre l'existence de besoins de contrôle, l'attraction personnelle et l'aisance technique acquise sur le thème considéré. Dans certaines sections, où les échanges et l'entraide entre les deux contrôleurs étaient très développés, des priorités partagées ont été spontanément évoquées. Plusieurs contrôleurs rencontrés ont été conduits à développer les

²⁴ Deux des inspecteurs du travail rencontrés consacraient environ 50 % de leur temps soit 2,5 jours par semaine à l'activité extérieure.

²⁵ Partage entre l'inspecteur et les contrôleurs sur la base du critère de taille des établissements (plus ou moins de 50 salariés), et entre les deux contrôleurs d'une même section sur la base d'un découpage géographique.

²⁶ Dans ces sections, les inspecteurs prenaient en charge eux-mêmes des contrôles de chantiers ; contrôles des chantiers les plus importants ou dont le maître d'ouvrage faisait partie des établissements de plus de 50 salariés, pour un inspecteur, contrôles conjoints avec un contrôleur pour l'autre (inspecteur débutant).

²⁷ Ainsi, une contrôleur du travail s'était organisée avec un échéancier des différents mois de l'année, lui permettant notamment lorsqu'un contrôle lui paraît nécessiter une contrevisite quelques mois plus tard, d'y classer selon l'échéance souhaitée une copie du courrier d'observations envoyé à l'employeur.

contrôles de chantiers sous l'impulsion et avec l'appui de leur inspecteur, après les avoir initialement évités par appréhension de la technicité requise.

Pour orienter ces contrôles réalisés à l'initiative des agents, aucune des sections contrôlées n'utilisait d'outil permettant de repérer les établissements non contrôlés depuis telle ou telle date. Seul un inspecteur avait réalisé, en vue de cibler des entreprises non contrôlées depuis longtemps, une requête donnant l'année des différentes visites enregistrées dans SIE pour les établissements de plus de 50 salariés de sa section.

1.2.3.2 Des marges de manœuvre pour programmer des interventions à l'initiative de l'inspection du travail très variables et mal connues par les agents eux-mêmes

La mission de l'IGAS a cherché à éclairer la problématique des marges de manœuvre mobilisables par les agents de contrôle pour des interventions programmées de manière plus collective et plus volontariste. Elle a constaté, en effet, que cette question, quoique très présente dans les débats relatifs aux plans d'action, n'avait fait l'objet d'un travail d'analyse collective dans aucune des sections visitées.

A cet effet, la mission a fait réaliser ou a réalisé avec une partie des agents de contrôle rencontrés (10 inspecteurs et 16 contrôleurs²⁸) un exercice de repérage des principaux « facteurs déclenchant » de leurs interventions en entreprise, regroupées en trois catégories :

- interventions réalisées dans le cadre de procédures administratives, soit au titre de l'exercice des pouvoirs de décision conférés à l'inspection du travail, soit pour répondre à une demande d'avis qui lui est adressée ;
- interventions pour faire suite à des signalements, que ceux-ci proviennent du public, des organisations syndicales, de collègues ou d'autres institutions publiques ;
- interventions réalisées à l'initiative des agents de contrôle eux-mêmes, que cette initiative soit personnelle ou qu'elle s'intègre dans une action collective de l'inspection du travail.

Cet exercice n'est qu'une estimation forcément approximative, sur un échantillon trop restreint pour être représentatif, et sur des périodes de temps non homogènes²⁹. La répartition opérée s'appuie sur la mémoire des agents rencontrés, et les frontières entre ces trois catégories ne sont pas des frontières nettes, notamment en ce qui concerne la distinction entre les interventions réalisées à l'initiative de l'agent et celles qui ont été faites sur signalement externe.

Toutefois, pour avoir une approche aussi homogène que possible, la mission a respecté quelques conventions méthodologiques :

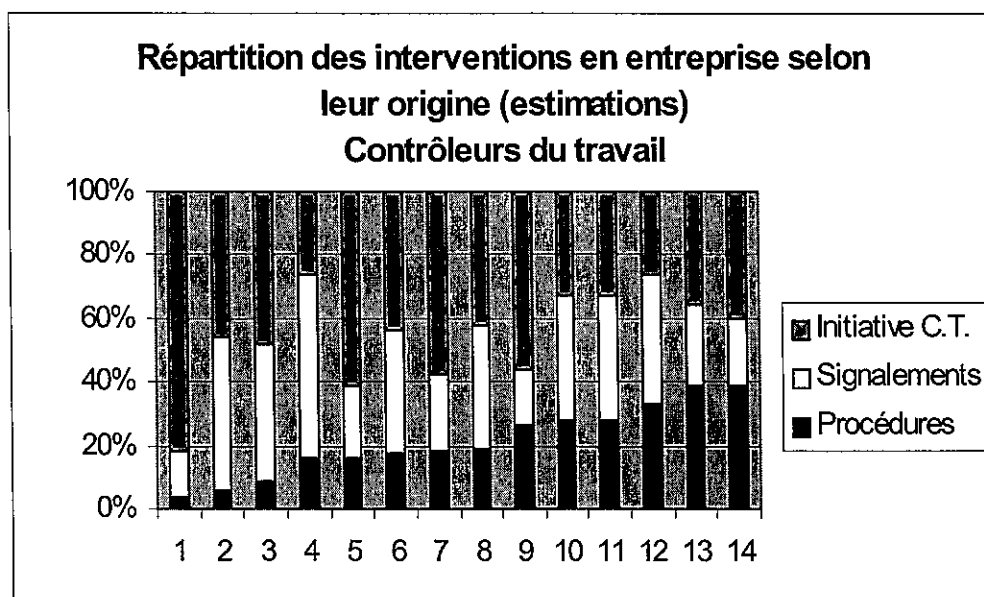
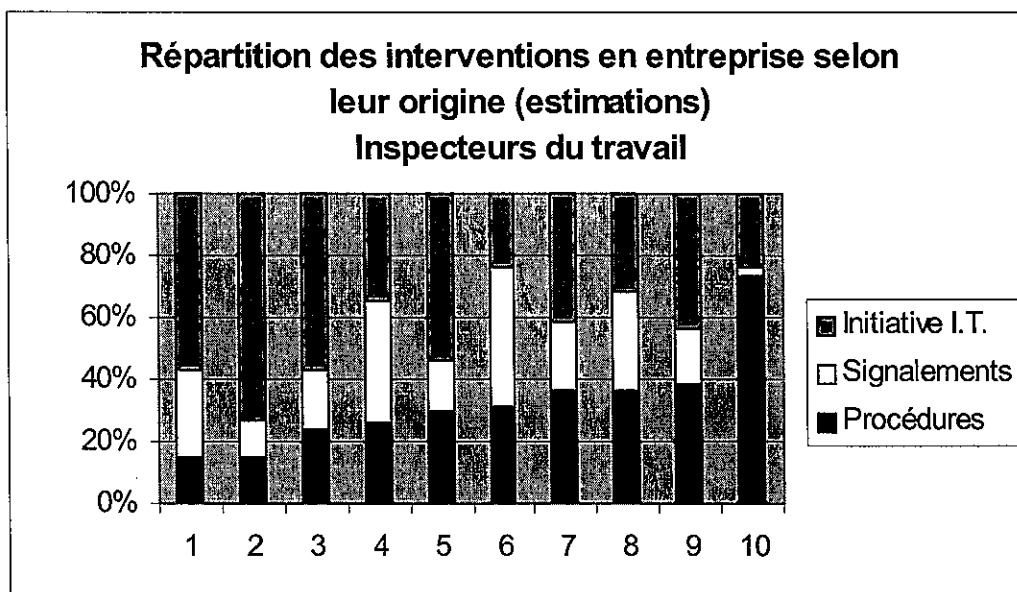
- Les enquêtes d'accidents du travail ont été classées dans les interventions faites sur signalement externe ;
- L'assistance aux réunions de CHSCT a été classée dans les interventions faites à l'initiative des inspecteurs (même s'il reçoivent une invitation) ;
- Les « contrevisites » (destinées à faire le point sur les suites d'une visite précédente) ont été rattachées à l'origine de la première intervention ;

²⁸ Dans deux sections, l'analyse a été globalisée entre les deux contrôleurs.

²⁹ La période analysée a varié de 4 mois à 18 mois selon les agents.

- Les interventions sur chantiers ont été décomptées suivant le mode de décompte existant dans SIE, c'est-à-dire en comptant autant d'interventions qu'il y a eu d'entreprises contrôlées sur un même chantier.

En dépit de ses limites, l'analyse ainsi réalisée révèle la très grande variété des situations, comme le montrent les graphiques ci-après, établis à partir des résultats détaillés qui figurent en annexe au présent rapport.



- Les interventions dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de décision ou suite à des demandes d'avis

Dans les sites visités, les procédures pèsent plus sur les interventions des inspecteurs (un tiers en moyenne) tout en occupant aussi une place significative dans celles des contrôleurs (un cinquième en moyenne). Les variations individuelles sont importantes : entre 15 et 69 % des interventions des inspecteurs, entre 4 et 39 % de celles des contrôleurs ; celles qui sont quantitativement les plus présentes dans l'activité extérieure sont les autorisations de licenciements de salariés protégés, les demandes de dérogations pour l'utilisation de machines dangereuses par des jeunes travailleurs, les demandes d'avis de la COTOREP avant fixation d'abattement de salaires pour des travailleurs handicapés, enfin les demandes d'avis dans le cadre de la procédure d'indemnisation du chômage partiel.

Ces constats mériteraient une analyse plus poussée, procédure par procédure, pour déterminer les causes des variations significatives observées selon les sites visités. Il s'agit en tout cas des interventions dont le caractère « incontournable » et « non programmable » est le plus prononcé, car elles correspondent à l'application de procédures prévues par des textes et encadrées par des délais. En première analyse, la très grande inégalité des niveaux globaux d'activité extérieure déjà relevée par l'IGAS en 2002 explique une partie des différences dans la part relative de ce type d'interventions, mais d'autres facteurs entrent également en jeu : caractéristiques du territoire de la section (nombre d'établissements et de salariés couverts, nombre d'entreprises en difficultés, nombre de lycées technologiques et d'apprentis...), pratiques locales de sollicitation d'avis de l'inspection du travail³⁰, pratiques différentes des agents de contrôle eux-mêmes quand un choix peut être fait entre se déplacer dans l'entreprise ou traiter le dossier au bureau, le cas échéant en convoquant les parties intéressées.

- Les interventions faisant suite à des signalements

Contrairement aux procédures, elles pèsent globalement plus dans les interventions des contrôleurs (un tiers en moyenne) que dans celles des inspecteurs (un cinquième en moyenne). Les variations individuelles sont tout aussi importantes : entre 3 % et 45 % des interventions des inspecteurs, entre 14 % et 48 % de celles des contrôleurs. Dans cette catégorie, certaines interventions sont tout à fait « incontournables » et non programmables dans le temps, par exemple les enquêtes réalisées sur signalement d'accidents graves du travail, d'autres résultent de l'appréciation portée par chaque agent sur la nécessité d'effectuer un contrôle, au regard des caractéristiques de chaque signalement, pour d'autres encore la décision d'intervention s'appuie sur un signalement, mais résulte avant tout de la volonté de saisir une opportunité pour contrôler l'entreprise correspondante. Les variations constatées tiennent donc à des facteurs multiples, dont il est difficile de démêler l'impact respectif : l'ampleur des sollicitations du public et des signalements venant d'autres sources est variable selon les territoires, le filtrage et l'orientation de la demande individuelle par les services de renseignements sont plus ou moins bien maîtrisés selon les DDTEFP³¹, enfin les pratiques

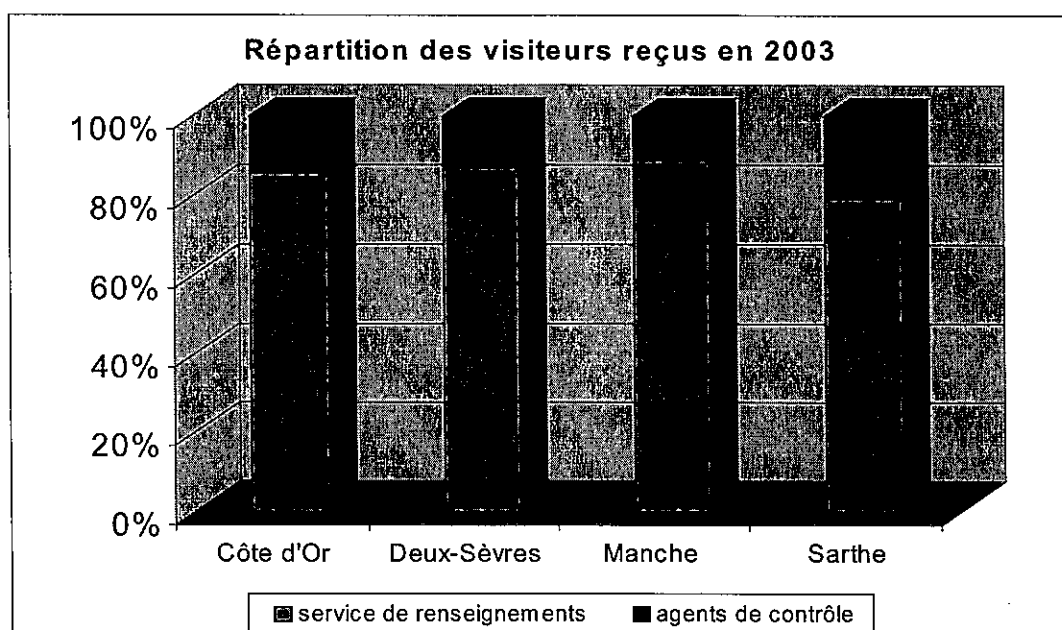
³⁰ Ainsi, les demandes d'avis émanant du parquet paraissent très variables ; en Seine- Saint-Denis, la procédure de demande de dérogations pour usage de machines dangereuses serait peu respectée ; dans la Manche, l'inspection du travail est sollicitée dans le cadre de la procédure d'attribution des aides du Fonds régional de restructuration des entreprises de défense (FRED), etc.

³¹ Une règle (en général implicite) consistant toutefois, pour les services de renseignements à adresser toute demande d'intervention en entreprise vers la section compétente.

professionnelles des agents de contrôle quant aux suites données aux signalements qui leur sont adressés sont elles-mêmes variables.

Il est intéressant de signaler que les deux inspecteurs du travail ayant la plus forte proportion d'interventions faisant suite à des signalements (45 % et 39 %) ont une activité fortement structurée par la présence syndicale active dans certaines grosses entreprises de leur section, dont les représentants des salariés les sollicitent fréquemment.

En ce qui concerne l'ampleur des sollicitations individuelles parvenant aux agents de contrôle, les courriers et les appels téléphoniques qu'ils traitent ne font l'objet d'aucun suivi quantitatif et les seules données disponibles portent sur les personnes reçues en entretien. Le graphique ci-après donne pour quatre des six départements contrôlés³², la répartition des visiteurs reçus en 2003, par le service de renseignements³³, d'une part, par les agents de contrôle de l'ensemble des sections, d'autre part³⁴. La part des visiteurs reçus par les agents de contrôle se situait dans une fourchette de 10 à 15 %, sauf dans la Sarthe où elle atteignait plus de 20 % ; dans ce département, la saturation du service de renseignements³⁵ semble entraîner des reports d'appels sur les sections d'inspection.



³² Le nombre de visiteurs reçus n'était pas suivi par les sections de Seine-Saint-Denis ; dans le Bas-Rhin, cette statistique n'était pas tenue par le service de renseignement.

³³ Deux services de renseignements dans la Manche, à Cherbourg et Saint-Lô.

³⁴ Certains visiteurs sont décomptés deux fois, ayant été reçus par le service de renseignements puis par un agent de contrôle.

³⁵ Un sondage réalisé par France Télécom au premier semestre 2004 a montré que près des deux tiers des appels extérieurs sur le numéro spécifique des renseignements n'aboutissent pas, ce qui reflète la priorité donnée à l'accueil des visiteurs dans un contexte où les effectifs présents ne suffisent pas toujours à faire face simultanément à ces deux types de sollicitations.

➤ Les interventions réalisées à l'initiative des agents de contrôle

L'estimation réalisée par la mission porte sur la proportion des interventions réalisées à l'initiative des agents et non sur la part que celles-ci représentent dans le temps passé à l'extérieur³⁶. Cette part est significative – environ 45 % des interventions en moyenne – mais varie entre 24 % et 73 % pour les inspecteurs, 26 % et 82 % pour les contrôleurs ; au regard des deux catégories précédentes, cette catégorie est la principale variable d'ajustement, mais elle représente aussi la « marge de manœuvre » des agents de contrôle, la plus aisément mobilisable dans les conditions actuelles d'organisation.

Les contrôles de chantiers sont, pour la plus grande part, réalisés à l'initiative des agents ; l'IGAS a constaté qu'ils occupent une place importante dans cette catégorie d'interventions : pour 15 agents de contrôle avec lesquels un décompte approximatif a pu être réalisé, les interventions sur chantiers représentaient en moyenne 50 % des interventions réalisées à leur initiative³⁷. Ceci conduit à souligner que le chiffre de 45 % d'interventions à l'initiative des agents serait inférieur si les contrôles de chantiers n'étaient pas aussi nombreux dans cette catégorie ; en effet, un contrôle de chantier a la particularité de générer plusieurs interventions dans le système d'information³⁸.

Ce constat montre aussi que les agents de contrôle sont pour la plupart attentifs à rester présents sur le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Par ailleurs, à l'exception de quelques interventions correspondant aux campagnes nationales et aux actions initiées par les commissions de lutte contre le travail illégal (COLTI), les interventions décidées en référence à la notion de plan d'action occupent une place très marginale. Ce constat est conforme à l'observation faite supra (point 1.2.3.2) concernant le faible nombre de plans d'action opérationnels en 2003. La seule exception concerne les Deux-Sèvres, où chacune des deux sections avait dès 2003 un plan d'action formalisé, et où les contrôles réalisés sur les chantiers du bâtiment correspondent à un des objectifs de ces plans, de même qu'une douzaine de contrôles sur la durée du travail réalisés par la deuxième section dans des sociétés d'ambulance et des grandes surfaces. Dans la Manche, le bilan tiré des actions collectives 2003 montre qu'elles ont généré une trentaine de contrôles d'imprimeries et de boulangeries, chiffre modeste au regard des 872 interventions réalisées en 2003 dans ce département.

1.2.3.3 Encore peu d'actions collectives donnant lieu à un ciblage préalable des entreprises

Comme il a été indiqué au point 1.2.3.2, ces plans d'action sont de qualité très inégale quant à leur degré de formalisation et de clarté, et seul celui des sections de Côte d'Or contient des objectifs quantifiés. Ils n'abordent pas ou très peu la problématique de l'intégration des actions prévues dans l'activité des sections. De l'analyse de leur contenu, ainsi que des discussions avec les directeurs, inspecteurs et contrôleurs rencontrés, il ressort cependant que les actions prioritaires sont le plus souvent conçues comme devant s'intégrer dans l'activité

³⁶ Comme on l'a vu au point 2.2.4, le temps d'activité extérieure se situait entre 1,5 et 2 jours par semaine pour la plupart des agents de contrôle rencontrés.

³⁷ Cette part variait dans une fourchette de 19 à 86 %, avec une médiane très proche de la moyenne.

³⁸ Il est décompté autant d'interventions qu'il y a eu d'établissements contrôlés sur un même chantier ; le plus souvent, pour limiter le temps de saisie, les agents de contrôle ne saisissent dans leurs CRI que les établissements auxquels des observations ont été faites suite au contrôle.

quotidienne sans en modifier significativement l'organisation ni le mode de déroulement. La programmation de contrôles ciblés, à l'initiative de l'inspection du travail, reste peu présente, ce qui peut limiter la portée des plans d'action sur certains thèmes. En revanche, la préoccupation de jouer la complémentarité entre le contrôle et des opérations de communication est souvent présente et génère des initiatives intéressantes (cf infra sur le montage d'opérations de communication).

➤ L'intégration de certains thèmes dans l'activité courante

Ce mode opératoire est privilégié ; il consiste d'une part à valoriser l'action habituelle de l'inspection du travail (en s'organisant pour collecter des indicateurs permettant d'en rendre compte), d'autre part, le cas échéant, à infléchir celle-ci pour que tel ou tel thème soit plus souvent abordé lors des contrôles. La priorité nationale relative au développement de l'évaluation des risques dans les entreprises se prête assez bien à cette approche. De fait, sans que l'impact en soit mesurable³⁹, la plupart des agents de contrôle rencontrés par la mission IGAS ont souligné que l'affichage de cette priorité dans les DNO successives les a conduit à développer sa prise en compte dans leurs interventions, quel qu'en soit le facteur déclenchant. Cette approche est également bien adaptée pour le contrôle du fonctionnement des institutions représentatives du personnel (IRP) dans les petites entreprises (priorité 4.5 de la DNO 2004-2005). Mais elle est aussi appliquée pour d'autres thèmes (précarité, risque CMR, apprentissage..) pour lesquels elle paraît moins pertinente dans la mesure où les sollicitations du public et des représentants syndicaux tendent à orienter l'activité « réactive » des sections beaucoup plus sur la base de problèmes relatifs au salaire, à la durée du travail, au contrat de travail, qu'à partir de questions sur l'hygiène et la sécurité, ou sur le travail précaire dans les petites entreprises.

➤ Le montage d'opérations de communication

Ce mode opératoire est parfaitement en phase avec la notion de « politique du travail », puisqu'il consiste à miser sur le levier de l'information, du conseil et de la communication en amont et en aval des activités de contrôle. Il est présent, à des degrés variables, dans les plans d'action analysés. Son développement suppose de dépasser le cadre strict de la section, pour laquelle l'investissement dans la mise au point de supports de communication adaptés à la cible visée est souvent trop lourd, et qui n'est pas non plus le bon niveau pour initier des contacts avec les organisations syndicales et professionnelles ou les autres partenaires utiles (ex : autres inspections, organismes préventeurs, agences régionales d'amélioration des conditions de travail, chambres consulaires, etc.). La présence d'un directeur-adjoint au sein de la DDTEFP est un atout, de même que des services régionaux sachant programmer puis réaliser leurs actions propres en coordination avec celles de l'inspection du travail.

Certaines des actions prévues reposent uniquement sur la communication, par exemple dans la Manche en 2003 des réunions d'information et de sensibilisation des délégués du personnel en matière de santé/sécurité/conditions de travail, et des réunions d'information des apprentis du secteur hôtels/cafés/restaurants ; d'autres misent sur la complémentarité entre actions de communication et programmation de contrôles ciblés, par exemple en prévoyant des contacts en amont avec l'organisation patronale (ex : des actions prévues dans les Deux-Sèvres sur les troubles musculo-squelettiques dans les industries agroalimentaires ; action de contrôle des tonnelleres prévue en 2004 par la section sud de Côte d'Or), ou en envoyant directement aux

³⁹ Il le deviendra à partir de 2005 si les indicateurs prévus par la DNO sont effectivement collectés en 2004.

entreprises des lettres d'information ou des questionnaires (ex : en 2003 mailing de la quatrième section de Seine-Saint-Denis à 80 entreprises susceptibles d'utiliser des produits à risque CMR, mailing des sections de la Manche à 80 imprimeries pour recensement des produits CMR).

➤ La programmation de contrôles ciblés

Ce mode opératoire, le plus cohérent avec l'approche volontariste que suppose un plan d'action, apparaît ou se développe en 2004 dans les départements visités, mais avec des ambitions quantitatives modestes et non formalisées, sauf en Côte d'Or. Dans les sections contrôlées par l'IGAS, étaient prévus par exemple en 2004 :

- dans la Manche, des contrôles sur le risque amiante dans les opérations de maintenance, réhabilitation et démolition, des contrôles sur l'apprentissage dans les boulangeries (non démarrés au premier semestre 2004) ;
- en Seine-Saint-Denis, des contrôles ciblés sur le recours à l'intermittence et au travail dissimulé dans l'audiovisuel, sur les opérations de montage et démontage de grues, sur le risque CMR dans les entreprises de traitement de surface (contrôles non encore démarrés dans les deux sections contrôlées fin mai 2004 par l'IGAS) ;
- en Côte d'Or, pour la section Nord des contrôles approfondis des CDD et missions d'intérim dans 4 entreprises, pour la section Sud des contrôles santé/sécurité d'une douzaine de tonnelleries, et des contrôles de la durée du travail dans une trentaine d'entreprises de négoce de vin (contrôles non encore démarrés dans les deux sections contrôlées début juin 2004 par l'IGAS) ;
- dans les Deux-Sèvres, des contrôles des deux sections sur le risque CMR dans les pressings (ordre de grandeur d'une dizaine par agent de contrôle) et sur l'apprentissage, des contrôles sur le risque routier dans les entreprises effectuant du transport pour leur propre compte (première section), et sur les magasins de « hard discount » (seconde section) ;
- dans la Sarthe, des contrôles ciblés sur le risque CMR et les risques d'accidents liés aux équipements de travail dans le secteur bois-ameublement (action collective unique décidée en juin 2004, non encore démarrée en septembre 2004) ;
- dans le Bas-Rhin des contrôles centrés sur le secteur du bâtiment, sur les boulangeries-pâtisseries, ainsi que, dans l'une des sections contrôlées, sur les entreprises d'intérim.

1.2.3.4 Une préparation de la mise en œuvre des actions qui prend souvent en compte les problèmes d'outillage et de formation, mais laisse de côté les problèmes d'organisation et de gestion du temps

La réalisation des plans d'action appelle un accompagnement en termes de mise à niveau des agents de contrôle sur les réglementations, d'échanges sur les méthodes, de réalisation d'outils et supports communs, voire de formations ; cette dimension est bien repérée tant par l'encadrement que par les agents de contrôle, même si les moyens et l'organisation locale ne permettent pas toujours de réaliser l'ensemble des actions d'accompagnement souhaitables. Le nouvel outil intranet SITERE « pratiques professionnelles » apporte pour mettre en place cet accompagnement une valeur ajoutée clairement ressentie localement.

Comme pour les actions de communication, la présence d'un directeur-adjoint en charge du pôle travail au sein de la DDTEFP est un atout, de même que des services régionaux réactifs et sachant mobiliser les experts (ingénieurs de prévention, médecin inspecteur). La disponibilité d'un inspecteur appui-ressources-méthodes est aussi très utile et appréciée par les agents de contrôle, surtout s'il a une expérience du métier ; à défaut, la désignation de

« chefs de projet » comme en Seine-Saint-Denis ou de « référents », comme dans la Manche, est intéressante, sous réserve que leur rôle soit défini avec clarté.

En revanche, il n'y a ni réflexions collectives à visée opérationnelle, ni repères pour les agents sur la problématique de l'intégration concrète des priorités retenues dans l'activité. L'absence d'objectifs chiffrés dans les plans d'action traduit la difficulté à aborder explicitement cette problématique. Même en Côte d'Or, seul département de l'échantillon à avoir adopté des objectifs quantifiés pour les actions prévues en 2004, il n'y a pas eu d'estimation prévisionnelle du budget-temps nécessaire à leur réalisation.

Pour la mise en œuvre des plans d'action, il existe un consensus implicite selon lequel il appartient à chaque agent de contrôle d'en « faire son affaire » en fonction de son degré d'adhésion aux priorités collectives et des marges de manœuvre qu'il est susceptible de dégager dans son emploi du temps. Ce constat renvoie à la faiblesse des fonctions de pilotage et à un mode de travail reposant sur l'exercice individuel de la fonction de contrôle, que partagent inspecteurs et contrôleurs. Il renvoie aussi au manque de repères collectifs en matière de gestion du temps, les seules références étant celles issues du groupe de travail « sections d'inspection » présidé en 2000 par Jean-Paul Chaze. Il renvoie enfin à l'hypothèque que fait peser l'activité non programmable sur la prise d'engagements chiffrés et à la crainte de ne pouvoir les tenir.

Pourtant, maîtriser l'impact de la démarche de plan d'action sur la gestion du temps est une condition essentielle de réussite. Conjuguer une démarche par nature volontariste avec le maintien de la réactivité nécessaire pour prendre en charge les procédures incontournables et les signalements qui nécessitent une intervention est à l'évidence un objectif difficile, qui suppose le développement d'un véritable management de l'organisation. Organiser la mise en œuvre d'un plan d'action, c'est nécessairement se poser à tous les échelons la question du niveau d'activité extérieure et de sa répartition, mais aussi de l'optimisation du temps passé aux activités sédentaires, dans lesquelles il faut intégrer davantage de préparation des actions.

A cet égard, il faut noter aussi que l'analyse réalisée par la mission, centrée sur la notion d'« intervention » qui est très hétérogène (cf. infra point 2.1.3.2), mériterait d'être complétée par une analyse de celles-ci en termes de temps consacré, car celui-ci peut varier fortement selon la nature des interventions ; il en est de même en ce qui concerne la problématique des activités sédentaires, qu'il aurait été intéressant d'analyser suivant une grille de lecture similaire, mais que l'absence de système d'information rendait impossibles à reconstituer. En effet, une partie des activités sédentaires correspondent à la préparation et aux suites des interventions réalisées en entreprise, mais une part non négligeable relève d'une analyse spécifique aujourd'hui absente ; concernant les sollicitations du public, seul le nombre de personnes reçues par les agents de contrôle est décompté dans SIE, le traitement des courriers et des appels téléphoniques n'est pas mesuré ; certaines procédures qui ne génèrent pas nécessairement d'enquêtes sur place pèsent aussi sur les activités sédentaires, par exemple les avis sur permis de construire ou l'examen des plans de retrait d'amiante ; enfin, des activités « sédentaires » relevant de l'initiative des agents existent aussi, notamment pour l'organisation d'actions d'information et de communication en amont ou en aval d'actions de contrôle

1.2.4 Des degrés d'avancement très inégaux selon les départements visités

Au total, les DDTEFP contrôlées étaient lors du passage de l'IGAS dans des situations assez différentes concernant la maturité de la démarche de diagnostic et plan d'actions, et avaient bénéficié de contextes régionaux hétérogènes.

Dans les Deux-Sèvres, qui fait partie des sites les plus avancés que la mission a contrôlés, les conditions de succès de la démarche étaient proches d'être réunies. Les deux sections d'inspection du travail du département avaient dès la fin de l'année 2002 réalisé chacune un exercice de plan d'action pour l'année 2003. Un exercice similaire avait été réalisé en novembre 2003 pour l'année 2004. Les choix effectués étaient en partie étayés par des éléments de diagnostic, figurant au sein des plans d'action. Ces éléments étaient issus de données chiffrées mises à disposition par la DRTEFP grâce au CD-ROM développé à cet effet par le niveau régional, mais aussi liés aux enseignements tirés de l'action de contrôle et, au moins partiellement, à l'exploitation des données de SIE concernant l'activité des sections. Globalement, les orientations nationales issues des DNO ont été prises en compte dans ces plans d'action, avec une déclinaison assurant un ciblage de ces priorités par secteur ou par taille d'entreprises. La déclinaison des orientations nationales était complétée par des orientations spécifiques communes aux deux sections et prenant en compte des priorités identifiées au niveau local. A cet égard, l'action concernant les troubles musculo-squelettiques dans les industries agroalimentaires illustre bien la démarche menée par les sections. Dans l'ensemble, l'outillage des sections et l'accompagnement de la démarche avaient pu être développés, notamment grâce à la fonction d'inspecteur du travail « appui-ressources-méthodes », partagée avec la DDTEFP de Charente-Maritime. Fin 2003, sans que l'on puisse encore parler d'un véritable cycle de pilotage, les sections avaient réalisé un bilan de la mise en œuvre du plan d'action. Globalement lors du passage de la mission les quelques zones de fragilité étaient les suivantes : il restait à cette DDTEFP à mieux valoriser le travail accompli par les agents de contrôle, à cibler davantage les entreprises à contrôler et à développer avec les sections un temps d'évaluation de l'action.

La DDTEFP des Deux-Sèvres a bénéficié d'un contexte régional favorable, avec une impulsion et une animation de la politique du travail importantes de la part des directeurs régionaux successifs et du CTRI, mais aussi grâce à un appui efficace à la démarche de la part des services régionaux et grâce à des agents de contrôle qui dans leur ensemble ont participé à la dynamique collective. Cet investissement a permis à la région de disposer dès 2002 d'un outil informatique d'aide à la préparation du diagnostic par section, amélioré en 2003 – mais encore perfectible pour disposer de davantage d'informations sur certains thèmes et notamment sur l'activité des sections. Il explique l'élaboration et, ce qui mérite d'être noté, le suivi dès 2003 d'un plan régional déclinant les orientations de la DNO, la DRTEFP étant l'une des rares au niveau national à avoir rempli les indicateurs de la DNO dès 2003. Cet exercice d'élaboration d'un plan d'action régional à partir des orientations de la DNO et de suivi de sa mise en œuvre avait également été réalisé pour le premier semestre de l'année 2004 lors du passage de la mission.

Pour la DDTEFP de Côte-d'Or, qui fait partie d'une région expérimentatrice pour le programme relatif aux relations du travail et au dialogue social dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les conditions d'un succès de la démarche étaient dans l'ensemble assez proches d'être réunies. Lors du déplacement sur place de la mission IGAS, l'ensemble des sections avait réalisé un diagnostic. Dans les sections contrôlées, et malgré des apports ponctuels pour appréhender l'environnement socio-

économique au sein duquel ils évoluent, l'exercice était toutefois considéré par les agents de contrôle comme largement imposé et en tout état de cause perfectible et peu accompagné. L'articulation des constats issus du diagnostic avec les orientations du plan d'action 2004 restait faible, alors qu'inversement, certaines sections étaient dans le cadre du plan départemental porteuses d'actions correspondant à des besoins spécifiques identifiés par leurs agents de contrôle, mais pas toujours repris par les diagnostics.

Le travail concernant le plan d'action, au périmètre départemental, a été mené parallèlement plutôt que de manière articulée avec celui concernant les diagnostics. Pour 2004, année à partir de laquelle la démarche a réellement pris de l'ampleur, le plan comporte à la fois des actions spécifiques pour chaque section, reflétant pour une majorité d'entre elles des priorités qu'elles avaient identifiées, et des actions transversales partagées par l'ensemble d'entre elles (évaluation des risques, fonctionnement des institutions représentatives du personnel). Le plan d'action départemental assure la prise en compte de l'ensemble des orientations de la DNO, certaines orientations faisant l'objet d'un ciblage sur des secteurs ou entreprises particulières en fonction des spécificités des sections. Un effort important a été réalisé pour rendre le plus opérationnel possible ce document en définissant des objectifs chiffrés ayant fait l'objet d'un dialogue avec les sections et en prévoyant des indicateurs particuliers pour les actions spécifiques du plan départemental. Outre le renforcement du caractère opérationnel du diagnostic, quelques points d'amélioration relevés par la mission étaient liés à l'accompagnement des agents par l'encadrement et l'outillage méthodologique pour mettre en œuvre le plan.

Le travail accompli par la DDTEFP de Côte-d'Or a pu s'appuyer sur un cadre régional relativement favorable et un travail collectif lancé à partir de 2002. En outre, dans cette région, les agents de contrôle ne semblent dans l'ensemble pas opposés au principe de la démarche. L'implication des services de la DRTEFP et celle du CTRI a été réelle et le partage des rôles semble clair (pilotage par le CTRI et le directeur régional, assisté du secrétaire général de CTRI, et accompagnement et animation par les services de la DRTEFP). La formalisation d'un plan d'action régional en 2004, reprenant à la fois les actions d'initiative départementale et celles d'initiative régionale, apparaît à cet égard significative. Même si son organisation matérielle restait à affiner, le principe d'un suivi des indicateurs des plans d'action et de la DNO semblait acquis. En outre, la mission a relevé comme un point positif pour la valorisation de l'action des services la présentation du plan d'action faite aux partenaires sociaux régionaux et à la presse.

Faisant partie des DDTEFP les plus dynamiques de la région de Basse-Normandie sur le champ travail, la DDTEFP de la Manche était lors du passage de la mission dans une situation assez contrastée. Prolongeant les efforts accomplis jusqu'en 2002 en ce qui concerne les actions collectives (dès 2002, la DDTEFP avait un plan d'action déclinant les orientations nationales), et renforçant progressivement leur appropriation et leur suivi, la DDTEFP a fortement contribué en 2003 et en 2004 au travail réalisé par la DRTEFP, son plan d'action réalisé à partir des orientations de la DNO étant repris comme trame collective au niveau régional pour ces deux années. L'approche participative retenue à partir de 2003 pour les plans d'action, qui identifie au sein de la DDTEFP un « référent » pour chaque action – même si son statut n'est pas toujours clair entre le rôle de conception des outils méthodologiques et celui de pilotage -, et les efforts afin de réaliser des bilans, apparaissent comme positifs. En revanche, l'absence de diagnostic territorial, seul des diagnostics thématiques ayant été engagés, et le pilotage peu formalisé du plan d'action au niveau départemental (absence d'objectifs chiffrés, ambiguïté sur le rôle de « référent », positionnement du directeur adjoint

travail, statut imprécis des outils et documents utilisés) constituait selon la mission des points de fragilité de la démarche.

Le contexte régional a par ailleurs pu contribuer à cette situation. En effet, malgré des progrès sur les années 2002-2004 et un investissement accru de l'échelon régional pour favoriser une dynamique collective, le CTRI de Basse-Normandie n'a pas eu la cohésion nécessaire pour jouer entièrement son rôle d'impulsion et de pilotage de la démarche. Le choix de diagnostics thématiques, réalisés au niveau départemental et préparés par des groupes de travail régionaux, n'a finalement pas abouti à la mise à disposition de véritables outils méthodologiques d'aide à la réalisation du diagnostic, ni à l'identification de pistes d'action, et tant l'appui que l'accompagnement sont restés limités, la démarche étant en majeure partie portée par les DDTEFP les plus dynamiques, même si les services d'appui de la DRTEFP ont cherché à s'impliquer activement dans ce mouvement.

Pour la DDTEFP de Seine-Saint-Denis, un effort important d'impulsion de l'encadrement avait permis de lancer la démarche, qui n'en était toutefois qu'à ses débuts au moment du passage de la mission, et devait encore réunir des conditions importantes pour que puisse véritablement s'affirmer une dynamique collective. Neuf sections sur dix avaient certes réalisé un diagnostic au moment du passage de l'IGAS. Ils avaient été élaborés à l'aide d'un cadre méthodologique assez succinct et avec un appui régional et départemental limité. Les sections contrôlées n'avaient donc pas de vision précise sur le sens et l'utilité des diagnostics, perçus avant tout comme des exercices contraints pour rendre compte à leur hiérarchie de leur activité ou des réalités de leur terrain d'action. Dans les sections contrôlées, les diagnostics restaient peu opérationnels et l'articulation des éléments de constats avec le plan d'action relativement faible.

Le plan d'action départemental, en cours de finalisation lors du passage de la mission en mai 2004, était conçu selon une logique pluriannuelle. Tout en s'efforçant de reprendre au moins une partie des orientations nationales, il définissait également des priorités propres à la DDTEFP, proposées par certaines sections en fonction de besoins identifiés à leur niveau. Il comportait une dimension d'accompagnement et d'animation à travers des groupes de travail départementaux chargés de produire des documents d'appui pour les sections, des formations, dont certaines organisées spécifiquement pour la mise en œuvre des priorités départementales, et une coordination avec la DRTEFP. En revanche, l'utilisation des systèmes d'information, le suivi du plan d'action et de la DNO constituaient des zones de fragilité de la démarche, si bien qu'au total, les conditions d'une mise en œuvre effective du plan d'action ne paraissaient pas réunies.

Le travail de la DDTEFP de Seine-Saint-Denis s'est inscrit dans un contexte régional marqué par d'importantes difficultés, liées d'une part à une opposition persistante à la démarche de diagnostics et plans d'action de la part des agents de contrôle de certains départements, et d'autre part à un CTRI qui malgré les efforts engagés devait encore construire sa capacité à dégager des orientations claires. Au moment du passage de la mission, il n'existait pas de plan d'action régional et le pilotage régional ainsi que le suivi des actions menées au niveau des DDTEFP dans le cadre de leurs plans départementaux ou de la DNO restait à construire. En revanche, la DRTEFP d'Ile-de-France avait formalisé dans un programme d'appui régional son offre de service aux DDTEFP, qui n'avait pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre lors du passage de la mission.

En Sarthe, le travail de la DDTEFP concernant la démarche de diagnostic et plan d'actions semblait relativement peu avancé lors du déplacement de la mission. Tant en ce qui concerne la mise en œuvre de la DNO que pour l'organisation d'une démarche de diagnostics et plan d'action, l'encadrement départemental ne s'était pas suffisamment impliqué dans l'impulsion, la définition et le suivi des chantiers collectifs. Il n'avait pas été réalisé de diagnostic de section, seul un diagnostic thématique concernant les accidents du travail ayant été réalisé en 2004, dans un périmètre départemental. Dans le choix fait en juin 2004 de mener une action collective sur le secteur du bois et de l'ameublement en 2005, les éléments tirés du diagnostic réalisé ne paraissent pas avoir été le critère principal. Il n'y avait pas eu d'initiative pour organiser la saisie des indicateurs d'activité et de résultats prévus par les DNO successives.

Au niveau régional, malgré l'effort de la DRTEFP et du directeur régional pour impliquer davantage le CTRI et lui faire jouer son rôle d'orientation stratégique et de suivi, ce dernier n'a pu pleinement jouer son rôle, dans un contexte de réticences persistantes de certains agents de contrôle à la démarche de diagnostic et plan d'action. Même si le niveau régional avait réussi entre la fin 2002 et le début de l'année 2003 à faire produire à chacune des DDTEFP une synthèse départementale des diagnostics, la démarche visant depuis 2002 à mettre en place un plan d'action régional a fait l'objet de reports successifs. Au total, l'appui à la démarche de diagnostic et a fortiori de plan d'action semblait faible, malgré un sérieux travail d'outillage méthodologique des agents de contrôle, favorisé par la fonction « appui-ressources-méthodes » très développée au niveau régional. L'investissement peu soutenu de l'encadrement pour collecter les indicateurs prévus par les DNO ne permettait pas à la DRTEFP de disposer de ces derniers lors du passage de la mission.

Dans le Bas-Rhin, la démarche semblait faiblement avancée. La mobilisation de l'encadrement était récente et encore peu développée sur les thèmes du diagnostic et du plan d'action, et les agents y sont encore fortement réticents. En 2002, une démarche expérimentale de diagnostic avait été lancée dans une section du Bas-Rhin (une autre section était concernée dans le Haut-Rhin), mais la phase de généralisation n'a pas abouti ; en octobre 2004, une relance était en cours. Malgré une pratique développée en matière d'actions collectives, ces dernières ne faisaient pas l'objet de définition d'objectifs chiffrés ou d'un suivi particulier et aucun plan d'action n'était disponible lors du passage de la mission.

Au niveau régional, l'impulsion est restée très limitée par un CTRI qui a certes régulièrement évoqué la politique du travail mais n'a pas eu la capacité de donner des orientations claires et d'assurer le suivi et l'évaluation des commandes passées, dans un contexte de fortes réticences des agents de contrôle de la région. L'appropriation collective de la démarche est demeurée peu développée, et l'organisation de l'appui méthodologique est demeurée en deçà des besoins, malgré des capacités réelles d'appui à l'échelon régional.

**PARTIE 2. LES DIFFICULTES OBSERVEES TIENNENT TOUT A
LA FOIS A LA FRAGILITE DE LA CHAINE DE
RESPONSABILITES, ET A DES FAIBLESSES DANS LA
CONCEPTION ET LE PILOTAGE DE LA DEMARCHE**

2.1 Dans un contexte difficile, une démarche handicapée par les faiblesses structurelles d'une chaîne de responsabilités aux fonctionnements aléatoires, voire parfois contradictoires

2.1.1 Un métier confronté à de multiples difficultés, des positions très diverses des agents de contrôle vis-à-vis de la démarche diagnostic-plan d'action

2.1.1.1 Un métier confronté à de multiples difficultés

Cette question qui n'était pas l'objet de la mission n'a pas donné lieu à un questionnement spécifique. Toutefois, au terme de ses déplacements, à la lumière de ses constats et des entretiens qu'elle a eus, notamment avec les inspecteurs et contrôleurs du travail, la mission perçoit les difficultés que rencontrent les agents de contrôle pour exercer leurs missions comme une question importante à prendre en compte pour organiser le déploiement de la politique du travail.

Les causes des difficultés, aujourd'hui bien cernées⁴⁰, tiennent pour l'essentiel à l'impact qu'ont déjà eu certaines évolutions de fond, tant sur le contexte que sur les conditions d'exercice du métier d'inspecteur ou de contrôleur du travail : l'individualisation croissante des situations de travail dans des organisations mouvantes complique l'approche de l'entreprise, le droit applicable qui se diversifie en même temps qu'il devient plus dense, plus technique et plus complexe, devient plus difficile à maîtriser ; la prise de conscience de l'importance des risques à effet différés, dans un contexte de judiciarisation croissante, fait peser des responsabilités nouvelles sur les agents de contrôle.

Ces évolutions de fond et celles concernant l'organisation de l'Etat et de ses modes d'intervention, parce qu'elles interpellent le système national d'inspection, préoccupent les agents de contrôle, qu'il s'agisse de propositions parlementaires de réforme de l'inspection du travail⁴¹, d'interrogations sur la pertinence du système d'inspection « généraliste », de l'introduction dans le champ public d'objectifs de qualité et de productivité ainsi que de mesure de la performance.

⁴⁰ -Rapport sur l'inspection du travail présenté devant le conseil économique et social le 24 janvier 1996.

-« *Le travail dans l'Union : des inspecteurs sous tension* » C.E. Triomphe, délégué général de l'Université européenne du travail (Le Monde 19 octobre 2004).

⁴¹ Proposition de loi du 13 juin 2002 « *visant à renforcer le statut de l'inspection du travail* ».

Le rapport se bornera à évoquer celles des difficultés que la mission a perçues à l'occasion de l'enquête et des entretiens dans les DRTEFP et les DDTEFP.

La difficulté à exercer sereinement sur le terrain la fonction de contrôle de l'application du droit du travail qui s'exprime ouvertement ou qui sous-tend certains propos, revêt diverses formes. La tragédie de Saussignac constitue un paroxysme dans les attitudes d'intimidation et de violence que suscite de plus en plus fréquemment l'action de contrôle. Un jeune contrôleur rencontré par la mission, traumatisé par une intervention en entreprise « qui s'était mal passée », a fait part de sa détermination à abandonner le secteur de l'inspection, en dépit du fort soutien de la part du responsable de la section. Ce type de situation, à laquelle sont plus particulièrement exposés les contrôleurs, n'est pas sans influence sur l'état d'esprit de leurs collègues, notamment des moins aguerris. Les risques de mise en cause de la responsabilité pénale deviennent de plus en plus palpables et ne sont pas circonscrits au domaine de la sécurité. Un inspecteur de la Sarthe a été mis en examen après avoir refusé le licenciement d'une déléguée syndicale par ailleurs poursuivie – mais non condamnée – pour maltraitance dans une maison de retraite. Si la mise en examen est demeurée sans suite judiciaire, elle a tout de même contraint l'intéressé à demander sa mutation. Dans ce contexte, le doute que les agents peuvent nourrir sur leur niveau de compétence dans le domaine de plus en plus technique de la sécurité constitue une question encore peu évoquée. Elle l'a pourtant été par plusieurs contrôleurs qui ont fait part de la réticence à s'engager dans des actions collectives sur les risques CMR sans mise à niveau préalable.

La difficulté à contenir les risques de dérive engendrés par la recherche d'une flexibilité des organisations devient patente. Certains phénomènes sont devenus difficilement maîtrisables tant ils se sont généralisés. Dans certains secteurs d'activité, le travail dissimulé est déjà devenu la règle. Il a d'autant plus facilement été intégré dans les pratiques de gestion qu'il conditionne la survie de nombre de très petites entreprises et qu'il s'appuie souvent sur un accord tacite entre employeur et salariés. S'assurer de l'effectivité du droit en matière de durée du travail ou d'emploi sous statut précaire est devenu particulièrement difficile. Le souci de réaliser un compromis entre « l'économiquement nécessaire » et le « socialement acceptable » en prenant en compte la diversité des entreprises débouche sur des législations complexes et parfois ambiguës. La lourdeur des investigations à réaliser est jugée telle que certains contrôleurs estiment nécessaire de faire appel à un collègue pour les réaliser. Deux inspecteurs rencontrés ont soumis à la mission l'impressionnant dossier de constats d'infractions relatives aux conditions d'emploi d'intérimaires dans un établissement dépendant d'un grand groupe du secteur automobile et sur la durée du travail dans un établissements important de l'industrie agroalimentaire. Le caractère chronophage de ce type d'enquête les conduit, à regret, à en limiter le nombre. Un troisième inspecteur a d'ailleurs indiqué avoir renoncé à conduire des enquêtes significatives dans ces domaines. Les suites judiciaires, enfin, en raison des éventuelles décisions de classement des procédures par les parquets, de l'importance de certains délais d'audiencement et du caractère parfois peu dissuasif de certaines décisions, peuvent être vécues comme autant d'aléas qui pèsent sur l'action de l'inspection du travail pour faire progresser l'effectivité du droit.

La difficulté à satisfaire les attentes les plus pressantes du public et à faire face à des sollicitations multiples génère beaucoup d'insatisfaction individuelle. Les contrôleurs du travail en section comme ceux des services de renseignement se rejoignent pour considérer que la multiplication des situations dans lesquelles ils ne peuvent répondre aux attentes du public constitue la difficulté principale de leur mission d'accueil et d'information. Expliquer la complexité du droit et les limites de la capacité d'intervention des services à des

interlocuteurs considérant que le droit du travail par définition les protège et qui attendent, en toute circonstance, que l'inspection du travail les « défende », génère beaucoup d'insatisfaction de part et d'autre. La souffrance au travail⁴², qu'expriment certains salariés dans un contexte de détresse individuelle, a été évoquée dans l'ensemble des sites visités. Elle confronte aujourd'hui les agents à des situations qu'ils ne peuvent éluder humainement mais qui souvent les dépassent⁴³. De manière générale, les agents de contrôle rencontrés éprouvent le sentiment d'être en permanence soumis à des exigences contradictoires qu'ils subissent plus qu'ils ne les maîtrisent. Ainsi font-ils le constat qu'ils arrivent de moins en moins, d'une part, à être sur le terrain autant de temps qu'ils le souhaiteraient et, d'autre part, à faire face à la croissance de sollicitations et de priorités d'intervention dans chacune des missions assignées à l'inspection du travail, missions qu'ils ne se reconnaissent pas légitimes à hiérarchiser les unes par rapport aux autres. Pour certains, il n'est pas réaliste de pouvoir s'investir dans la problématique des actions prioritaires, sans se désengager par ailleurs. Ils considèrent que les choix que cela implique doivent être transparents et qu'ils ne peuvent relever de la seule responsabilité individuelle des inspecteurs⁴⁴.

2.1.1.2 Des opinions très diverses exprimées par les agents de contrôle rencontrés par la mission sur la démarche diagnostic-plan d'action

Les entretiens individuels que la mission a eus avec les agents de contrôle ont fait émerger un consensus pour développer la dimension collective de l'action de l'inspection du travail mais, également, des réticences à s'engager pleinement dans la voie retenue par l'échelon central pour y parvenir. Les points de vue recueillis oscillent entre ces deux pôles, avec des approches parfois différentes entre inspecteurs et contrôleurs.

Les inspecteurs⁴⁵ ont généralement abordé l'élaboration des diagnostics avec scepticisme. Certains ont considéré peu utile de se mobiliser « pour mettre en évidence ce que l'on sait déjà », d'autres n'y ont vu qu'un intérêt limité dès lors qu'ils ne pouvaient disposer de données propres à leur section dans les domaines discriminants, celui de la santé et de la sécurité au travail par exemple. D'autres ont jugé que les conditions de leur réalisation faisaient des diagnostics un exercice formel permettant à « la hiérarchie » de présenter le plan d'action régional.

Le diagnostic a le plus souvent été considéré comme un exercice lourd, surdimensionné par rapport aux moyens et aux compétences d'une section d'inspection. Ainsi, dans les Deux-Sèvres, les inspecteurs ont eu le sentiment de n'avoir pu exploiter qu'en partie l'important potentiel de l'outil d'aide au diagnostic travail élaboré localement par le SEPES⁴⁶. De manière générale, les inspecteurs qui se sont investis dans le diagnostic conservent une distance d'autant plus marquée sur le travail réalisé que ce dernier n'a fait l'objet d'aucun retour critique de la part de « la hiérarchie ».

⁴² Le harcèlement moral n'en constitue que l'une des occurrences.

⁴³ La formation des agents pour affronter ce type de situation mérite sans doute d'être approfondie.

⁴⁴ « ...il conviendra de communiquer auprès des organisations syndicales locales pour les informer des axes retenus et de la motivation de ces choix afin qu'il puissent réagir...et comprendre que les demandes individuelles seront traitées, mais pas nécessairement prioritairement. » Préambule du diagnostic et du plan d'action de l'une des sections visitées.

⁴⁵ Les contrôleurs du travail, généralement peu impliqués dans l'élaboration des diagnostics, si ce n'est à titre individuel et informel, se sont peu exprimés sur ce thème.

⁴⁶ CD ROM « Système d'aide au diagnostic travail ».

Cette vision critique n'est cependant pas totalement négative. Selon ceux qui se sont investis dans l'exercice, le diagnostic a permis, tantôt de toucher du doigt l'importance de certaines réalités (le poids du secteur tertiaire, la fréquence des accidents chez les apprentis), tantôt de pendre la dimension exacte de certaines situations connues de manière empirique (l'importance des affections professionnelles dans un département par rapport au reste de la région), tantôt enfin d'entrevoir en quoi le diagnostic pouvait constituer un levier pour nourrir la collaboration avec les acteurs locaux de la prévention ou pour ouvrir un dialogue social territorial avec les entreprises et les secteurs d'activité, en amont de l'action de contrôle. Les agents rencontrés conviennent par ailleurs de l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'un outil « mémoire de la section » capitalisant les connaissances individuelles tirées de l'expérience professionnelle et reflétant, à travers des indicateurs pertinents, l'état des conditions et des relations de travail dans les entreprises de la section ainsi que la manière dont elles évoluent dans le temps.

La préparation et la déclinaison sur le terrain, année après année, des programmes nationaux d'actions concertées et des campagnes européennes d'intervention sur les chantiers du bâtiment ont, progressivement mais sûrement, fait évoluer la représentation d'une grande partie des agents de contrôle quant à l'exercice de leur mission. La pratique a fait émerger une dimension collective de l'action dont la légitimité n'est plus guère contestée, même par ceux qui montrent le plus de réticence à l'égard de la démarche de diagnostic et de plan d'action.

La plupart des contrôleurs du travail rencontrés perçoivent de manière plutôt positive la notion de plan d'action et l'organisation d'actions collectives, l'impact potentiel d'un investissement bien organisé et bien ciblé étant jugé supérieur à celui du « *travail de fourmi*⁴⁷ ». Certains y voient le moyen d'être davantage sécurisés dans leurs interventions : la phase de préparation des actions collectives permet de renforcer ses compétences dans des domaines nouveaux et/ou complexes et de s'approprier une méthodologie et des supports adaptés. Les agents s'inquiètent en revanche d'un alourdissement éventuel de leur travail de saisie d'activité pour renseigner les indicateurs de la DNO et des actions prioritaires locales. Certains s'inquiètent également de l'impact que pourrait avoir la démarche sur le volume global de l'activité.

Le point de vue des inspecteurs du travail est plus partagé. Les plus réservés sur la démarche⁴⁸ ne cachent pas leur scepticisme et parfois leur méfiance à l'égard de la politique du travail nouvellement impulsée par l'échelon central. S'ils sont convaincus de l'apport de démarches collectives et si généralement ils s'y investissent, ils ne perçoivent, ni la valeur ajoutée potentielle du diagnostic et du plan d'action dans le travail de contrôle, ni, à fortiori, la nécessité d'une formalisation supplémentaire dans le cadre imposé par l'échelon central. En d'autres termes, n'est valorisé que ce qui a été organisé localement et qui repose sur l'adhésion volontaire. Ceux qui se sont investis le plus tôt dans la démarche (Deux-Sèvres, Côte-d'Or), sont plutôt satisfaits du travail collectif qu'ils ont réalisé pour dégager et, dans certains cas, mettre en œuvre des priorités locales d'action, parfois avec des objectifs chiffrés. Certains ont en revanche perçu comme un « retour en arrière⁴⁹ » la logique « descendante » des orientations prioritaires de la DNO, et la marginalisation de fait des actions locales spécifiques à une section, lorsqu'elles n'ont pas été reprises dans le plan régional.

⁴⁷ Expression utilisée par l'un des contrôleurs du travail rencontrés.

⁴⁸ Notamment dans les deux départements alsaciens et dans celui la Sarthe.

⁴⁹ Des directeurs et des directeurs adjoint « travail » de la région Poitou-Charentes engagés dans une démarche départementale ont exposé le même point de vue en réunion de circonscription.

De manière générale, pour les agents de contrôle, la question centrale demeure cependant celle de la place du plan d'action dans l'activité individuelle et de son impact sur l'exercice des missions d'inspection. Les inspecteurs considèrent que l'échelon central n'a pas suffisamment pris la mesure de ce que représente, dans l'activité des agents de contrôle, la « priorité du quotidien » et la contrainte que font peser sur l'organisation de cette activité, les interventions à la fois incompressibles et non programmables (cf. supra 1.2.4.4.). La question du « comment travailler autrement » mise en perspective par le plan d'action territorial n'est pas dissociée de celle du « comment faire mieux en couvrant tout ». La crainte de ne pouvoir atteindre le résultat attendu explique, en partie, la réserve à s'engager sur des objectifs chiffrés.

2.1.2 Une chaîne de responsabilités dont les faiblesses structurelles handicapent fortement le développement de la démarche

L'IGAS a conduit en 2002 une mission sur le pilotage et l'animation de la fonction d'inspection du travail : « *le pilotage, c'est à dire l'exercice d'une fonction de commandement à travers la définition d'orientations et d'objectifs, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre. L'animation, c'est à dire l'exercice d'une fonction d'appui et de capitalisation d'expériences au service de la mise en œuvre des orientations et des objectifs, à travers l'appui technique, juridique et méthodologique, l'élaboration d'outils pour l'action, l'échange de pratiques professionnelles et la partenariat avec d'autres acteurs, notamment les autres préventeurs et la justice.* » Le rapport établi à l'issue de cette mission avait relevé « *la grande fragilité de la chaîne de pilotage* », et souligné que « *l'animation, plus dynamique, ne peut se substituer au pilotage* ». Au delà d'une prise de conscience réelle de cet enjeu de la part des directeurs, la mission a constaté que cette faiblesse structurelle persiste et qu'elle handicape fortement le développement de la démarche « diagnostic-plan d'action » qui est, par nature, une démarche de pilotage.

Centrée sur le contrôle de l'élaboration et de la mise en œuvre des diagnostics et plans d'action dans le cadre de la politique du travail, la mission n'a pas abordé l'ensemble des dimensions du management des services en charge de cette politique et notamment de l'inspection du travail. Les difficultés relevées dans le cadre de son contrôle thématique la conduisent néanmoins à formuler sur ce thème les observations suivantes.

2.1.2.1 Des efforts pour organiser un pilotage de la politique du travail encore très récents au niveau national

Même si des orientations nationales étaient définies régulièrement depuis plus de 10 ans dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (cf supra point 1.1.1), la direction des relations du travail n' a jamais été en capacité d'en promouvoir la mise en œuvre effective sur l'ensemble du territoire et de surmonter les difficultés pour en assurer réellement le suivi et l'évaluation. Il n'y avait donc pas de véritable fonction de pilotage à l'échelon national.

Le souci d'organiser cette fonction apparaît en 2002, en même temps que s'affirme le concept de politique de travail, qui appelle un pilotage plus large tant en terme de champs d'action (santé/sécurité, mais aussi effectivité du droit du travail et dialogue social) qu'en terme de leviers d'action (actions de contrôle mais aussi d'information et de communication pour promouvoir la qualité de l'emploi et des relations du travail, aides financières, services de renseignements...). Dans l'organisation de la DRT, l'installation d'une mission d'animation

des services déconcentrés, à vocation transversale, date de mai 2002⁵⁰ et son positionnement comme ses moyens ne confèrent pas encore une crédibilité au pilotage et à l'animation de la politique du travail (cf infra point 2.2.2). Cette évolution est d'autant plus difficile à conduire, pour cette direction, que l'essentiel des sollicitations dont elles font l'objet restent centrées sur son cœur de métier, l'élaboration et le suivi du cadre juridique des relations du travail.

2.1.2.2 Des directions régionales et des CTRI qui intègrent davantage le champ travail dans leurs préoccupations, mais avec des résultats inégaux

Les situations observées à l'échelon régional se sont avérées extrêmement contrastées. L'examen des comptes rendus des réunions de CTRI montre que la problématique des diagnostics et plans d'action a fait l'objet de débats à intervalles plus ou moins rapprochés, dans les six régions contrôlées. Mais les résultats concrets de cette implication des CTRI sont très inégaux, dépendant de multiples facteurs parmi lesquels les principaux semblent être :

- l'implication personnelle du directeur régional dans l'impulsion et l'animation de la politique du travail, la capacité de l'équipe de direction régionale à communiquer sur le sens de la démarche diagnostic/plan d'action et à s'investir dans sa construction et dans son suivi ;
- l'adhésion active des directeurs départementaux, leur capacité à dégager des consensus pour la prise de décisions claires en CTRI et plus encore pour relayer effectivement puis suivre les orientations adoptées, dans le cadre d'un management de leurs équipes donnant toute sa place à l'écoute et au dialogue ;
- la construction par les services de la direction régionale, sous l'égide du CTRI, d'un dispositif d'animation et de dialogue structuré et dynamique (réunions dites « de circonscription », réunions de directeurs adjoints et/ou d'inspecteurs du travail, groupes de travail thématiques, etc.), et d'une offre de service adaptée et lisible pour l'appui aux équipes de terrain.

Parmi les six régions visitées, ces conditions de réussite n'ont semblé globalement se dessiner qu'en Poitou-Charentes ainsi qu'en Bourgogne. Dans ces deux régions, une dynamique régionale existe, l'enjeu étant désormais de maintenir et développer dans la durée l'effort de conduite du changement engagé depuis deux ans.

Dans les quatre autres régions, malgré les efforts déployés à des degrés variables par les équipes régionales, le manque de cohésion du CTRI et la faible implication de certains directeurs départementaux n'ont pas permis de dégager à l'échelon régional des orientations suffisamment claires, et encore moins d'organiser leur mise en œuvre et leur suivi. Ces difficultés sont particulièrement dommageables dans les régions qui auraient besoin d'un effort particulier et d'une implication accrue de l'encadrement car elles font face à une difficulté spécifique liée à une opposition persistante à la démarche de diagnostic et plan d'action de la part des agents de contrôle de certains départements. Ces constats conduisent la mission à s'interroger sur les limites d'un fonctionnement reposant uniquement sur le principe du consensus.

⁵⁰ Encore cette création n'a-t-elle été officialisée qu'en janvier 2004.

2.1.2.3 Des effets positifs de la création de postes de directeurs adjoints et d'inspecteurs appui-ressources-méthodes, même si les directeurs départementaux restent inégalement investis sur le champ de la politique du travail

Dans les six départements contrôlés, le directeur départemental peut s'appuyer pour l'encadrement du pôle « entreprises » sur un directeur adjoint, et dans trois d'entre eux la création de ce poste date de moins de deux ans : Manche, Côte d'Or, Deux-Sèvres. La Seine-Saint-Denis, compte tenu de sa taille (plus de 90 agents dans le pôle « entreprises », 10 sections d'inspection), dispose pour encadrer ce pôle d'une directrice du travail assistée de deux directeurs adjoints pilotant l'un, la section centrale travail, l'autre, la section des mutations économiques et du développement de l'emploi.

Le renforcement des moyens humains affectés au secteur travail s'observe aussi à travers la création dans quatre des départements contrôlés de postes d'inspecteur du travail « appui-ressources-méthodes », représentant environ un mi-temps : dans le Bas-Rhin⁵¹ et dans la Sarthe⁵², l'inspecteur appui-ressources-méthodes est également chargé de l'encadrement du service de renseignements ; en Côte-d'Or, un poste a été créé en 2003 ; dans les Deux-Sèvres, un poste partagé avec la DDTEFP de Charente-Maritime a été créé en janvier 2004. Dans ces deux derniers départements, ces créations de postes ont été faites par redéploiement de postes d'inspecteur du travail hors section du pôle « marché du travail ». La DRTEFP de Poitou-Charentes dispose en outre depuis septembre 2000 d'un directeur adjoint « appui-ressources-méthodes ».

Les observations faites par la mission dans ses rapports de site montrent que ces renforcements ont globalement des effets positifs pour l'animation du secteur travail. Ainsi, dans tous les départements visités la mission a noté des progrès dans la structuration de cette animation : réunions plus fréquentes, plus régulières, diffusion de comptes rendus, production d'outils.

Mais les impacts sur l'appropriation de la démarche diagnostic-plan d'action, dépendent très fortement des profils individuels de ces agents et du niveau d'impulsion et de soutien apportés par le directeur départemental. Or les directeurs départementaux restent inégalement investis sur le champ de la politique du travail. Par sa dimension essentiellement partenariale et par les sollicitations préfectorales qu'elle génère, la politique de l'emploi occupe l'essentiel de leur emploi du temps. Dès lors, pour le développement d'un pilotage effectif de la politique du travail, leur présence à l'occasion des réunions principales, la clarté des messages qu'ils délivrent, le degré d'interactivité qu'ils développent avec leur directeur adjoint travail et le soutien qu'ils apportent en cas de difficultés constituent des facteurs décisifs.

Quant à l'apport des inspecteurs appui-ressources-méthodes, il est de nature et d'ampleur très variable. Ainsi, l'inspecteur appui-ressources-méthodes des Deux-Sèvres a apporté un appui effectif à la préparation d'une action ciblée sur le risque CMR dans les pressings et blanchisseries, commune aux plans d'actions des deux sections, et celui de la Sarthe a contribué à l'exploitation des données recueillies par les sections sur les accidents du travail.

⁵¹ Poste créé en 2001.

⁵² Poste créé en 2002.

Mais ceux du Bas-Rhin et de Côte-d'Or limitent leur fonction d'appui au suivi de l'actualité juridique et à des recherches documentaires à la demande des agents de contrôle.

La coexistence dans les plus petits départements d'un directeur adjoint travail et d'un inspecteur appui-ressources-méthodes peut constituer une difficulté dans la mesure où elle génère un risque de redondance, ou au contraire de trop forte dissociation entre la fixation et le suivi d'objectifs collectifs, d'une part, et le soutien concret à l'exercice du métier, d'autre part.

2.1.2.4 Des sections d'inspection dont la taille réduite et le découpage administratif ne favorisent pas le pilotage d'une politique du travail territorialisée

Les territoires des sections résultent aujourd'hui de découpages qui n'obéissent qu'à une logique d'équilibrage des charges entre les agents de contrôle, les sections étant composées par principe et de manière uniforme d'un inspecteur et de deux contrôleurs⁵³. Cette organisation, héritée de l'histoire⁵⁴, est un handicap pour développer une fonction de pilotage adaptée dans le cadre d'une politique du travail territorialisée. Elle a souvent conduit à des découpages en étoile autour de la ville chef lieu, dont l'agglomération est répartie entre les différentes sections du même département, notamment du fait du regroupement des services dans cette dernière⁵⁵.

La territorialisation peine à prendre sens si le territoire auquel elle s'applique n'a pas lui-même un sens au regard de l'action publique qu'il s'agit de conduire. Ceci suppose que l'organisation soit capable de s'adapter aux territoires, et non l'inverse comme c'est le cas actuellement. A cet égard, au delà du département qui est un territoire adéquat pour certaines actions de communication notamment en direction des partenaires sociaux, c'est le bassin d'emploi qui pourrait le plus naturellement structurer l'organisation territoriale de l'inspection du travail : la collecte et l'analyse de données pour le diagnostic en seraient facilitées et l'action porterait sur un tissu d'entreprises partageant, au minimum, le même marché local du travail⁵⁶.

Au sein de la section, la répartition traditionnelle des entreprises entre inspecteur et contrôleurs selon le seul critère de la taille (plus ou moins de 50 salariés)⁵⁷ ne répond pas à une logique d'ajustement de la fréquence des contrôles en fonction d'une analyse territoriale des besoins.

La mission a souligné d'autre part (cf. supra point 1.2.4) la difficulté qu'ont les inspecteurs à assurer la dimension manageriale de leur fonction, constat qui pose problème non seulement pour la démarche diagnostic-plan d'action, mais plus globalement pour organiser la dimension collective du travail de la section. Cette difficulté doit aussi être mise en relation

⁵³ Parmi les 13 sections contrôlées par l'IGAS, une seulement était composée d'un inspecteur et de trois contrôleurs.

⁵⁴ Aucun texte ne précise qu'une section est nécessairement composée d'un inspecteur et de deux contrôleurs ; le code du travail exige seulement que le nom et les coordonnées de l'inspecteur du travail compétent soit affiché dans chaque entreprise.

⁵⁵ Exception faite des sections dites « détachées ».

⁵⁶ les liens avec les coordonnateurs emploi-formation, notamment pour la veille sur les mutations économiques, seraient également facilitées.

⁵⁷ Ce principe était appliqué dans toutes les sections visitées, avec des exceptions destinées essentiellement à ne pas modifier le suivi des entreprises passant en dessous ou au dessus du seuil de 50 salariés.

avec l'étroitesse de la section en tant qu'unité de base de l'organisation : il est naturel que les inspecteurs soient peu enclins à s'investir dans l'organisation et le management collectif, car leur valeur ajoutée n'est pas clairement ressentie dans une structure aussi petite, alors que le temps qui y est consacré réduit l'activité de contrôle qui est leur mission première. Pour la diffusion d'informations et l'accompagnement oral de celles-ci, par exemple, s'adresser directement à l'ensemble des agents de contrôle d'un département peut être aujourd'hui beaucoup plus efficace que le circuit correspondant à la ligne hiérarchique théorique ; il en est de même pour les échanges de pratiques professionnelles entre contrôleurs ou la production d'outils communs, pour lesquels la section est un cadre trop étroit : lorsque des référents ou des personnes ressources sont identifiées, c'est toujours dans un cadre plus large, généralement départemental, voire régional. Elles n'offrent pas non plus un cadre suffisant pour la régulation entre les charges et les moyens, ce qui peut limiter la continuité du service public durant les absences courtes et oblige à faire peser les intérim sur les agents des autres sections en cas de congés de longue durée ou de vacances de postes. Enfin, leur organisation et leur activité se révèlent très vulnérables aux vacances de postes et aux changements de personnes : ainsi dans l'une des sections du le Bas-Rhin, le renouvellement complet des agents (inspecteur, contrôleurs et même secrétaires) depuis 2002 a confronté un inspecteur du travail débutant à l'absence de mémoire de la section et à la difficulté à faire face à la formation pratique de ses contrôleurs en même temps qu'à la sienne propre.

L'organisation des intérim illustre aussi la faible consistance de la fonction d'encadrement au niveau de la section : dans deux des départements visités, le suivi des entreprises de plus de 50 salariés d'une section dépourvue d'inspecteur du travail avait été réparti entre les inspecteurs responsables des autres sections, mais l'organisation de l'intérim n'avait fait l'objet d'aucune disposition spécifique en ce qui concerne la fonction de chef de service.

2.1.2.5 Un encadrement qui peine à combiner les registres du pilotage, de l'animation et de l'appui aux agents

L'IGAS a souligné à plusieurs reprises⁵⁸ l'importance à accorder au développement des compétences manageriales des cadres dans les services déconcentrés.

Dans le cadre de l'organisation actuelle du déroulement de carrière au sein du corps, le « métier » d'inspecteur du travail qu'ont exercé la majorité des directeurs et directeurs adjoints ne favorise guère le développement des capacités d'encadrement, ni sur le plan des savoir-faire, ni sur le plan culturel : le cœur du métier, le contrôle, se caractérise par l'exercice solitaire de pouvoirs propres régaliens.

Il en résulte une difficulté particulière de l'exercice des fonctions d'encadrement, pour partie liée à une relation souvent complexe avec la notion même de hiérarchie. Dans ses rapports de sites, la mission a relevé à plusieurs reprises la difficulté de certains cadres à combiner, dans le cadre de la relation hiérarchique, les registres du pilotage, de l'animation et de l'appui. La relation hiérarchique semble parfois conçue comme une relation centrée essentiellement sur la « passation de commandes ». Elle peut aussi, à l'inverse -comme c'est souvent le cas pour les inspecteurs responsables de section- être pratiquée uniquement dans sa dimension d'appui technique aux agents.

⁵⁸ Cf notamment le rapport sur l'adéquation entre les missions et moyens des DRTEFP en septembre 2001, et le rapport sur le pilotage et l'animation de la fonction d'inspection du travail en mars 2003.

2.1.2.6 Une gestion des ressources humaines restant sur certains points en contradiction avec un pilotage soucieux des résultats

Le rapport de synthèse du contrôle thématique réalisé par l'IGAS en 2002 sur le pilotage et l'animation de la fonction d'inspection du travail avait mis en lumière « une gestion des ressources humaines mal adaptée au développement d'un mode plus actif de pilotage et d'animation », en relevant notamment que « l'insuffisance des éléments sur la production effective des sections » empêche d'approfondir la problématique de la charge de travail, que « les inspecteurs ne sont pas assez accompagnés dans leur rôle de chefs de section », que « les directeurs adjoints, chefs de pôle, jouent un rôle essentiel pour lequel leur formation au management n'est pas assez développée », que « la gestion des effectifs, des affectations sur les postes de travail, des notations et des indemnités, et celle des avancements statutaires, laisse encore peu de marges de manœuvre aux chefs des services déconcentrés ».

Les observations faites à l'occasion de ce nouveau contrôle thématique ne conduisent pas à modifier ce constat. Tout au plus peut-on noter comme évolutions positives les nouvelles responsabilités données aux CTRI pour affecter les vacances d'emploi, et la mise en place en 2002 d'une formation au management pour les directeurs adjoints, dont les effets ne sont pas encore perceptibles.

La mission a relevé dans les sites visités deux situations où les décisions prises en matière de gestion des ressources humaines – décision locale dans le premier cas, nationale dans le second - étaient directement en contradiction avec un pilotage soucieux des résultats :

- dans un département où deux inspecteurs ne rendaient plus compte de leur activité, la mission s'est étonnée que les appréciations annuelles sur la manière de servir des intéressés n'y aient pas fait référence, et plus encore que l'un des deux ait été proposé par sa hiérarchie pour être promu au choix au grade de directeur adjoint.
- dans un autre département, le profil du nouveau directeur adjoint recruté en 2002, ne pouvait permettre à celui-ci compte tenu de la difficulté du contexte local d'assumer sa fonction dans des conditions meilleures que ses prédécesseurs. Ce recrutement, outre qu'il a mis l'intéressé en situation difficile, a donc constitué un handicap et non un atout pour le pilotage de la politique du travail dans ce département.

L'affectation directe des jeunes inspecteurs issus du concours externe à des postes de chefs de section suppose que ceux-ci s'adaptent simultanément au métier de contrôle et à la fonction d'encadrement. La réforme de la scolarité mise en œuvre depuis 2000 a cherché à renforcer leur capacité à encadrer un service et à travailler par priorités, notamment en intégrant un exercice de « diagnostic et identification de pistes d'action » dans la période de formation en alternance qui précède la prise de poste. Mais les observations de la mission comme les éléments d'information fournis par l'INTEFP montrent que cette approche se heurte à d'autres logiques, qui structurent fortement les conditions de prise de poste : les élèves inspecteurs sont avant tout soucieux d'être le plus vite possible « à la hauteur » dans leurs relations avec les entreprises, ce qui renvoie aux connaissances juridiques mais aussi à la connaissance du territoire et à des compétences en termes de savoir-être et savoir-faire, pour l'acquisition desquelles ils s'appuient en pratique souvent sur l'expérience des contrôleurs de leur section. Non soutenue par une légitimité technique, la dimension manageriale de leur fonction tend dans un premier temps à passer au second plan, rendant son émergence ultérieure très incertaine. Ces difficultés liées à l'organisation actuelle des services sont accrues par le décalage qu'ils ressentent entre l'approche promue par l'INTEFP et les

pratiques locales de leurs futurs collègues inspecteurs, et par le fait que l'encadrement (DDTEFP, directeurs adjoints du travail) n'utilise pas suffisamment les périodes de stage et l'exercice de diagnostic qui y est intégré pour construire avec leurs futurs collaborateurs une relation hiérarchique reposant autant sur l'appui que sur le pilotage.

Enfin, la mission a noté que les conditions de recrutement des inspecteurs appui-ressources-méthodes n'ont pas toujours été optimales dans les sites visités, soit parce qu'a été nommé sur ce poste un inspecteur ayant peu ou pas d'expérience concrète du contrôle, soit parce que le principe d'une contribution, dans l'exercice de cette fonction, à la démarche diagnostic/plan d'action n'a pas été clairement posé en amont.

Ces différents exemples montrent combien la gestion des ressources humaines est décisive pour la mise en œuvre effective des orientations nationales. A cet égard, les conditions dans lesquelles se mettront en place en 2005 les entretiens d'évaluation prévus par le décret du 24 avril 2002 revêtent une importance particulière. En effet, comme l'avait souligné l'IGAS dans son rapport déjà cité sur le pilotage et l'animation de la fonction d'inspection du travail, les directeurs régionaux et départementaux sont jusqu'à présent peu évalués sur leur contribution à la politique du travail, et l'organisation d'entretiens annuels avec les agents de contrôle est encore rarement pratiquée.

2.1.2.7 Une absence de culture du pilotage, tant dans sa dimension de fixation d'objectifs que dans sa dimension de suivi, d'évaluation et de retour critique

Ce constat concerne l'ensemble de la chaîne de responsabilités, de l'échelon national à celui des sections.

L'échelon national s'est longtemps accommodé, dans le cadre des programmes d'actions coordonnées, d'un pilotage largement virtuel dans la mesure où le dispositif de suivi et de bilan théoriquement prévu n'a jamais fonctionné. Les échelons régionaux et départementaux ont été accoutumés à la succession d'impulsions sans que l'absence de mise en œuvre réelle porte à conséquences, le rendu compte étant soit tout à fait absent, soit conçu comme un exercice de mise en forme essentiellement littéraire. Ce contexte historique génère scepticisme et attentisme vis-à-vis de toute nouvelle orientation.

C'est au niveau du terrain que les agents de contrôle ont le plus à attendre d'un pilotage de l'activité, à la fois pour optimiser l'utilité sociale de leur métier et en valoriser les résultats ; force est de constater que la culture de pilotage n'y émerge pas naturellement, ce qui tient peut-être à la fois à l'exercice individuel de la fonction de contrôle et au fait qu'il s'agit d'un métier dont l'utilité est suffisamment vécue au jour le jour pour que la prise de recul n'apparaisse pas indispensable.

Des constats effectués dans le cadre du contrôle thématique qu'elle a réalisé, la mission IGAS retire le sentiment que les deux dernières années n'ont pas marqué de véritable rupture par rapport à ce contexte culturel. La faible réactivité de l'échelon national pour la collecte et l'exploitation des indicateurs DNO est significative à cet égard, et constitue un « message implicite » qui ne peut qu'affaiblir fortement les orientations explicites sur le pilotage de la politique du travail.

On soulignera toutefois, de manière plus positive, que dans trois DDTEFP sur les six contrôlées, la préoccupation de suivi et d'évaluation des actions prévues était néanmoins

présente, même si les dispositions prises pour ce faire n'étaient pas encore intégrées par l'ensemble des agents de contrôle.

2.1.3 Un système d'information mal utilisé et inadapté au suivi de l'activité comme au pilotage des plans d'action

L'inspection du travail est dotée depuis 1992 pour suivre son activité d'une application dénommée SIE-assujettis. Cette application est depuis son déploiement très critiquée par les agents de contrôle, qui jugent qu'elle n'a pas été conçue avec la préoccupation de faciliter leur travail. La décision de la généraliser et de rendre obligatoire la saisie des comptes rendus d'intervention (CRI)⁵⁹, n'a pas été appliquée partout.

Dans les DDTEFP qu'elle a contrôlées, la mission a constaté qu'à l'exception de la Seine-Saint-Denis, des données y sont saisies sur l'activité et les entreprises, mais que son apport à la démarche diagnostic/plan d'action reste actuellement très faible.

2.1.3.1 Des comptes rendus d'activité peu fiables, peu explicites et peu exploités

Le dispositif de compte rendu d'activité a été conçu en fonction des besoins d'alimentation du rapport national transmis chaque année au Bureau international du travail plus que sur la base des besoins locaux de gestion. Il repose sur la saisie régulière des interventions réalisées en entreprise par les agents de contrôle et des suites données aux infractions constatées (observations, procès-verbaux, décisions, etc.) ; d'autres éléments doivent également être saisis grâce à un écran intitulé « complément mensuel d'activité », tels que le nombre de visiteurs reçus, le nombre de courriers, le nombre de réunions « extérieures au service », le nombre d'enquêtes et de rapports d'accident du travail ou les décisions prises notamment concernant les licenciements de salariés protégés. A l'exception des Deux-Sèvres où les agents de contrôle saisissaient eux-mêmes leurs comptes rendus d'interventions, ces saisies étaient confiées dans les quatre autres départements utilisant SIE aux secrétariats, sur la base de tableaux renseignés manuellement par les agents de contrôle. Ce sont également les secrétariats qui saisissent sur la base des documents transmis par les entreprises des données relatives à la tenue des élections professionnelles, à la désignation des délégués syndicaux et à la mise en place des CHSCT, aux licenciements de représentants du personnel, aux conflits du travail.

Le département du Bas-Rhin était le seul des départements contrôlés à avoir engagé une réflexion sur l'harmonisation des pratiques de saisie des comptes rendus d'intervention, démarche qui s'est imposée après que les statistiques d'activité de l'ensemble des sections aient été diffusées au premier semestre 2004 et aient fait l'objet d'une discussion en réunion de l'inspection du travail.

De fait, sans que la mission ait audité le dispositif de suivi d'activité, elle a relevé à de nombreuses reprises son manque de fiabilité, lié à l'ambiguïté de certains concepts, à des défauts de conception et au fait que les règles de saisie ont été depuis longtemps perdues de vue.

⁵⁹ Cf. instruction DRT/DARES/DAGEMO du 10 juin 1998.

A titre d'illustration, les problèmes suivants ont été observés :

- défaut d'exhaustivité de l'activité saisie, soit parce que l'agent de contrôle laisse s'accumuler les interventions non saisies et ne rattrape pas ensuite tout son retard⁶⁰, soit parce que sont omises tout ou partie des interventions sur chantiers, plus longues et plus complexes à saisir⁶¹, soit parce que ne sont pas saisies toutes les observations ayant fait suite à une même intervention ;
- incertitudes fortes sur le classement des interventions entre les différentes rubriques (notions de « première intervention », « d'intervention ultérieure », « d'autres interventions ») ou sur la nature même des données à prendre en compte dans certaines rubriques, comme par exemple « décisions sur IRP », « autres actions », « autres décisions », « autres réunions ».
- doubles comptes dans l'activité de la section lorsque des interventions sont effectuées en binôme⁶².

D'autre part, ce dispositif se limite à fournir des chiffres bruts qui rendent peu compte du niveau et des caractéristiques de l'activité des sections et des agents qui les composent.

En effet, il est principalement fondé sur une unité d'œuvre –l'intervention en entreprise- qui est extrêmement hétérogène : elle recouvre des activités dont l'origine et la nature sont en fait très diverses (enquêtes dans le cadre de diverses procédures, contrôles suite à signalements, contrôles à l'initiative de l'inspection du travail, réunions de CHSCT...) de même que le temps qui y est consacré, que ce soit en entreprise ou pour la préparation et la gestion des suites. Inversement certaines tâches consommatrices de temps n'apparaissent pas lorsqu'elles ne génèrent pas d'intervention⁶³, par exemple l'examen des plans de retrait d'amiante, des règlements intérieurs, de permis de construire, la préparation d'outils de contrôle partagés ou l'organisation d'actions d'information et de communication sur la législation du travail.

En outre, ces données brutes ne sont mises en relation ni entre elles⁶⁴, ni avec des données relatives aux moyens et aux charges de la section : ainsi, le nombre d'interventions réalisées dans l'année n'est pas mis en rapport avec le nombre de jours travaillés⁶⁵, le nombre d'interventions sur chantiers n'est pas mis en rapport avec le nombre de chantiers sur le territoire de la section, le nombre d'interventions et d'observations n'est pas mis en rapport avec le nombre d'établissements couverts par la section, etc. Il n'est même pas possible de calculer manuellement ce dernier ratio, qui pourrait donner une mesure des « taux de contrôle » par catégories d'établissements : en effet, outre le manque de fiabilité des chiffres relatifs aux établissements couverts par chaque section (cf. infra point 2.1.3.2), il semble que les données d'activité attribuées à chaque section soient la simple addition de celles des

⁶⁰ Si la saisie est effectuée avec un trop grand retard, les interventions seront prises en compte par le système mais avec une date erronée, et l'activité sera rattachée au mois de saisie et non au mois de réalisation.

⁶¹ Procédure de création du chantier et de création des intervenants nécessaire avant de saisir les interventions. La sous-estimation sur les contrôles de chantiers peut être très importante : ainsi, un des inspecteurs rencontrés n'en avait saisi que 3 sur 33 réalisés en 2003.

⁶² Cas de figure qui ne semble pas avoir été prévu par le système.

⁶³ Sauf à travers la rubrique « autres actions »

⁶⁴ Ex : ainsi si les données saisies étaient homogènes il pourrait être intéressant d'analyser la part des interventions donnant lieu à « contrevisite » (interventions ultérieures), ou le nombre moyen d'observations par intervention.

⁶⁵ Alors que les absences et les formations (en tant que stagiaire ou formateur) peuvent être un facteur important d'explication du niveau global d'activité d'une section.

agents qui la composent et englobent donc les activités qu'ils réalisent au titre d'une autre section dans le cadre des très fréquentes situations d'intérim⁶⁶.

La mission a constaté que l'exploitation des états d'activité à des fins de pilotage est restée très faible à tous les niveaux. Les agents de contrôle ne les utilisent pas pour auto-analyser leur activité, et leur encadrement ne s'y réfère que rarement. Ceci semble tenir à la fois à l'absence de culture du pilotage et au manque de pertinence et de fiabilité des données, manque de fiabilité qui lui-même résulte pour une grande part de cette faible utilisation. Au total, cette situation n'a guère contribué à ce que les sections d'inspection cherchent à en tirer parti, ni à ce que l'échelon central les fasse évoluer.

2.1.3.2 Une sous-utilisation de SIE pour les diagnostics et plans d'action

L'application SIE-assujettis permet en théorie de connaître le nombre d'établissements couverts par une section, selon les tranches d'effectifs, ainsi que le nombre de salariés correspondant. En effet, cette application permet de gérer l'affectation des établissements selon la compétence de l'inspection du travail et le territoire des sections, même lorsque les limites sont infracommunales. Cependant la mission a constaté qu'elle est peu utilisée à cet effet, les analyses destinées à comparer les charges entre sections étant souvent basées sur les fichiers des ASSEDIC.

Parmi les sept sections contrôlées qui ont réalisé un exercice de diagnostic territorial, trois seulement semblent⁶⁷ s'être appuyées pour ces données de cadrage sur cette source d'information. Pour les autres, soit aucune donnée sur le nombre d'établissements de plus ou moins 50 salariés ne figure dans le diagnostic, soit il s'agit d'estimations à partir des statistiques de l'assurance chômage, ou à partir des fichiers des élections prud'homales. Il est vrai que les licences pour l'utilisation du logiciel Business Objects, qui permet de définir des requêtes sur SIE et d'éditer des tableaux croisés, n'ont été diffusées aux DRTEFP et aux DDTEFP qu'en 2002⁶⁸. Il semble que cette faible utilisation de SIE reflète aussi un manque de confiance général dans la fiabilité de cette base de données : d'une part, la mise à jour des bases départementales, à partir d'extractions du fichier SIRENE de l'INSEE, n'est prévue que trimestriellement, d'autre part et surtout, des défaillances importantes existent en ce qui concerne la continuité et la fiabilité de l'administration locale du répertoire SIE, qui suppose l'attribution de cette fonction à un référent clairement identifié⁶⁹.

Concernant l'activité des sections, les comptes rendus d'interventions saisis dans SIE⁷⁰ constituent l'unique source quantitative permettant d'analyser les interventions réalisées en entreprise. Les diagnostics étudiés par la mission n'ont guère exploité ces données ; lorsque des chiffres sur l'activité y figurent, il s'agit de chiffres bruts (nombre d'interventions, d'observations, de décisions...) dont il est difficile de tirer des enseignements sans mise en

⁶⁶ Cette lacune conduit aussi à fausser la répartition géographique des enquêtes accidents du travail et des décisions relatives aux licenciements de salariés protégés, qui sont les deux catégories d'activités « incontournables » les plus présentes dans la charge d'intérim.

⁶⁷ Les documents de diagnostics transmis à l'IGAS ne précisaient pas toujours les sources des données utilisées.

⁶⁸ Il était toutefois déjà possible antérieurement d'éditer à partir de SIE des listes d'établissements selon certains critères, tels que le code APE ou les effectifs.

⁶⁹ L'administration locale doit intégrer les avis magnétiques pour la mise à jour trimestrielle, mais aussi réaliser l'affectation aux sections des nouveaux établissements, lorsque cette affectation passe par les noms de rues, et supprimer régulièrement les doublons générés par la création de « pseudos » établissements dans la base.

⁷⁰ Sauf en Ile de France, où les CRI sont restés « manuels ».

perspective ; or celle-ci aurait supposé, soit une approche comparative avec les autres sections du département, voire de la région, soit une approche confrontant la répartition des interventions selon les secteurs avec celle des établissements et des salariés. Cependant deux des sections contrôlées ont fait à l'occasion du diagnostic le constat d'une diminution de leurs interventions sur chantiers en 2003.

Un seul diagnostic s'est appuyé explicitement sur SIE pour aborder le thème du dialogue social, en utilisant les données saisies sur la tenue ou non, dans les établissements, des élections professionnelles. Mais l'inspectrice du travail qui a réalisé ce diagnostic a fait part à la mission de ses doutes sur la fiabilité de ces données, compte tenu des lacunes qu'elle avait constatées à son arrivée dans la section concernant les pratiques de saisie de ces informations pour les entreprises de moins de 50 salariés.

L'utilisation de SIE pour la mise en œuvre de certaines actions collectives paraît un peu plus fréquente. Ainsi, une section des Deux-Sèvres s'est appuyée en 2003 sur un ciblage réalisé par requête Business Objects sur SIE pour une action sur l'amélioration du fonctionnement des CHSCT ; de même, dans la Manche, des requêtes sur SIE ont permis pour une action sur le risque CMR en 2003 de sélectionner les entreprises du secteur de l'imprimerie, et pour préparer l'action prévue en 2004 sur les IRP, de repérer les établissements assujettis à l'organisation d'élections de délégués du personnel et ne s'étant pas acquittés de cette obligation. Pour cet usage très opérationnel, la fiabilité insuffisante des données relatives aux petits établissements reste une difficulté.

2.1.3.3 Des difficultés pour l'élaboration et la collecte d'indicateurs d'activité et de résultats

La rigidité de SIE a été un obstacle important pour concevoir et monter un dispositif opérationnel de suivi des priorités nationales.

La directive nationale d'orientation 2003 prévoyait le suivi de 14 indicateurs d'activité pour le programme 3, « garantir les droits des salariés et encourager le dialogue social ». Outre les critiques du terrain relatives à la pertinence de certains de ces indicateurs et au manque de précision de certains d'entre eux, ils nécessitaient un décompte manuel ce qui s'est révélé être un handicap majeur.

Pour la directive nationale d'orientation 2003-2004, de nouveaux indicateurs ont été définis par un groupe de travail associant quatre régions⁷¹, et pour éviter aux agents une double saisie, la table des thèmes d'intervention de SIE-assujettis a été modifiée en y intégrant de nouveaux codes correspondant aux différentes situations à repérer pour pouvoir calculer ensuite ces indicateurs⁷². L'objectif a donc été clairement d'éviter aux agents une double saisie. Des requêtes automatisées SIE-Business Objects ont été diffusées ainsi que des tableaux Excel permettant de calculer les indicateurs au niveau départemental et régional sur la base des résultats de ces requêtes.

⁷¹ Sauf pour la priorité 4.3. concernant l'effectivité du droit du travail dans les PME, dont le suivi devait reposer sur des bilans semestriels qualitatifs et quantitatifs.

⁷² ER1 ou ER2 pour la priorité 4.1., EU1 ou EU2, CM1 ou CM2 pour la priorité 4.2., TP1 ou TP2 pour la priorité 4.4., DP1 ou DP2 pour la priorité 4.5.

L'année 2004 a donc vu un progrès important dans la prise en compte, par l'administration centrale, de la nécessité de concevoir un dispositif complet et opérationnel pour la collecte d'indicateurs, s'intégrant dans les comptes rendus d'activité sans charges de saisie supplémentaires.

Cependant, l'accompagnement de ce dispositif a manifestement été insuffisant (cf infra point 2.2.4.2). De fait, pour le premier semestre 2004, moins de la moitié des départements ont fait remonter des indicateurs.

L'application SIE n'offre pas non plus de fonctionnalités adaptées à la conception et au suivi d'indicateurs locaux, obligeant les sections qui souhaitent mettre en place de tels indicateurs à le faire sur la base de décomptes manuels ou de saisies spécifiques dans des tableaux Excel. Cette difficulté technique handicape fortement la recherche d'une articulation entre priorités nationales et approche territoriale, dans la mesure où elle peut conduire, de fait, à renoncer à suivre ceux des objectifs locaux qui n'entrent pas dans les priorités nationales⁷³.

2.2 Une administration centrale qui a insuffisamment éclairé certaines questions et ne s'est pas donnée les moyens d'outiller et d'accompagner la mise en œuvre des orientations fixées

2.2.1 Une doctrine nationale qui a manqué de clarté sur des points essentiels

2.2.1.1 Quel contenu et quelle portée donner au diagnostic ?

L'échelon central a assigné deux finalités au diagnostic : constituer « *un cadre adapté aux besoins des sections d'inspection* »⁷⁴, dégager de l'analyse de la situation locale des priorités pour nourrir un plan territorial d'action. Les développements qui précèdent ont montré que la première génération de diagnostics a insuffisamment répondu à ces finalités, notamment en raison des insuffisances du cadrage national sur certaines questions clés.

➤ A quels besoins des sections d'inspection le diagnostic doit-il répondre ?

Le diagnostic épouserait davantage les besoins des sections d'inspection s'il venait combler trois lacunes : l'absence d'informations organisées et synthétiques permettant rapidement à un agent nouvellement affecté de cerner les caractéristiques de la section dans les domaines discriminants pour l'action⁷⁵; l'absence d'indicateurs permettant à l'inspecteur, responsable de service, d'objectiver les avancées ou les reculs de la politique du travail dans les entreprises de sa section et de vérifier si l'activité développée par le service demeure en cohérence avec les évolutions observées ; l'absence de repères permettant de sélectionner les établissements, notamment ceux de moins de 50 salariés, qui doivent être vus en priorité chaque année.

⁷³ Ainsi, en Côte-d'Or, des indicateurs ad hoc avaient été prévus en 2004 par les sections pour suivre certaines actions spécifiques, mais les codes correspondants se sont révélés impossibles à intégrer dans SIE.

⁷⁴ Charte relative à la démarche de diagnostic « travail » (juin 2002).

⁷⁵ Les inspecteurs interrogés sur ce point répondent qu'un à deux ans sont nécessaires pour « connaître » sa section.

➤ Quel plan d'action le diagnostic doit-il nourrir ?

Les modalités selon lesquelles les diagnostics doivent contribuer à l'élaboration des plans d'action territoriaux demeurent à ce jour ambiguës. L'exercice a jusqu'alors mêlé deux approches de nature différente, non contradictoires, mais dont l'articulation et la complémentarité restent à expliciter :

- l'identification, sur un territoire déterminé et dans chacun des segments de la politique du travail⁷⁶, des faiblesses et des risques majeurs ; la définition et la hiérarchisation des priorités d'action en cohérence avec les enjeux du territoire ;
- le ciblage des secteurs, des entreprises et/ou des actions à retenir en fonction des réalités locales pour organiser la déclinaison la plus pertinente possible de chacune des priorités nationales d'action (DNO, programme 4 arrêté dans le cadre de la LOLF) et, le cas échéant, de priorités locales d'action complémentaires.

Les hésitations de la doctrine nationale n'ont pas permis de déterminer clairement si ce diagnostic devait donner lieu à la définition d'un plan d'action pour chaque section ou à des pistes d'action, destinées, une fois validées, à nourrir un plan départemental ou régional d'action.

➤ Que doit précisément éclairer le diagnostic et comment faire en sorte qu'il soit partagé ?

Trois points clés pour l'élaboration concrète des diagnostics ont été insuffisamment éclairés par la doctrine nationale.

- Les données de base nécessaires et les croisements à réaliser : lorsqu'ils ont engagé la démarche à partir de juin 2002, les services déconcentrés ne disposaient, ni de repères sur les données de base internes et externes disponibles et utiles pour réaliser un diagnostic territorial, ni de précisions sur celles de ces données susceptibles d'être délivrées au niveau de la section, ni, enfin, de suggestions quant aux croisements de données les plus judicieux à réaliser et aux indicateurs potentiels pour se comparer à des ensembles plus larges. A ce titre, l'exercice du diagnostic de section n'a pas suffisamment été orienté sur l'analyse du degré de cohérence des interventions du service avec la typologie des entreprises et avec les enjeux identifiés pour la section.

- Le niveau pertinent à retenir : la doctrine nationale a fluctué passant d'un diagnostic « à géométrie variable⁷⁷ », c'est-à-dire, défini en fonction du thème ou de l'objet sur lequel il porte, à « un cadre adapté au besoin des sections d'inspections⁷⁸ » et, en dernière analyse, à un diagnostic territorial « dont la section d'inspection constitue l'unité de base mais où un territoire plus large peut être retenu s'il apparaît plus pertinent⁷⁹ ».

⁷⁶ Le concept relativement récent de « politique du travail » mériterait d'être conforté, notamment par une terminologie stabilisée pour définir son champ, à partir des axes du programme 4 ainsi que par la distinction de ses principaux volets : la promotion de la politique du travail, tant au niveau national que territorial, au travers d'actions d'information, de communication et de soutien; le contrôle du respect du droit du travail dans les entreprises.

⁷⁷ Annexe 1 de la circulaire N° 05 du 14 février 1962.

⁷⁸ Lettre circulaire de la DRT du 18 juin 2002 (Charte relative à la démarche de diagnostic travail).

⁷⁹ Préconisations du groupe national de capitalisation (synthèse du 02 décembre 2003).

- L'étendue du champ : si les orientations nationales ont clairement situé la qualité de l'emploi dans le champ du diagnostic territorial, rien n'indique si cela inclut la prévention des risques d'exclusion des salariés les moins qualifiés et/ou les plus âgés de l'entreprise. Aucun des diagnostics examinés ne s'est attaché à explorer cette thématique, notamment en rapprochant les données sur la structure de l'emploi et celles concernant l'effort de formation des entreprises.

Enfin, la perspective d'intéresser à terme les partenaires sociaux et les acteurs locaux de la prévention aux diagnostics et aux plans d'action territoriaux mériterait d'être éclairée par une définition de diverses modalités possibles afin d'éviter une dispersion peu souhaitable des initiatives. Le projet de création éventuelle de conseils régionaux de la prévention des risques professionnels⁸⁰ pourrait constituer, de ce point de vue, une opportunité mais avec l'inconvénient lié à leur compétence consultative limitée à la santé et la sécurité au travail.

2.2.1.2 *Quels principes d'articulation entre les priorités nationales et les plans d'action locaux ?*

La démarche de diagnostics et de plan d'action mise en place en 2002 a été conçue par la DRT comme largement ascendante : la légitimité des instructions nationale devait être confortée par la rencontre avec les spécificités du terrain. Cette approche volontairement ouverte et participative s'est traduite par des instructions *a minima*, laissant une grande marge de manœuvre aux échelons déconcentrée. Cette grande liberté a représenté une première difficulté, dans la mesure où elle n'était pas accompagnée d'un cadrage méthodologique présentant les options envisageables, qu'il s'agisse des diagnostics ou des plans d'action. Après la DNO 2003 qui a été considérée comme indicative, la portée « obligatoire » de la DNO 2004-2005 n'a pas été suffisamment explicitée en ce qui concerne les conséquences à en tirer sur les plans d'action. Ainsi, l'une des directions départementales contrôlées considèrerait-elle que, si toutes les priorités « travail » de la DNO sont « à inclure dans l'action quotidienne des sections », seules celles faisant l'objet d'une approche d'animation et de travail collectif étaient reprises dans le plan d'action départemental. Par ailleurs, s'il était clairement établi que les échelons déconcentrés pouvaient rajouter des priorités locales aux priorités nationales, la traduction pratique de ce principe n'était pas explicitée, notamment concernant les modalités d'intégration d'indicateurs locaux dans le dispositif de suivi.

Les difficultés de lisibilité de ces orientations ont été renforcées par le calendrier de diffusion des DNO : ces dernières sont datées de fin janvier 2003 et 2004⁸¹, soit un mois après le démarrage des plans d'action qu'elles étaient censées fonder. Certes, une « pré-DNO » non formelle avait été diffusée au printemps 2003, tandis que l'existence d'une DNO 2003 offrait une base pour l'élaboration des plans d'action 2004, mais la DNO définitive a dans les deux cas présenté des points de divergence avec ces premiers documents. De ce point de vue, le caractère pluriannuel de la DNO 2004-2005 représente une amélioration, à condition toutefois que ce nouveau cadre de moyen terme soit bien compris par les agents. Par ailleurs, la même nécessité d'anticipation (renforcée par l'avènement de la LOLF) s'appliquera en 2005 à l'approche de l'expiration de la DNO.

⁸⁰ Plan Santé-Sécurité 2005-2009 (document préparatoire).

⁸¹ La mission a constaté que la diffusion de ces documents jusqu'au niveau des sections a pu être encore plus tardive.

Au total, la méthode volontairement ouverte et la doctrine non figée de la DRT ont sans doute permis de remplir le premier objectif visé, qui était de favoriser la mise en place de la politique du travail selon un mode suffisamment souple pour ne pas heurter de front des services d'inspection peu réceptifs aux orientations nationales impactant leur activité. Mais cette approche a engendré de fortes difficultés par manque de cadrage donné aux échelons déconcentrés : manque de clarté quant à la portée du caractère obligatoire de la DNO, définition imprécise de la marge de manœuvre laissée au niveau local, temps insuffisant laissé aux acteurs de terrain pour travailler sur l'articulation concrète entre les priorités nationales et les propositions issues des sections.

2.2.1.3 *Quelle portée donner à la notion de plan d'action régional ?*

En réponse à la commande laissée très ouverte du niveau national, les CTRI, lorsqu'ils se sont saisis de la réflexion sur le cadrage méthodologique, ont apporté des réponses variées (voir 1.2.3.2). Certains plans régionaux étudiés par la mission se présentent comme la somme d'actions locales dans la région, résultant d'une compilation *ex post* des propositions issues des niveaux départementaux. D'autres régions se sont montrées soucieuses de réaliser une véritable synthèse des propositions locales, et d'y adjoindre un niveau d'action de soutien régional, engageant les services de la DRTEFP pour l'appui aux sections locales (Bourgogne par exemple). Dans une DRTEFP, un travail avait été engagé pour construire une action collective au niveau régional (dans le domaine du BTP), à conduire par l'ensemble des services.

Au total, la doctrine nationale n'a pas permis d'éviter, voire a contribué à entretenir une certaine confusion concernant les statuts des documents et leur articulation entre eux, les orientations données n'ayant pas suffisamment précisé les modalités d'élaboration et de mise en œuvre par chaque échelon des différents niveaux de plans d'action. En particulier, les conditions de validation des plans d'action n'ont pas été explicitées, qu'il s'agisse des plans d'action locaux ou du plan d'action régional à transmettre à la DRT.

2.2.1.4 *Comment intégrer concrètement les plans d'actions dans l'activité des sections ?*

Cette question est restée largement implicite à tous les niveaux, alors qu'elle est essentielle et incontournable pour les agents de contrôle, et la principale cause de réticence ou de scepticisme à l'égard de la démarche. L'absence d'objectifs chiffrés dans les plans d'action communiqués à l'IGAS (sauf en Côte-d'Or) traduit la difficulté à aborder explicitement cette problématique.

Il ne s'agit pas, bien sûr, d'une question simple, car la problématique de l'orientation et de la régulation des activités au sein des sections n'est pas sans liens avec les débats sur l'indépendance et la déontologie de l'inspection du travail. A cet égard, les travaux en cours sous l'égide de la mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs (MICAPCOR) pour donner des repères et clarifier les concepts relatifs aux principes déontologiques peuvent jouer un rôle positif.

Il paraît en tout cas nécessaire que l'administration centrale intègre cette problématique dans les réflexions nationales et se préoccupe d'élaborer un minimum de doctrine partagée sur ce thème. Il est sans doute nécessaire de clarifier d'abord quelles sont les activités « de base »

attendues de l'inspection du travail, puis de définir comment et dans quelle mesure certaines de ces activités peuvent être intégrées dans un plan d'action.

Pour faciliter cette clarification, il serait utile de proposer un vocabulaire et une lecture commune des différentes activités de l'inspection du travail, d'une part, des différents éléments susceptibles de constituer un plan d'action, d'autre part. L'administration centrale devra aussi se préoccuper d'outiller les sections pour les aider à repérer, analyser et mobiliser leurs marges de manœuvre afin de concilier au mieux volontarisme et réactivité dans l'exercice de leurs missions.

2.2.2 Une mission d'animation des services déconcentrés créée à la direction des relations du travail, mais avec des moyens très limités

Depuis mai 2002 il existe à la DRT une mission d'animation des services déconcentrés (MASD). Officialisée par l'arrêté du 19 janvier 2004 relatif à l'organisation de la DRT, cette mission est chargée de « *préparer, en liaison avec les sous-directions de la DRT, les orientations de la politique du travail, de suivre et d'animer les expérimentations locales relevant du champ de compétences de la direction des relations du travail* » (arrêté du 19 janvier 2004, article 2). Elle assure également « *le suivi et la mise en œuvre du système d'information de l'inspection du travail* » et est chargée « *de la veille juridique en matière de relations du travail et de la diffusion des informations juridiques en la matière aux directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle* » (arrêté du 19 janvier 2004, article 3). Selon l'arrêté, « *elle élabore les outils méthodologiques nécessaires à la mise en œuvre de la politique du travail* » (arrêté du 19 janvier 2004, article 3).

Conformément à son intitulé, l'objectif de cette mission est d'assurer le lien entre l'échelon national et les territoires. A cet égard, cela signifie une évolution importante pour la DRT, qui, malgré les efforts antérieurs, est longtemps restée une direction à forte culture juridique et technique, chargée de l'élaboration des normes et de suivi des procédures législatives et réglementaires relatives au droit du travail. La création de la MASD manifeste à cet égard la volonté de prendre davantage en compte, à toutes les phases (préparation, mise en œuvre) les questions liées à l'application des normes et à leur effectivité, en donnant plus de place aux échanges avec les services de l'Etat chargés de veiller à leur respect.

Dans les faits, ces orientations se sont traduites, avant même l'officialisation de la MASD, par un renforcement des liens avec les CTRI et les équipes de direction régionales et départementales. Ceci s'est notamment traduit par de nombreux déplacements du responsable de la MASD et par sa participation à des CTRI, soit pour présenter les orientations nationales soit pour appuyer le lancement des démarches de diagnostic et plans d'action initiées par les DRTEFP et les CTRI. Lors de ses investigations dans les régions, la mission a trouvé la trace de ces déplacements et des échanges qui ont eu lieu à cette occasion entre 2002 et 2004. Ces orientations se sont également traduites par le développement et l'animation du réseau des inspecteurs « *appui-ressources-méthodes* », assurée de manière conjointe avec la MICAPCOR, rattachée à la DAGEMO, avec laquelle la MASD fixe l'ordre du jour, la MICAPCOR en assurant toutefois le secrétariat commun. Elle participe également à la définition de l'ordre du jour des réunions des DRTEFP. La MASD anime également des groupes de travail thématiques auxquels participent des représentants des services déconcentrés. En 2003, elle a ainsi animé un groupe de travail sur la gestion de la demande individuelle, un groupe de travail sur l'aperçu semestriel travail, un groupe de travail relatif à

la construction d'indicateurs pour la politique du travail et un groupe de travail chargé de capitaliser, dans le prolongement des réflexions menées à partir de novembre 2001 sur la « démarche de référence » en matière de diagnostic. En 2004, différents groupes de travail ont été animés concernant les indicateurs et les orientations de la DNO et de la LOLF, mais aussi le projet SITERE.

Son rôle au titre de la maîtrise d'ouvrage du système d'information s'est essentiellement traduit par le rattachement du chef de projet SITERE à la MASD, ce dernier encadrant et coordonnant les différents intervenants (groupes de travail en liaison avec les utilisateurs et prestataires) en liaison avec la DAGEMO et les chefs de projet (utilisateurs, informatique).

L'action de la MASD apparaît toutefois fortement contrainte par la faiblesse des moyens dont elle dispose. Ses moyens humains sont insuffisants face à l'ampleur des tâches qui lui sont assignées par l'arrêté d'organisation de la DRT. Outre un secrétariat, elle dispose aujourd'hui de quatre agents (trois de catégorie A et un de catégorie B). Elle est composée d'un responsable, d'un adjoint (resté par ailleurs conseiller technique pour les services déconcentrés auprès du directeur des relations du travail, fonction qui occupe une part non négligeable de son temps), du chef de projet SITERE, et d'un chargé de mission concernant la veille juridique, affecté à la mission mais travaillant essentiellement pour les sous-directions au sein de la DRT. Un agent de catégorie A, chef de projet « utilisateurs » pour SITERE est également en cours de recrutement. A la diversité des tâches dévolues individuellement à ces agents s'ajoute leur dispersion entre les différents étages occupés par la DRT, qui ne favorisent guère l'émergence d'une dynamique d'équipe.

Dans les conditions actuelles et avec les moyens dont dispose la MASD, cette dernière n'est pas en mesure de remplir la fonction clef de production d'outils méthodologiques, prévue par l'arrêté du 19 janvier 2004, mais assurée au moins en partie par des chargés de mission de la MICAPCOR. De la même manière, elle ne peut assurer l'actualisation de l'Intranet travail, lieu d'échanges et d'informations réciproques entre les services à partir de leurs pratiques professionnelles et des guides de contrôle ou des outils qu'ils ont pu développer. Ces tâches sont aujourd'hui prises en charge par quatre agents affectés à un pôle concernant les nouvelles technologies et le projet SITERE au sein de la MICAPCOR.

En outre, dans la configuration qui est la sienne, elle n'a pas pu assurer le rôle clef d'interface entre l'administration centrale et les services déconcentrés dans une logique de dialogue de gestion autour des plans d'actions, des orientations nationales et de leur déclinaison sur le terrain. Lui font défaut les moyens humains, tant qualitatifs que quantitatifs qui devraient lui permettre à l'avenir d'une part, d'analyser les contributions des services (plans d'action régionaux⁸², diagnostics, indicateurs) et celle des constats et préoccupation de terrain afin de les prendre en compte au niveau national lors de la préparation des orientations stratégiques de l'année suivante, et d'autre part, de préparer la validation par le DRT des actions et indicateurs régionaux.

A la faiblesse des moyens dont dispose la MASD viennent s'ajouter des hésitations quant au rôle respectif de cette dernière et de la MICAPCOR concernant l'animation et l'appui aux services. La répartition des tâches issue d'une part du décret du 5 novembre 1982 instituant une mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs du travail et de l'emploi, et d'autre part de l'arrêté du 19 janvier 2004 relatif à l'organisation de la DRT, qui

⁸² Il s'agira à partir de 2006, des budgets opérationnels de programme, qui déclineront les orientations nationales du programme consacré à la politique du travail dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

institue une mission d'animation des services déconcentrés n'est en effet pas aussi tranchée qu'on pourrait le croire au premier abord. Ces textes n'instaurent pas - à supposer que cela soit possible ou souhaitable - une division des rôles claire entre d'une part l'animation (MASD) et d'autre part l'appui (MICAPCOR) aux services déconcentrés. Au contraire, deux textes occupant une place différente dans la hiérarchie des normes attribuent simultanément à deux entités administratives des fonctions se recoupant en partie : « *l'appui technique à ces services [il s'agit des services extérieurs du travail et de l'emploi] dans le domaine de la documentation, des méthodes et pratiques particulières d'intervention* » pour la MICAPCOR (décret du 5 novembre 1982, article 2), alors que la MASD « *élabore les outils méthodologiques nécessaires à la mise en œuvre de la politique du travail* » (arrêté du 19 janvier 2004). A cet égard, il convient toutefois de noter que la situation de la MASD n'est pas isolée. La création de missions chargées d'animer et d'outiller les services territoriaux dans le champ de l'emploi (département de l'animation et du suivi de l'action territoriale à la DGEFP ; mission d'animation régionale à la DARES) ont en effet contribué à vider progressivement de sa substance le décret à vocation transversale instituant la MICAPCOR, alors que par ailleurs cette dernière assure aujourd'hui des fonctions concernant l'administration et la maintenance évolutive de l'Intranet SITERE et de l'application REDAC, qui ne figurent pas dans l'organisation initialement prévue par le décret. Si cette situation n'est pas isolée, en revanche, elle est particulièrement préjudiciable en complexifiant le paysage institutionnel dans un contexte où les difficultés pour faire émerger une dynamique collective sont déjà réelles.

Au total, les évolutions récentes n'ont pas permis à la DRT de réduire la distance qui s'est instaurée avec les services déconcentrés en apportant la preuve de sa capacité à mettre à leur disposition – par-delà les question liées aux seuls diagnostics et plan d'action – des outils méthodologique dont les agents de contrôle rencontré et l'ensemble des organisations syndicales ont souligné le besoin.

2.2.3 Une organisation insuffisante et tardive de l'accompagnement pour l'élaboration des diagnostics

2.2.3.1 L'absence d'accompagnement méthodologique et technique construits

L'accompagnement méthodologique était d'autant plus nécessaire que l'échelon central avait fait le choix de ne pas imposer un modèle de diagnostic et qu'il était attendu par les services déconcentrés, conservant à l'esprit la manière dont avait été guidée la généralisation des diagnostics et des plans d'action locaux dans le champ de l'emploi. L'important travail à réaliser « sur les chiffres » impliquait une disponibilité et un appui technique efficace des SEPES pour le rassemblement de données (inventaire, sélection, communication de celles détenues par des organisme tiers), leur traitement (ventilation par section avec les difficultés que cela implique du fait d'un mode de découpage conduisant le plus souvent à attribuer à chaque section un secteur du chef-lieu de département, vérification de la fiabilité des extractions de SIE) et, enfin, pour aider à les « faire parler ». De fait, le lancement de la démarche en juin 2002 a souffert d'une certaine insuffisance de la préparation sur le plan méthodologique et technique.

La DRT a missionné en novembre 2001 un groupe de travail national pour définir une « démarche de référence » afin de guider l'élaboration des diagnostics. La « charte » produite

par le groupe⁸³, principal repère pour généraliser les diagnostics de section, n'énonçait que des principes et des objectifs généraux⁸⁴. Le groupe national de capitalisation qui a pris le relais a d'ailleurs jugé nécessaire de produire, en décembre 2003, une « *première synthèse des expériences conduites et des préconisations pour lancer la démarche* ». La structuration locale des équipes de projet, la programmation du travail à réaliser, l'organisation des complémentarités au sein des DDTEFP et entre les niveaux régional et départemental et, plus généralement, le lancement de la démarche, justifiaient un appui plus organisé et un suivi plus systématique de la part de l'échelon central, d'autant que l'expérience réduite de l'encadrement local du secteur « travail » en matière de conduite de projet constituait un handicap. Le caractère récent de la création de la mission d'animation des services déconcentrés au sein de la DRT (mai 2002), ses difficultés de positionnement et la modestie de ses moyens, ne sauraient cependant être ignorés.

L'exemple très positif de la région Poitou-Charentes fait regretter que l'appui des SEPES à l'élaboration des diagnostics n'ait été organisé que de manière partielle et progressive par l'échelon central, tant il est vrai que, dans les sites contrôlés, l'intégration de ces services au sein des DRTEFP, leur sensibilité à la « culture travail » et leur implication dans la démarche de diagnostic, se sont révélées très variables.

La logique retenue par la DRT de construire la démarche « en marchant », de ne pas figer le diagnostic, a rejailli sur l'outillage des SEPES, qui s'est bâti selon le même mode. La DRT n'a pas passé de commande précise à la DARES, qui elle-même, n'a pas formalisé de demande invitant les SEPES à se mettre dans une posture d'offre de service. Une telle saisine aurait impliqué que la DARES soit à même de définir l'appui qu'elle leur apporterait, notamment en leur indiquant les sources utiles et les conditions de leur mobilisation. Or cet appui n'a véritablement commencé à se construire qu'à partir de 2003, avec la mise en place de groupes de capitalisation SEPES⁸⁵ destinés à tirer les enseignements des difficultés comme des initiatives de terrain. Les sessions de formation ciblées sur les agents des SEPES ont été organisées en décembre 2003 et en mai 2004. Ce n'est qu'en mars 2004 qu'a été lancée l'étude de faisabilité pour mettre sur un site unique et rendre disponibles les données utiles pour l'élaboration des diagnostics. Un support multimédia proposant aux SEPES une méthodologie pour l'élaboration des diagnostics et précisant leur positionnement possible pour les étapes suivantes de la démarche est en cours de livraison. Une réflexion est engagée sur la « territorialisation » des résultats de certaines enquêtes nationales.

L'essentiel de l'appui méthodologique et technique aux diagnostics s'est en définitive bâti à partir des enseignements tirés des premiers exercices d'élaboration. Pour l'avenir, il sera nécessaire de veiller à ce que l'appui qui se met progressivement en place, notamment celui de la DARES aux SEPES, reste en phase avec toute inflexion éventuelle de la démarche.

⁸³ Annexée à la lettre circulaire de la DRT du 18 juin 2002.

⁸⁴ La nature stratégique du diagnostic local, « socle de la politique territoriale du travail » ; la finalité opérationnelle d'un exercice qui ne doit pas constituer une fin en soi ; le caractère collectif d'une démarche pilotée par le CTRI, c'est-à-dire, impliquant les DDTEFP et conduite par une équipe locale de projet avec l'appui de l'échelon régional ; le résultat attendu, un outil permettant, à terme, d'animer la politique du travail sur la base d'un diagnostic partagé avec les acteurs locaux, notamment les partenaires sociaux.

⁸⁵ Groupe inter régional pluridisciplinaire, groupe SEPES Grand Est.

2.2.3.2 *Un problème important non encore réglé : l'accès aux données de l'assurance maladie relatives aux accidents du travail et maladies professionnelles*

Les diagnostics examinés par la mission traduisent généralement mal l'importance qu'accordent les services déconcentrés au domaine de la santé et de la sécurité au travail. La raison principale tient à la double difficulté qu'ont rencontré ces derniers pour exploiter les données relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles :

- les sections d'inspection sont destinataires d'un exemplaire des déclarations faites aux organismes sociaux mais ne disposent pas des moyens de les exploiter efficacement⁸⁶ ;
- les statistiques régionales relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles élaborées par les caisses régionales d'assurance maladies ou la consolidation nationale qu'en fait la caisse nationale (CNAMTS) n'ont pu être mises à disposition dans des conditions permettant de délivrer les informations par section d'inspection.

Il est regrettable, pour sa crédibilité même, que la démarche de diagnostic ait pu être lancée en juin 2002 sans qu'ait été au préalable vérifiée la possibilité de fournir à chaque section d'inspection les données de base pour l'analyse territoriale des risques professionnels, cœur même de la politique du travail, et, en particulier, les données statistiques relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles propres à la section.

Faute pour le ministère de pouvoir accéder aux fichiers de la CNAMTS, la DARES n'a pas été en mesure d'organiser une exploitation pour ventiler les statistiques nationales par section d'inspection. La situation n'a à ce jour que peu évolué. En liaison avec le représentant de la DRT dans la négociation avec la CNAMTS de la prochaine convention d'objectif et de gestion de la branche accidents du travail (COG), la DARES a bien proposé, en 2003, que soit inscrit dans la COG le principe d'un tel accès pour la DARES, en sa qualité de service statistique ministériel. En dépit de quelques progrès de la négociation sur l'évolution souhaitée du système d'information statistique de la CNAMTS, la question de l'accès à ses fichiers n'est toujours pas réglée⁸⁷. Dans sa rédaction actuelle, le projet de COG renvoie à une convention spécifique les échanges de données entre la CNAMTS et le ministère.

Dans un tel contexte, il est tout aussi regrettable que l'échelon central ait laissé à chaque DRTEFP le soin de trouver une solution, en tête à tête avec le service prévention des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), sans organiser, coordonner et appuyer leur démarche.

Les DRTEFP ont généralement sollicité les CRAM pour obtenir la communication de leurs données relatives aux accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP)⁸⁸. La réactivité de ces organismes a, semble-t-il, dépendu de la qualité des relations et du niveau de collaboration par les deux organismes. Sans qu'ait pu être déterminé s'il s'agissait pour leur conseil d'administration d'une position de principe, les CRAM se sont plutôt montrées

⁸⁶ L'expérience d'une exploitation durant un trimestre dans les quatre sections du département de la Sarthe montre que la charge de travail est disproportionnée par rapport aux moyens d'une section.

⁸⁷ Les éléments demandés n'ayant pas été transmis par la DRT à la mission, celle-ci n'a pu déterminer si le ministère avait demandé à la CNAMTS de formaliser sa position et les fondements de sa réticence.

⁸⁸ La mission n'a pu vérifier quelle avait été précisément la nature des demandes présentées par les DRTEFP.

réticentes à la transmission ou au retraitement de leurs fichiers⁸⁹. A l'exception de l'Ile-de-France, elles ont le plus souvent communiqué des données de synthèse régionales, parfois départementales, plus ou moins exhaustives, tirées de leurs statistiques technologiques. A l'exception de la région Poitou-Charentes, ces données ont été communiquées par les DRTEFP aux DDTEFP sur support papier. En tout état de cause, aucune des sections visitées n'a pu disposer des données la concernant de manière spécifique.

2.2.4 Un accompagnement insuffisant des plans d'action

2.2.4.1 Une interaction insuffisante avec les directions régionales et les CTRI sur le contenu des plans d'action régionaux travail

Lors de la phase de rédaction des diagnostics et plans d'action au cours de l'année 2003, la directrice de projet de la MASD s'est rendue dans l'ensemble des régions afin de présenter la démarche, souvent lors d'une réunion de circonscription, en concertation avec les CTRI. Au-delà, la MASD a entretenu un dialogue au cas par cas avec les interlocuteurs des services déconcentrés. Elle a veillé par la suite à la remise des documents, effectuant les relances nécessaires, et le cas échéant accordant des délais supplémentaires. Elle a tenu à jour un tableau retraçant l'avancement de l'élaboration des plans d'action 2004 et comportant une appréciation sur la qualité des documents remis, qui ne porte pas toutefois sur leur mise en œuvre.

Cependant, l'administration centrale n'a pas élaboré une offre de service structurée pour apporter un appui à l'élaboration des plans d'action ; les plans d'action qui lui ont été communiqués n'ont pas fait l'objet d'un retour formalisé auprès des régions non plus que d'une validation formelle.

Lors des entretiens de la mission avec la DRT en septembre 2004, la synthèse et l'évaluation globale des plans d'action 2004 et de l'état de leur mise en œuvre n'était pas réalisée formellement. Les régions retardataires n'ont pas bénéficié d'un appui spécifique. A cet égard, se pose la question des moyens dévolus à la MASD (cf. supra point 3.2.2).

2.2.4.2 Des indicateurs nationaux mis en place sans accompagnement, et sans que les fonctions de contrôle interne et d'analyse aient été organisées

Au-delà d'un investissement de départ (spécification de l'évolution nécessaire dans SIE, élaboration et diffusion de tableaux Excel destinés à la collecte régionale des indicateurs définis par l'annexe DNO), la mise en place des indicateurs nationaux n'a pas bénéficié d'un accompagnement à la hauteur des besoins prévisibles, notamment en termes de sensibilisation de l'encadrement et des techniciens aux enjeux pratiques de mise en place d'un système de saisie fiable et fonctionnel.

Dans quatre DRTEFP sur les six contrôlées, la mission a relevé un investissement faible voire inexistant de l'encadrement sur la problématique de collecte de ces indicateurs. Dans les trois DDTEFP où la saisie des indicateurs par les agents de contrôle avait été effectivement prévue,

⁸⁹ Selon le DARES, la CRAM de Franche-Comté a accepté de communiquer le fichier des accidents du travail 1999/2000 rendu anonyme quant aux entreprises concernées.

leur degré d'appropriation était très inégal. Des questions concernant des anomalies apparentes dans les résultats des requêtes ou concernant les règles de saisie⁹⁰ ne paraissaient pas trouver de réponse rapide. Ainsi, les règles de saisie et de calcul des indicateurs d'impact posaient problème pour les contrôles comportant une première visite faite durant l'année n et une seconde visite durant l'année n+1.

Le traitement des remontées par le niveau central est actuellement compliqué par le fait que ces dernières sont collectées par la DAGEMO, tandis que c'est la mission d'animation des services déconcentrés de la DRT qui a vocation à analyser ces dernières, et à répondre aux questions concernant le contenu des indicateurs. Pour le moment, l'obtention d'états réguliers auprès de la DAGEMO ne semble pas une procédure fluide. Si le bureau du contrôle de gestion de la DAGEMO s'est organisé pour fournir un support transversal aux services déconcentrés dans la mise en œuvre du dispositif de remontée de l'ensemble des indicateurs de la DNO, il n'en est pas de même de la DRT alors qu'elle seule dispose des compétences nécessaires pour apporter les réponses liées aux concepts « métier » sous-jacents aux indicateurs du programme 4. La DRT ne s'est pas non plus organisée pour réaliser régulièrement une analyse des indicateurs collectés et une restitution au réseau, ni pour alerter les directions régionales sur les lacunes ou les anomalies constatées et apporter les appuis éventuellement nécessaires. Ceci renvoie à l'absence de fonction de contrôle de gestion organisée au sein de la DRT.

En septembre 2004, seule la moitié des régions avait commencé à transmettre ses remontées d'indicateurs. Ces dernières n'avaient pas encore fait l'objet d'un retraitement par le niveau national permettant d'attester la fiabilité et la qualité des données déjà recueillies, ni d'une analyse transversale permettant d'en tirer les enseignements quant à la mise en œuvre et à l'impact des plans d'action. La mission d'appui aux services déconcentrés précisant toutefois qu'une telle analyse serait effectuée d'ici la fin de l'année.

⁹⁰ par exemple sur les l'année n+1.

PARTIE 3. RECOMMANDATIONS

3.1 Prendre la mesure du travail restant à réaliser pour poursuivre la démarche diagnostic/plan d'action dans le cadre de la LOLF à l'horizon 2006

Au regard de sa conception initiale, la mise en œuvre de la démarche diagnostic-plan d'action a été handicapée depuis deux ans par le manque de clarté de la doctrine nationale comme par l'insuffisance des moyens d'accompagnement. Remédier à ces défauts est aujourd'hui nécessaire mais non suffisant, car il est indispensable de prendre aussi en compte le nouveau cadre de la gestion publique défini par la loi organique relative aux lois de finances votée en août 2001 et qui sera pleinement applicable à l'exercice budgétaire 2006. Il est donc important de renforcer la convergence entre la démarche spécifique engagée sur la politique du travail et la démarche transversale issue de la LOLF.

Au plan des principes généraux, ces démarches visent toutes deux à organiser un pilotage de l'action publique fondé sur la définition d'objectifs et la mesure de résultats. Il ne peut donc à l'évidence y avoir deux chantiers parallèles, car il n'y aurait aucun sens à demander aux directeurs régionaux d'élaborer et transmettre à l'administration centrale sur le champ de la politique du travail, d'une part un « budget opérationnel de programme » avec un volet plan d'action/objectifs/indicateurs, d'autre part (comme aujourd'hui) un plan d'action régional travail. Au surplus, l'expérience accumulée par les services depuis deux ans à travers la démarche diagnostic-plan d'action représente un atout important pour la mise en œuvre de la LOLF, ce qui plaide pour inscrire celle-ci dans la continuité.

Pour autant, la nécessité d'opérer cette jonction renforce indéniablement la difficulté du chantier à conduire dans le champ de la politique du travail.

Le calendrier est très contraint : l'ensemble du nouveau cadre de pilotage de la politique du travail (principes, documents cadres, calendriers, rôles et relations entre les acteurs) devrait être défini et approprié par les services centraux et déconcentrés avant la fin du premier semestre 2005. En effet, les « budgets opérationnels de programme » (BOP) de l'exercice 2006 devront être construits et validés avant la fin de l'année 2005. Or si un travail important de préfiguration a déjà été réalisé pour élaborer un avant-projet annuel de performance du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (programme 4), celui-ci n'est pas totalement finalisé⁹¹, et les conditions de sa mise en œuvre par les services restaient en octobre 2004 à définir et organiser, tant sur le plan budgétaire que sur le plan opérationnel (plans d'action, objectifs et indicateurs).

D'autre part, la LOLF véhicule un nouveau vocabulaire et de nouveaux sigles (PAP, BOP, UO, AE, dialogue de gestion, ...) ce qui peut créer une impression de discontinuité vis-à-vis de la démarche précédente ; de plus elle ajoute au chantier une dimension budgétaire et

⁹¹ Ainsi, les indicateurs nationaux proposés ne sont pas assortis de cibles quantifiées, et l'horizon temporel qui sera retenu pour fixer ces cibles n'est pas défini ; certains indicateurs restent à construire ou à fiabiliser ; la méthode de répartition des dépenses de personnel entre les actions du programme n'est pas définie.

financière dont la maîtrise est cruciale et qui nécessite la construction de compétences nouvelles tant en administration centrale qu'en services déconcentrés ; ce volet budgétaire et financier risque d'occulter le volet pilotage et plans d'action, tant en termes de prégnance dans la communication interne qu'en termes de temps et d'énergie consacrés par l'encadrement. Cet écueil, déjà ressenti par les CTRI des régions expérimentatrices⁹², menace plus encore les autres (soit les deux tiers d'entre elles) qui devront affronter un basculement brutal de leurs cadres de gestion en 2006.

Enfin, structurée par la volonté d'améliorer le contrôle du Parlement sur le budget de l'Etat, la LOLF renforce indéniablement la logique descendante dans le processus de pilotage des politiques publiques. Or la politique du travail, en particulier dans son volet contrôle de l'application de la législation du travail, ne peut relever ni d'une simple déclinaison d'objectifs fixés nationalement, ni d'une simple consolidation des objectifs locaux, elle nécessite un système d'articulation plus complexe qui garantisse la cohérence de l'ensemble tout en donnant à chaque niveau sa marge d'autonomie.

Au delà de ces remarques générales, la mission formule quatre recommandations principales pour la conduite globale du chantier « animation et pilotage de la politique du travail dans le cadre de la LOLF » au premier semestre 2005 :

3.1.1 Construire et énoncer rapidement une doctrine claire sur les objectifs stratégiques nationaux du programme 4 et sur leurs principes d'articulation avec les objectifs régionaux et locaux.

Les questions relatives aux modes d'élaboration des priorités nationales et à leur articulation avec les objectifs locaux, déjà posées dans le cadre actuel de pilotage de la politique du travail (cf. supra point 2.2.1.1), devront être clarifiées dans le cadre nouveau issu de la LOLF.

Les lignes directrices en la matière pourraient être :

- Mieux intégrer, pour la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs nationaux (associés au programme 4) la nécessaire interaction entre les réflexions nationales et celles des CTRI, et prendre en compte le dialogue social interne.

La construction de l'avant-projet annuel de performance 2005 (PAP) s'est appuyée essentiellement sur les régions expérimentatrices ; il paraît important pour le PAP 2006 d'élargir la réflexion à l'ensemble des CTRI, et de recueillir également les observations des organisations syndicales du ministère. Il serait difficile, certes, de réaménager complètement le projet dans cette dernière étape, mais il est encore temps de le modifier sur tel ou tel objectif ou indicateur, et les décisions qui restent à prendre sur le niveau des cibles quantifiées et sur le rythme de pluriannualité sont des décisions importantes.

- Sélectionner au plan national des objectifs stratégiques en nombre limité et suffisamment larges pour laisser des marges de manœuvre significatives, à la fois quant au choix des

⁹² Huit CTRI participent à l'expérimentation des programmes LOLF en 2005, dont trois pour le programme 4 : Bourgogne, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes ; ce programme est le seul dont le volet budgétaire n'est pas expérimenté.

objectifs plus précis à retenir localement (le « quoi faire »)⁹³, et quant au choix des méthodes d'action à privilégier en fonction des contextes locaux (le « comment faire »).

En première analyse, la directive nationale d'orientation 2004-2005 comme le PAP 2005 respectent globalement cette ligne directrice. Si le choix est fait de conserver un document-cadre de type DNO pour présenter la contribution attendue des services déconcentrés et encadrer l'élaboration des BOP, tout ajout d'objectifs ou indicateurs nationaux supplémentaires à ce niveau devrait être mûrement réfléchi et débattu.

- Clarifier les différents types d'objectifs et d'indicateurs susceptibles d'être associés aux BOP et leur articulation avec les objectifs et indicateurs nationaux du programme 4 : préciser les objectifs et indicateurs nationaux qu'il est indispensable de décliner régionalement et le cas échéant localement, et ceux pour lesquels il y a lieu de définir des objectifs intermédiaires exprimant la contribution des services d'une région à l'atteinte de l'objectif national ; définir les conditions dans lesquelles d'autres objectifs peuvent être définis et suivis dans les BOP pour tenir compte de fortes spécificités locales, soit en complément soit à la place d'un objectif national. L'expérience des régions expérimentatrices devrait faciliter cette clarification et permettre de l'illustrer par des exemples concrets. Il semble prudent, en période de démarrage, de faire simple et d'éviter l'inflation des objectifs et indicateurs à tous les niveaux.

Dans le cadre régional ces mêmes lignes directrices, le cas échéant adaptées, devraient être prises en compte par les directeurs régionaux pour la construction avec les CTRI des objectifs régionaux et leur articulation avec ceux définis à l'échelon départemental et pour les sections d'inspection.

3.1.2 Construire et présenter rapidement un processus global de pilotage et de dialogue de gestion définissant le rôle et les relations des acteurs, et s'inscrivant dans un calendrier impératif et réaliste

A la différence du point précédent, cette définition concerne l'ensemble des directions et non seulement la DRT en tant que responsable du programme 4. En effet, des repères et un calendrier transversal paraissent indispensables dans la mesure où les services déconcentrés mettront en œuvre les cinq programmes de la mission « Travail ».

Le réalisme du calendrier, en théorie et plus encore en pratique, est crucial. La LOLF doit conduire à réaliser la programmation de l'année n avant la fin de l'année n-1, changement majeur (et salubre) par rapport à la pratique actuelle qui fait souvent démarrer cet exercice alors que le premier trimestre de l'année n est déjà largement entamé. La capacité de l'échelon national à respecter le calendrier annoncé sera déterminante pour la réussite du nouveau processus de pilotage : en effet, quels que soient les principes affichés (cf. supra), toute possibilité d'articulation intelligente entre les différents échelons est réduite à néant si chacun d'eux n'a pas le temps nécessaire pour conduire une démarche participative et mener les consultations prévues par les textes⁹⁴. Ainsi, l'ensemble des DRTEFP devraient être en

⁹³ Exemple : choix d'un ou plusieurs secteurs professionnels sur lesquels orienter prioritairement les efforts dans le cadre d'un objectif national comme la prévention des risques différés.

⁹⁴ A cet égard, la demande faite le 8 octobre 2004 aux régions expérimentatrices de transmettre leurs BOP avant le 1^{er} novembre 2004 n'est pas une préfiguration efficace du futur processus à mettre en œuvre, même si les travaux nécessaires avaient commencé antérieurement dans chaque région.

capacité de démarrer la préparation de leur BOP 2006 relatif au programme 4 dès la fin du premier semestre 2005.

En ce qui concerne le rôle et les relations des différents acteurs, la mission n'a pas eu connaissance d'un document précisant dans quelles conditions seront, à l'avenir, discutés et décidés d'une part les règles de gestion afférentes au programme 4, d'autre part les moyens et objectifs de chacun des BOP de ce programme, de même que les moyens et objectifs de chacune des unités opérationnelles ; il paraît nécessaire de clarifier les responsabilités respectives du directeur des relations du travail, responsable de ce programme donc en principe de l'atteinte de ses résultats, et du directeur de l'administration générale, garant de certaines règles transversales et seul détenteur actuellement des attributions juridiques et des compétences techniques en matière de gestion budgétaire et financière comme de gestion des ressources humaines. De même, il paraît difficile de faire reposer l'ensemble du dialogue de gestion au niveau infra-régional sur le principe du « consensus automatique » au sein des CTRI, dont les constats de la mission IGAS montrent bien les limites. Enfin, les conséquences de la spécificité de ce programme au regard des relations entre responsables des services déconcentrés et préfets devront être explicitées.

3.1.3 Définir et conduire rapidement les changements nécessaires dans l'organisation et les moyens de la direction des relations du travail

La mission a constaté que l'organisation de la DRT et les moyens actuels de sa mission d'animation des services déconcentrés n'ont pas permis d'accompagner les orientations nationales en développant à hauteur des besoins l'animation et l'appui méthodologiques au réseau sur les diagnostics et plans d'action, et que la maîtrise d'ouvrage du système d'information, dont les enjeux sont considérables dans la période actuelle, est également peu dotée en ressources humaines, au surplus partagées entre DRT et MICAPCOR. Les impacts du chantier LOLF aggravent encore cette situation, car de nouvelles fonctions sont à créer pour soutenir la conduite du dialogue de gestion, avec les CTRI mais aussi avec le ou les responsables de BOP ou unités opérationnelles centraux, pour nourrir ce dialogue par un système de contrôle de gestion, et assurer la construction et le suivi budgétaire du programme.

Il paraît donc urgent de réformer l'organisation et d'ajuster les moyens de la DRT en fonction de ces nouveaux enjeux, et de mieux définir la rôle de la mission d'animation des services déconcentrés dans ce nouveau cadre.

3.1.4 Faire vivre la DNO 2004-2005

En 2005, trois régions expérimentatrices pour le programme 4 (Bourgogne, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) s'appuieront sur la préfiguration d'un BOP pour définir, conduire et rendre compte de leur plan d'action⁹⁵.

Pour les régions non expérimentatrices, il paraît important que la démarche diagnostic-plan d'action se poursuive en 2004 et 2005 dans le cadre de la DNO. A défaut d'être consolidés et renforcés, tous les acquis liés aux efforts faits depuis 2002 par l'ensemble du réseau seraient

⁹⁵ Cf. note SDFDG/AG/2004 -0086 relative à l'élaboration des budgets opérationnels des programmes (BOP) déconcentrés de la mission Travail pour 2005. Contrairement aux autres programmes, l'expérimentation ne porte dans aucune région sur la gestion des crédits globalisés correspondant au périmètre du programme 4.

perdus, rendant l'étape 2006 encore plus difficile. A cet effet, la mission formule trois recommandations :

- réaliser une analyse des indicateurs remontés par le réseau en 2004 et en restituer les enseignements aux services déconcentrés, tant en terme de méthode qu'en terme de mesure d'impact des plans d'action ;
- organiser une rencontre spécifique entre le DRT et chacun des DRTEFP qui n'ont pas élaboré en 2004 un plan d'action régional, ou qui n'ont pas mis en place le dispositif de remontée des indicateurs, de façon à faire un diagnostic conjoint des difficultés rencontrées et organiser si nécessaire un soutien spécifique de l'administration centrale.
- clarifier les conditions dans lesquelles la démarche se poursuit en 2005 pour les régions non expérimentatrices, en évitant tout changement qui ne serait pas indispensable, et en prenant en compte l'impact de la transition entre SIE et SITERE.

3.2 Faire évoluer l'organisation et la GRH en cohérence avec le principe affiché d'un pilotage de la politique du travail

Comme l'ont relevé les précédents rapports de l'IGAS⁹⁶, l'organisation et les moyens dont disposent aujourd'hui la DRT afin d'accompagner la montée en puissance d'une véritable politique du travail et de la mise en place de plans d'actions assis sur des diagnostics, font aujourd'hui défaut. En outre, l'organisation du réseau et la gestion des ressources humaines doivent pouvoir apporter une contribution positive au pilotage de la politique du travail.

3.2.1 Renforcer les moyens dont dispose la DRT et en son sein, la mission d'animation des services déconcentrés pour assurer un véritable pilotage de la politique du travail

En plus des moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (cf. supra), la DRT et en son sein, la mission d'animation des services déconcentrés (MASD) devront pouvoir disposer des moyens quantitatifs et qualitatifs permettant d'assurer réellement l'animation des services déconcentrés et de contribuer à l'émergence d'une fonction de pilotage de la politique du travail. Pour cela :

- Construire au sein de la DRT les fonctions budgétaires et de contrôle de gestion ;
- Doter la DRT des capacités humaines nécessaires à l'animation, à l'outillage méthodologique des services déconcentrés, à l'émergence d'un véritable dialogue de gestion avec ces derniers et la faire évoluer vers un rôle de tête de réseau des services déconcentrés en matière de politique du travail ;
- Assurer à la MASD le transfert des effectifs budgétaires (quatre postes) concernant les fonctions de « maintenance NTIC », aujourd'hui affectés à la MICAPCOR ;
- Clarifier la répartition des rôles entre la MICAPCOR et la MASD, ce qui exige de modifier le décret d'organisation du 5 novembre 1982. A cet égard, la mission renouvelle les recommandations faites par les rapports précédents de l'IGAS :
 - la DRT et en son sein, la MASD, devraient assurer l'ensemble de l'animation, l'outillage et l'appui aux services déconcentrés, y compris celles aujourd'hui prises en charge par la MICAPCOR (par exemple : animation du réseau ARM, gestion des fonctions de SITERE relatives à l'Intranet pratiques professionnelles, production de

⁹⁶ Voir supra note en bas de page 3.

guides méthodologiques, questions juridiques liées à la délimitation des compétences entre inspections) ;

- la MICAPCOR continuerait à assurer les fonctions liées à la déontologie, la veille sur le respect du principe d'indépendance dans les fonctions de contrôle, l'appui psychologique aux agents, sur ces champs, elle assurerait les relations au BIT⁹⁷. Le cas échéant, elle pourrait être chargée du secrétariat du Conseil national de l'inspection du travail (CNIT) si celui-ci était créé conformément aux propositions faites par l'IGAS dans ses précédents rapports.

La mise en œuvre de ces préconisations devrait en tout état de cause contribuer à réduire la distance entre la DRT et le réseau des services déconcentrés sur lequel elle s'appuie. Cet objectif mériterait une réflexion plus large sur l'organisation de la DRT, et notamment la gestion de ses ressources humaines.

3.2.2 Améliorer l'organisation du réseau de l'inspection du travail pour mieux assurer la chaîne de pilotage

3.2.2.1 Structurer la chaîne de pilotage en tenant compte des spécificités du champ travail (cf. infra) et assurer une capacité de pilotage de la démarche à tous les échelons

- ▶ Organiser un dispositif d'évaluation des responsables adapté aux spécificités du champ travail (cf. infra 3.2.2.2) ;
- ▶ Sauf dans les petits départements, poursuivre l'effort de renforcement de l'encadrement et la structuration du champ travail, notamment par la création de postes de directeurs adjoints du travail ;
- ▶ Renforcer les capacités de mobilisation, de décision et de suivi des CTRI, notamment grâce à la création de secrétaires généraux, mais aussi par une réflexion spécifique sur leur mode de travail ;
- ▶ Mener dans quelques régions ou départements pilotes des expérimentations permettant d'identifier différentes catégories d'organisation innovantes adaptées aux spécificités locales sans chercher l'émergence d'un modèle unique. En particulier, il serait utile de tester, partout où la réalité des territoires le justifie, des sections renforcées en effectifs et chargées du contrôle d'un plus grand nombre d'entreprises, (sans exclure que des directeurs adjoints puissent y être chefs de section et en y affectant prioritairement les inspecteurs sortants de l'INTEFP). Dans ce contexte, il sera toutefois nécessaire de prévoir un dispositif d'évaluation et d'observation afin de tirer de cette phase d'expérimentations des conclusions permettant d'adapter l'organisation aux situations locales sans créer d'inégalités dans l'exercice du contrôle en fonction des territoires.

⁹⁷ La rédaction et la transmission des rapports au BIT pourrait continuer à être effectuée par la MICAPCOR, mais la définition, l'analyse, la collecte et l'exploitation des données relevant de l'activité devraient relever de la DRT.

3.2.2.2 Assurer davantage de déconcentration et améliorer la capacité de la gestion des ressources humaines à accompagner l'essor d'une politique du travail

La démarche visant à généraliser les diagnostics et plans d'actions et à mettre en place une véritable politique du travail doit pouvoir s'appuyer sur des décisions en matière de gestion des ressources humaines (GRH) qui ne contredisent pas les priorités fixées. Cet objectif général de la GRH, déjà relevé par les précédents rapports de l'IGAS, et dont la mission a pu constater qu'il restait d'actualité, passe notamment par les actions suivantes :

- compte tenu de l'absence de dispositif spécifique pour l'évaluation des DDTEFP et des DRTEFP dans le champ travail, champ sur lequel les chefs des services déconcentrés ne rendent pas compte aux préfets de leur action⁹⁸, instaurer un entretien d'évaluation des DDTEFP avec les DRTEFP sur le champ travail ; prendre davantage en compte l'implication des DRTEFP dans le champ travail lors des décisions de nomination en comité des directeurs, en les articulant avec un entretien annuel mené par le DRT avec les DRTEFP et débouchant sur l'identification d'axes prioritaires formalisés dans le champ de la politique du travail ;
- poursuivre les efforts en matière de déconcentration des décisions, recommandation déjà formulée par l'IGAS dans ses précédents rapports (par exemple celles concernant la création de sections ou les sanctions disciplinaires du premier groupe) ;
- pour l'avenir, prendre davantage en compte les capacités manageriales et la nature des postes d'encadrement dans les décisions d'affectation ;
- conformément à une orientation déjà formulée par les précédents rapports de l'IGAS, développer les compétences manageriales des inspecteurs sortis de l'INTEFP, des directeurs adjoints et des directeurs départementaux par des formations actions après la prise de poste.

3.3 Donner une perspective nouvelle aux diagnostics et doter les sections d'inspection d'un outil de travail adapté à leurs besoins

Les diagnostics sont aujourd'hui au milieu de gué. A leur stade actuel, ils ne traduisent, ni l'ambition affichée d'en faire « le socle » de la politique territoriale du travail, ni l'importance de l'investissement consenti pour les élaborer, ni, enfin, celle du travail de capitalisation réalisé, depuis, pour les faire évoluer. Cette situation traduit moins les limites de la démarche que les difficultés de son lancement. Les initiatives dans certaines régions ont fait émerger des outils et des méthodes qui confirment la pertinence du diagnostic comme levier pour la politique territoriale du travail et pour la modernisation des moyens d'analyse dont disposent les services d'inspection du travail. Il paraît aujourd'hui opportun de tirer les enseignements de deux années « d'apprentissage » du diagnostic travail pour réorienter la démarche : les sections d'inspection du travail doivent être outillées pour réaliser cet exercice ; à côté des diagnostics de section, la pratique a fait émerger des diagnostics thématiques ciblés, la coexistence des uns avec les autres doit être organisée ; en re-dynamisant la démarche, l'échelon central doit assurer pleinement son rôle d'orientation et d'accompagnement méthodologique et technique.

⁹⁸ Contrairement à ce qui se passe dans le champ de la politique de l'emploi.

3.3.1 Doter les sections d'inspection d'un véritable instrument d'analyse territoriale et d'aide à la décision.

Les agents de contrôle doivent pouvoir s'appuyer sur un instrument leur permettant de procéder à l'analyse croisée de la réalité des conditions du travail et des relations sociales sur le territoire de la section, d'une part, de l'activité d'intervention en entreprise qu'ils y développent, de l'autre. Il s'agit tout à la fois de pouvoir objectiver périodiquement les avancées ou les reculs de la politique du travail dans les entreprises et les secteurs d'activité, de vérifier si l'activité de la section est cohérente avec les évolutions observées, si elle conduit à une fréquence de visites adaptée aux caractéristiques des établissements, enfin et surtout, d'identifier, sur ces bases, les secteurs, les entreprises ou les établissements à visiter prioritairement.

Cet instrument doit également combler la lacune que constitue, depuis trop longtemps, l'absence de « mémoire », notamment pour les agents nouvellement affectés, obligés d'exercer leur mission de contrôle, de veille sur les conditions de travail et de prévention des risques professionnels, sans véritable visibilité durant une année au moins, période souvent jugée nécessaire, sinon pour maîtriser son secteur, du moins pour commencer à le connaître. Un groupe de travail national pourrait être missionné pour élaborer cet instrument avec deux objectifs : qu'il donne la possibilité de cerner l'essentiel de ce qu'il faut savoir sur la section ; qu'il permette, à partir d'indicateurs pertinents, de réaliser à tout moment des comparaisons (locales, régionales, nationales) et de voir se dessiner dans le temps des évolutions. Ce groupe de travail pourrait être co-piloté par un inspecteur du travail et un membre de SEPES et fonctionner en relation ou dans le cadre du projet SITERE.

3.3.2 Organiser la coexistence du diagnostic périodique de section et des diagnostics thématiques

Le diagnostic territorial de section et le diagnostic thématique territorial sont compatibles mais doivent être clarifiés et mis en perspective l'un par rapport à l'autre. Le diagnostic de section, à réaliser systématiquement par tout inspecteur nouvellement affecté ou prenant un nouveau poste, puis, ensuite, périodiquement⁹⁹ devrait notamment avoir pour objectif d'identifier puis, d'actualiser, les secteurs d'activité et les entreprises à inscrire comme cibles prioritaires pour l'activité de contrôle de la section.

Pour construire un plan territorial d'action en cohérence avec les priorités nationales fixées dans le programme 4 (amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail), les services déconcentrés, doivent pouvoir s'appuyer, soit sur le diagnostic de section, soit sur des diagnostics thématiques territoriaux réalisés au niveau régional, départemental ou infra départemental, en fonction du thème ou de l'objet déterminé sur lequel ils portent. Dans l'un comme l'autre cas, l'examen des priorités nationales constituent le fil conducteur de l'analyse.

⁹⁹ Tous les trois ans par exemple.

3.3.3 *Crédibiliser la démarche en organisant un accompagnement construit du diagnostic.*

La mise en cohérence de la doctrine sur les diagnostics, de l'accompagnement national de la démarche et de la formation des agents à leur élaboration ne peut que conforter le processus de re-dynamisation à engager. A ce titre, la mission considère nécessaire :

- de dresser un bilan conjoint, DRT/DARES, de l'accompagnement méthodologique et technique de l'échelon central apporté à l'élaboration des diagnostics. Il s'agit, à partir de ce bilan, de définir précisément et d'afficher l'appui que l'échelon central apportera aux services déconcentrés pour poursuivre la démarche, notamment en ce qui concerne la « territorialisation¹⁰⁰ » des données nécessaires à l'élaboration des diagnostics dans chacun des segments de la politique du travail. A ce titre, des annexes méthodologique et technique pourraient utilement compléter la Charte de diagnostic territorial travail ;
- de stabiliser et d'approfondir la formation initiale des agents de contrôle sur le thème du diagnostic territorial travail : une concertation entre la DRT et la DARES devrait permettre de définir un cahier des charges, à discuter avec l'INTEFP, afin que ce dernier puisse, d'une part, élaborer les contenus de formation correspondants et, d'autre part, veiller à ce que la préparation du diagnostic de section, durant la période de pré-affectation, soit davantage utilisée comme support du nécessaire accompagnement, par les DDTEFP, de la prise de poste des agents nouvellement affectés.

3.4 **Organiser rapidement avec la CNAMTS et les CRAM la fourniture aux services déconcentrés des données nécessaires sur le risque AT-MP**

Paradoxalement, le ministère chargé de conduire la politique du travail, notamment en ce qui concerne la prévention des risques professionnels, ne maîtrise toujours pas aujourd'hui les données de base relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, qu'ils soient déclarés, reconnus ou indemnisés par les caisses du régime de l'assurance maladie.

La « *dichotomie structurelle entre politique et outils*¹⁰¹ » obère les ambitions affichées par la politique du travail, tant au niveau national que territorial. Elle ne permet pas à l'échelon central de procéder, à tout moment, aux études et analyses techniques et financières nécessaires pour préparer et conduire la politique dont il a la charge. Elle ne lui a pas permis, non plus, de fournir aux services déconcentrés et, en particulier, aux sections d'inspection, les données discriminantes propres à leur ressort d'intervention, données pourtant indispensables pour étayer le segment santé-sécurité des diagnostics et mieux cibler les plans d'action territoriaux.

L'accès permanent du ministère, via la DARES, aux fichiers et aux données nominatives de la CNAMTS relatifs aux accidents du travail et aux maladies professionnelles permettrait à l'échelon central, tout à la fois, de réaliser les travaux d'analyse et d'études répondant à ses besoins et d'organiser une réponse appropriée à ceux des services déconcentrés. Les besoins de ces derniers sont plus ciblés et plus opérationnels. Les sections d'inspection du travail, en particulier, doivent pouvoir disposer de données discriminantes pour identifier et hiérarchiser, sur leur territoire, le niveau de risque avéré des différentes activités, le comparer à celui

¹⁰⁰ A envisager, éventuellement, dans le cadre d'une convention que pourraient conclure la DARES et la DRT avec l'INSEE.

¹⁰¹ Plan Santé-Sécurité 2005-2009 (document préparatoire).

d'ensembles plus larges (département, région, France entière) et suivre son évolution dans le temps. Des indicateurs et des données agrégées par activité semblent à la fois nécessaires et suffisants pour établir les diagnostics de section. Ces données, disponibles au niveau de chaque CRAM, pourraient être retraitées par les SEPES s'ils sont accompagnés par la DARES.

La nature différente des besoins et la possibilité de satisfaire sur le plan technique ceux des services déconcentrés, au niveau de chaque région, devrait conduire à ne pas conditionner la production à ces derniers de données territorialisées sur les risques professionnels à une solution à l'échelon national. Si le principe d'un accès pour le ministère, figure bien dans le projet de convention d'objectif et de gestion de la branche maladie, il renvoie sa mise en œuvre effective à la conclusion d'une convention spécifique. Le projet de dématérialisation des déclarations AT/MP qui ouvrait la voie à une solution autonome est aujourd'hui stoppé. Si la loi de santé publique du 9 août 2004 (article 15) envisage la centralisation, aux fins d'analyse, de l'ensemble des statistiques relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles à l'Institut national de veille sanitaire, c'est en vue de permettre à cet organisme d'accomplir ses missions.

La mission IGAS considère que le nécessaire accès du ministère et de ses services aux données du régime de l'assurance maladie sur les risques professionnels doit faire l'objet d'un portage politique approprié. Parallèlement aux efforts qui pourront être développés pour faire aboutir une solution à l'échelon national¹⁰², la mission préconise la conclusion avec les CRAM de conventions régionales de collaboration sur les échanges d'informations et de données pour la prévention des risques professionnels. De portée générale, de telles conventions pourraient s'inscrire dans le cadre des dispositions de l'article L 422-3 du code de sécurité sociale¹⁰³. Elles pourraient renvoyer à des annexes techniques les modalités concrètes de l'échange des données en fonction de leur objet et de la nature des besoins à satisfaire. La mission suggère à cet effet de préparer, en liaison avec les DRTEFP et notamment avec celle d'Ile-de-France, un projet de convention-type et un canevas d'annexe technique décrivant notamment les données attendues des CRAM en matière d'accident du travail et de maladies professionnelles pour aider à la réalisation des diagnostics. La DRT, en liaison avec la DSS doit obtenir de la CNAMTS qu'elle facilite la conclusion de telles conventions par les CRAM avec les DRTEFP.

¹⁰² A ce titre, les possibilités de collaboration avec l'INSEE, pour organiser la mise à disposition des données aux sections d'inspection comportant une part du chef lieu de département, méritent d'être approfondies.

¹⁰³ Les articles L 441-3 et L 461- 5 du code de la sécurité sociale font obligation aux CPAM d'aviser les inspecteurs du travail concernés de toute déclaration d'accident du travail et de toute demande de réparation au titre d'une maladie professionnelle ; l'article L 422-3 du même code précise que les CRAM communiquent aux directeurs départementaux de leur ressort... « *les renseignements dont elles disposent en ce qui concerne les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles inhérents aux entreprises...* ».

3.5 Engager les réflexions nécessaires pour faciliter l'intégration des plans d'action dans l'activité des sections

3.5.1 *Donner du sens aux plans d'action sans perdre le sens global des missions de l'inspection du travail*

La difficulté structurelle que constitue, pour les agents de contrôle, la nécessité d'organiser leur travail en combinant la dimension réactive de leur mission avec sa dimension proactive doit être reconnue et prise en compte.

C'est pourquoi, à l'échelon national, il paraît nécessaire que le ministre, en tant qu'autorité centrale de l'inspection du travail, resitue plus clairement l'élaboration et la réalisation de plans d'action dans l'ensemble des activités attendues de l'inspection du travail, ce qui suppose que ces activités soient elles-mêmes énoncées clairement, et soient toutes prises en compte dans les réflexions sur le pilotage, l'animation, le suivi d'activité, l'évaluation et la valorisation des résultats.

C'est la volonté de valoriser et rendre plus efficace la part d'initiative dans l'exercice des missions qui légitime la démarche diagnostic/plan d'action ; en effet, seule l'action collective et organisée peut permettre :

- d'améliorer l'impact des contrôles, tant par effet d'exemplarité que par le couplage éventuel avec des actions d'information/communication qui ne peuvent toutes être conduites à l'échelon des sections ;
- de fournir aux agents de contrôle l'outillage, les compétences et le support de l'organisation qui leur sont de plus en plus nécessaires pour conduire efficacement une action volontariste ;
- d'organiser une convergence suffisante des efforts sur quelques grandes priorités nationales, et le cas échéant sur des problématiques spécifiques identifiées localement.

Cette clarification passe sans doute par l'élaboration d'un vocabulaire et d'une lecture commune des différentes activités de l'inspection du travail, d'une part, des différents éléments susceptibles de constituer un plan d'action, d'autre part.

Une « grille de lecture » des plans d'action devrait notamment permettre de caractériser les actions :

- selon leur mode d'articulation avec les objectifs de résultats : actions contribuant aux objectifs nationaux (ou le cas échéant régionaux) ; actions contribuant à des objectifs complémentaires décidés localement (niveau section ou département) ;
- selon leur nature : actions opérationnelles, qui s'adressent directement aux usagers (employeurs et salariés) ou à leurs représentants ; actions de soutien (formation, outillage, etc.) ;
- selon les acteurs de leur mise en oeuvre (pilotes ou contributeurs, en direction régionale ou départementale, en section ou hors section...).

Dans les actions opérationnelles, pourraient être distinguées les différentes formes d'actions de communication, d'une part, les actions de contrôle, d'autre part, et au sein de celles-ci, celles qui reposent sur l'identification préalable d'un ensemble d'entreprises à contrôler, et celles qui s'appuient sur l'introduction d'un point de contrôle systématique dans les interventions courantes en entreprise.

Ceci doit être l'occasion de rappeler que la politique territoriale du travail, pilotée par les directeurs régionaux et départementaux, doit combiner plusieurs registres : d'une part, le contrôle de l'application du droit du travail exercé par les inspecteurs et les contrôleurs, avec le soutien des DRTEFP et des DDTEFP et, d'autre part, la promotion locale de la qualité du travail et de l'emploi qui incombe plus particulièrement aux autres services des DRTEFP et aux DDTEFP, en liaison avec les services d'inspection du travail. Cette promotion devrait notamment prendre la forme d'actions de communication et d'information menées avec l'appui des partenaires sociaux, en amont et en aval de l'action de contrôle pour faciliter la mise en œuvre de cette dernière.

3.5.2 Aider les sections à construire des repères pour l'élaboration de plans d'action réalistes

Pour aider concrètement les sections, il paraît aussi nécessaire de développer localement l'analyse d'activité en vue de construire des repères pour l'élaboration de plans d'action réalistes. L'administration centrale pourrait appuyer cette démarche en constituant un groupe de travail chargé de proposer un outil d'auto-analyse à l'usage des sections leur permettant :

- d'analyser la répartition entre le temps consacré aux interventions en entreprise, le temps consacré au travail sédentaire, le temps consacré à des activités de pilotage, de soutien ou de développement des compétences ;
- de repérer dans leurs activités sur une période donnée la part actuelle de « pro-activité », d'analyser la nature de ces activités, le nombre d'interventions en entreprise qu'elles génèrent et le temps qui y est consacré (au bureau et à l'extérieur) ;
- de faire la même analyse pour les activités « réactives », générées par les procédures et les signalements, et de s'interroger sur la possibilité de limiter certaines d'entre elles ou d'y consacrer moins de temps.

Parallèlement, le développement des compétences individuelles en matière d'organisation personnelle, d'usage des nouvelles technologies, d'optimisation de la gestion du temps, devrait être mieux pris en compte dans l'élaboration des programmes annuels de formation.

3.5.3 Approfondir l'analyse et la réflexion sur les procédures les plus consommatrices de temps

Parallèlement, la question du poids des procédures dans l'activité de l'inspection du travail mérite des investigations et réflexions complémentaires, qui, s'agissant de réglementations nationales, doivent être impulsées par la direction des relations du travail. A cet effet, la mission suggère de faire réaliser par un échantillon de sections une analyse fine des procédures qui structurent leur activité (aspects quantitatifs et méthodologiques), ou de demander à l'IGAS de réaliser une enquête spécifique sur ce sujet. Sur cette base pourraient être organisés des groupes de travail sur la réforme ou l'optimisation de certaines procédures dont le rapport coût-efficacité apparaîtrait globalement discutable, ou très différencié selon les pratiques professionnelles des agents de contrôle.

3.6 Etre en capacité d'ajuster à temps, si nécessaire, le projet SITERE

Le projet SITERE est un projet global de refonte du système d'information sur lequel s'appuient les services de l'Etat pour remplir leurs missions dans le champ de la politique du travail. Il se donne pour objectifs :

de renforcer l'aide à l'accomplissement des métiers du ministère, grâce à des gains de temps, une meilleure circulation de l'information, une gestion facilitée de la complexité des tâches, notamment en ce qui concerne les méthodes de contrôle de la législation du travail.
d'assurer un meilleur pilotage en donnant davantage de visibilité sur les actions accomplies et en mettant en place des outils de suivi et d'évaluation de l'activité.

La conception d'ensemble repose sur un ensemble cohérent d'outils (intranet, Redac, E-poseidon, Tempo, Precar IT...) et sur un noyau central dédié à la gestion de l'action et au pilotage (CAP SITERE), dont la première version doit être disponible à la mi-2005.

Compte tenu des constats du présent rapport, ce projet est donc porteur d'enjeux considérables pour le développement de la démarche diagnostic-plan d'action, et plus globalement pour l'amélioration de l'effectivité du droit du travail et du dialogue social.

La mission de l'IGAS n'a pu approfondir l'analyse du projet ni vérifier que les méthodes de conduite du projet et les moyens qui y sont consacrés permettent qu'il soit maîtrisé à hauteur des enjeux qui y sont liés, mais souhaite appeler l'attention de la « maîtrise d'ouvrage stratégique »¹⁰⁴ sur l'attention à porter à certaines questions qui paraissent décisives pour la réussite du projet et pour sa contribution future à la démarche diagnostic-plan d'action :

- l'existence dans le cadre de la conduite du projet d'une fonction organisée de « gestion du risque », permettant au comité de suivi de repérer et d'analyser régulièrement l'ensemble des risques susceptibles de mettre en cause les objectifs du projet, de se prononcer sur les actions préventives ou correctives correspondantes et de définir leurs conditions de déclenchement ;
- la prise en compte d'une vision prospective dans le travail sur les spécifications, notamment en ce qui concerne le noyau central CAP SITERE, en complément de la vision des utilisateurs ; ceci nécessite d'organiser l'expression des besoins qui correspondent à des changements attendus ou souhaités dans les années à venir. On peut citer par exemple les questions suivantes :

- quelle valeur ajoutée et quelle facilité d'utilisation de SITERE pour les DDTEFP et les sections dans la production des diagnostics, tant dans leur dimension relative aux caractéristiques des entreprises que dans celle relative à l'analyse de l'activité de l'inspection du travail ?

- quelles évolutions du dispositif de suivi d'activité ? SITERE permettra-t-il de corriger les défauts actuels du suivi d'activité ? Le niveau d'ambition dans ce domaine peut aller de la correction des défauts les plus basiques (ex : prise en compte des situations d'intérim, des interventions réalisées conjointement par plusieurs agents de contrôle, clarification des consignes sur la nature des activités à retracer à travers les différents concepts ...) à une refonte complète permettant d'asseoir le suivi d'activité sur des données plus pertinentes, prenant mieux en compte l'activité sédentaire et la pondération des différentes activités en terme de temps ;

¹⁰⁴ Dans l'organisation du projet SITERE, la maîtrise d'ouvrage stratégique est confiée au comité de suivi du pôle entreprise présidé par le chef de service de la DRT et composé de représentants de l'administration centrale (DARES, DRT, MICAPCOR, DGEFP) et de représentants des administrations territoriales ; elle est chargée de valider les livrables des différentes étapes du projet et de prendre les décisions stratégiques.

- quelle capacité de SITERE à prendre en compte les impacts de la LOLF ? SITERE permettra-t-il non seulement de produire les indicateurs de résultats nationaux retenus dans la première version du programme 4, mais aussi ceux qui pourraient être construits pour le PAP 2006 ou pour les années ultérieures¹⁰⁵, permettra-t-il de produire les indicateurs des futurs budgets opérationnels de programmes¹⁰⁶ et les indicateurs nécessaires au suivi de plans d'action locaux, SITERE fournira-t-il un appui pour la répartition des coûts de personnel entre les actions du programme ?

- quelle cohérence entre la nomenclature des points de contrôle, élément nouveau et structurant prévu par SITERE, les nomenclatures de suivi d'activité, la nomenclature des actions au sens de la LOLF, les différents indicateurs nationaux, régionaux et locaux ?

- la définition d'une organisation cible et des moyens nécessaires pour l'administration de SITERE et pour la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de sa maintenance corrective et évolutive, dès la mi-2005 ; la mission attire notamment l'attention sur les risques liés à la dispersion actuelle des moyens entre la DRT et la MICAPCOR, et sur la nécessité d'une organisation mettant à contribution toutes les sous-directions de la DRT pour la maintenance évolutive : en régime de croisière toute évolution législative ou réglementaire aura potentiellement des impacts sur SITERE ; le risque est grand qu'il soit rapidement décrédibilisé s'il n'évolue pas de manière rapide et fiable à chaque fois ;

- la définition d'une stratégie adaptée de déploiement et d'accompagnement du changement, s'appuyant sur une forte mobilisation de l'encadrement des directions régionales et départementales, et comportant sans doute des moyens d'appui et de suivi particuliers pour les régions où SIE n'est pas utilisé, en priorité l'Ile de France.

Ces différentes questions (non exhaustives) pourraient être examinées à l'occasion d'une revue de projet ou être intégrées dans une démarche d'audit du projet à lancer rapidement.

¹⁰⁵ Le choix des indicateurs du PAP 2005 a été contraint par les possibilités très limitées du dispositif actuel, fondé sur SIE ; il paraît donc souhaitable de fonder les spécifications de SITERE sur une approche plus ambitieuse et plus évolutive. A titre d'exemple, il serait dommage que la conception de la base de données interdise tout indicateur fondé sur le suivi de cohortes pendant plusieurs années ; en effet, ce type d'indicateur paraît seul à même de rendre compte de l'impact de l'action de contrôle, en permettant par exemple de mesurer le pourcentage des entreprises contrôlées sur un thème donné pendant une période pluriannuelle, et l'évolution des observations et sanctions sur cette même période ?

¹⁰⁶ Indicateurs déclinant les indicateurs nationaux, mais aussi indicateurs correspondant à des objectifs intermédiaires ou complémentaires propres aux différents échelons de responsabilité.

CONCLUSION

Les six contrôles de site réalisés par la mission ne peuvent fournir un panorama exhaustif des conditions de mise en œuvre, depuis 2002, de la démarche de diagnostic et plan d'action dans le cadre de la politique du travail ; ils permettent néanmoins de montrer que cette mise en œuvre implique, pour tous les services, des changements profonds.

De l'analyse qu'elle a proposée quant aux causes multiples des difficultés rencontrées, la mission retient en priorité le décalage entre l'ambition affichée par l'administration centrale et le faible investissement que celle-ci a, dans les faits, consacré au pilotage et à l'accompagnement du changement, et plus largement à l'animation et à l'appui méthodologique de l'inspection du travail : ceci devrait conduire à une réflexion et des décisions rapides sur l'évolution de l'organisation de la DRT et des moyens humains dédiés à ces fonctions. Les nouvelles responsabilités confiées au directeur des relations du travail dans le cadre de la LOLF renforcent cette nécessaire évolution.

Dans le prolongement des efforts faits jusqu'à présent, la démarche de diagnostic et plan d'action doit désormais se développer dans le nouveau cadre de gestion publique résultant de la LOLF, le programme « qualité du travail et dialogue social » ; pour les agents de contrôle, la clarté des messages nationaux sera dans cette période essentielle, tant sur le sens de la politique du travail que sur ses liens avec le programme « qualité du travail et dialogue social », de même que sur l'articulation entre les priorités nationales et les plans d'action aux différents échelons territoriaux, entre les plans d'action et l'ensemble des activités de l'inspection du travail. Ce cadre nouveau renforcera indéniablement la dimension « descendante » de la démarche, et le déficit actuel d'outillage et de méthodologie limite la capacité à nourrir par des diagnostics territoriaux sa dimension ascendante, et à organiser le suivi d'actions correspondant à des priorités locales spécifiques. Pour une véritable territorialisation de la politique du travail, il importe de combler ce déficit – c'est un des enjeux de SITERE- et de se donner progressivement les moyens d'y associer les partenaires locaux. Tout en gardant cette perspective à l'esprit, la dimension descendante doit être assumée, elle est légitime tant par la nature même des priorités nationales qu'elle porte que par l'importance qu'il y a aujourd'hui à rendre lisible l'utilité sociale de l'inspection du travail.

La prise en compte d'autres facteurs importants pour l'efficacité de la politique du travail conditionnera aussi la réussite de ces évolutions, qu'il s'agisse d'ouvrir et de clarifier le nécessaire débat sur l'équilibre entre les charges et les moyens, de combler le fossé culturel ou d'incompréhension qui sépare la direction des relations du travail des services opérationnels, ou d'engager une réforme de l'organisation qui permettrait aux sections, tout en restant généralistes dans le cadre d'un système national d'inspection du travail, de mieux mobiliser les compétences nécessaires et d'adapter leurs territoires aux réalités locales.

Guy Clary

Marie-Ange du Mesnil du Buisson

Benjamin Joly

Stéphanie Seydoux

Annexes

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 2 : Résultats du sondage réalisé sur l'origine des interventions en entreprise

Annexe n° 3 : Visiteurs reçus en 2003 par les services de renseignements et les sections d'inspection

Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE 1

PERSONNES RENCONTREES

Ne figurent dans cette annexe que les personnes rencontrées au niveau national, dans les administrations centrales et à l'occasion des entretiens avec les représentants des organisations syndicales représentées au sein du comité technique paritaire ministériel. Celles qui l'ont été à l'occasion des déplacements de la mission font l'objet d'une annexe dans chacun des rapports de site.

Administration centrale

Jean-René MASSON	Directeur	DAGEMO
Isabelle MOURES	Chef de Service	
Philippe SANSON	Sous-directeur « carrières et compétences »	
Mario CASTELLAZZI	Sous-directeur « système d'information »	
Danielle BUGEAUD	Sous-directrice «finances/ dialogue de gestion »	DAGEMO
Alain GILQUIN	Sous- direction «finances/ dialogue de gestion »	DAGEMO
Odile LAUTARD	Responsable de la MICAPCOR	DAGEMO
Catherine HANNES	Bureau cohérence des systèmes d'information	DAGEMO
Henri. FAJEBAUME	Projet SITERE	DAGEMO
Jean-Denis COMBREXELLE	Directeur	DRT
Laurent SETTON	Chef de service	DRT
Catherine D'HERVE	Directrice de projet - mission d'animation des services déconcentrés	DRT
Michel RICOCHON	Directeur de projet - mission d'animation des services déconcentrés	DRT
Christine GIRAUD	Adjointe	
Jean-Luc LANCELEVEE	Chargé projet SITERE	DRT
Daniel CHAPU	Chargé projet SITERE	DRT
Marc BOISNEL	Sous-Directeur conditions de travail	DRT
Jean-Louis DAYAN	Chargé de mission LOLF	DRT
Olivier MAZEL	Responsable mission « action régionale »	DARES
Michèle BERTRAND	Adjointe	DARES
Norbert HOLCBLAT	Sous-directeur « salaires, conditions de travail et relations professionnelles »	DARES
Patricia COURSAUD	Adjointe	
Jean-Louis FORNARO	Chef du département Animation et suivi de l'action territoriale	DGEFP
Elizabeth PASCAUD	Chargée de la mission « action territoriale »	DGEFP

Organisations syndicales nationales

Jacques DECHEZ Pierre JOANNY Michel VERGEZ	SUD TRAVAIL
Karim ABED Frédéric LAINE Jacques ROGER	CFDT PSTE
Jean- Philippe KLOETZEN Daniel RACT-MUGNEROT	FO TEPF
Luc BEAL-RAINALDY Daniel RUAULT	SNU TEPF
Sylvie DESNOYER Yacine HADJ-HAMOU	CGT UNAS
Brigitte PINEAU Michel ZEAU	UNSA ITEFA

**Annexe n° 2 : Résultats du sondage réalisé sur l'origine
des interventions en entreprise**

Résultats du sondage réalisé sur l'origine des interventions en entreprise

Rappel méthodologique

La mission IGAS a réalisé avec une partie des agents de contrôle rencontrés (10 inspecteurs et 16 contrôleurs¹) un exercice de repérage des principaux « facteurs déclenchant » de leurs interventions en entreprise, regroupées en trois catégories :

- interventions réalisées dans le cadre de procédures administratives, soit au titre de l'exercice des pouvoirs de décision conférés à l'inspection du travail, soit pour répondre à une demande d'avis qui lui est adressée ;
- interventions pour faire suite à des signalements, que ceux-ci proviennent du public, des organisations syndicales, de collègues ou d'autres institutions publiques ;
- interventions réalisées à l'initiative des agents de contrôle eux-mêmes, que cette initiative soit personnelle ou qu'elle s'intègre dans une action collective de l'inspection du travail.

Cet exercice qui porte sur un échantillon limité et sur des périodes de temps non homogènes n'est qu'une estimation forcément approximative. Pour avoir une approche aussi homogène que possible, la mission a respecté quelques conventions méthodologiques :

- les enquêtes d'accidents du travail ont été classées dans les interventions faites sur signalement externe ;
- l'assistance aux réunions de CHSCT a été classée dans les interventions faites à l'initiative des inspecteurs (même s'il reçoivent une invitation) ;
- les « contrevisites » (destinées à faire le point sur les suites d'une visite précédente) ont été rattachées à l'origine de la première intervention ;
- les interventions sur chantiers ont été décomptées suivant le mode de décompte existant dans SIE, c'est-à-dire en comptant autant d'interventions qu'il y a eu d'entreprises contrôlées sur un même chantier.

¹ Dans deux sections, l'analyse a été globalisée entre les deux contrôleurs.

1. INTERVENTIONS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Période analysée	Nombre d'interventions analysées	Interventions dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de décision ou suite à demandes d'avis		Interventions suite à signalements externes		Interventions à l'initiative de l'inspecteur du travail seul ou dans le cadre d'une action collective	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
IT1 - année 2003	356	54	15	99	28	203	57
IT2 - année 2003	415	64	15	49	12	302	73
IT3 - année 2003	220	53	24	41	19	126	57
IT4 - premier semestre 2004	74	19	26	29	39	26	35
IT5 - année 2003 + janvier à juillet 2004	125	37	30	20	16	68	54
IT6 - année 2003	100	31	31	45	45	24	24
IT7 - année 2003	99	36	36	22	22	41	41
IT8 - janvier à avril 2004	41	15	37	13	32	13	32
IT9 - année 2003	180	69	38	33	18	78	43
IT10 - janvier à avril 2004	70	51	73	2	3	17	24
part moyenne de chaque catégorie			33		23		44

2. INTERVENTIONS DES CONTRÔLEURS DU TRAVAIL

Période analysée	Nombre d'interventions analysées	Interventions dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de décision ou suite à demandes d'avis		Interventions suite à signalements externes		Interventions à l'initiative du contrôleur du travail seul ou dans le cadre d'une action collective	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2CT1 - année 2003	458	19	4	64	14	375	82
CT2 - janvier à avril 2004	46	3	6	22	48	21	46
CT3 - janvier à avril 2004	43	4	9	18	43	21	48
CT8 - année 2003	82	13	16	48	58	21	26
CT10 - premier semestre 2003	141	22	16	32	23	87	62
CT9 - janvier à avril 2004	46	8	17	18	39	20	43
CT13 - janvier à juillet 2004	131	24	18	31	24	76	58
CT11 - premier semestre 2003	140	26	19	54	39	60	43
CT4 - année 2003	212	56	27	39	18	121	57
CT5 - année 2003 (mi-temps)	92	26	28	36	39	30	33
CT7 - année 2003	97	27	28	38	39	32	33
CT12 - janvier à septembre 2003	292	97	33	120	41	75	26
2CT6 - septembre à décembre 2003	90	35	39	22	25	33	36
CT14 - premier semestre 2004	74	30	39	16	21	31	40
Part moyenne de chaque catégorie			21		34		45

● Les lignes « 2CT1 » et « 2CT6 » regroupent dans une analyse globale les interventions de deux contrôleurs du travail appartenant à une même section

**Annexe n° 3 : Visiteurs reçus en 2003 par les services de renseignements
et les sections d'inspection**

Annexe n° 3

Visiteurs reçus en 2003 par les services de renseignements et les sections d'inspection

	2003	Seine Saint Denis	Côte d'Or	Deux-Sèvres	Manche (Cherbourg)	Manche (Saint-Lô)	Sarthe	Bas-Rhin
A : Nombre de visiteurs reçus par le service de renseignements		4029	5698	5121	3358	1922	5770	non décompté
B : nombre d'appels téléphoniques traités par le service de renseignements		6776	24600	19800	11759	11259	12300	non décompté
C : Effectifs du service de renseignements (etp en moyenne annuelle)		3,9	4,8	5,3	2,6	1,6	3,8	5
A/B : nombre de visiteurs reçus par etp		1033	1187	966	1292	1201	1518	
B/C : nombre d'appels traités par etp		1737	5125	3736	4523	7037	3237	
D : Nombre de visiteurs reçus par les agents de contrôle		non décompté	954	767	405	254	1520	
D/A+D : Part des visiteurs reçus par les agents de contrôle		non connue	14,34%	13,03%	10,76%	11,67%	20,85%	non connue

Le ratio « part des visiteurs reçus par les agents de contrôle » est un indicateur du degré de prise en charge des sollicitations du public par le service des renseignements. Un même visiteur reçu successivement par le service de renseignement et par un agent de contrôle est compté deux fois. Les agents de contrôle reçoivent le public en général une demi-journée par semaine.