

INTERVENTION JEAN BESSIERE

DUSSELDORF 18-20 SEPTEMBRE 07

_

L'organisation de la « gouvernance » de l'inspection du travail (ministère du travail) en France a été sensiblement modifiée par la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail arrêté en mars 2006. Au plan institutionnel, deux organes nouveaux apparaissent :

- création de la Direction Générale du Travail (décret d'août 2006) nouvelle direction d'administration centrale qui se substitue à la Direction des Relations du Travail et à la Mission d'Appui et de Coordination (MICAPCOR). La DGT est clairement désignée comme « autorité centrale » au sens de la convention 81 et a autorité sur les services déconcentrés sur le champ travail ;
- création d'un Conseil National de l'Inspection du Travail (Décret mars 2007), organe consultatif placé auprès des ministres, dont la mission est de garantir l'exercice des missions de l'inspection du travail dans le respect des règles professionnelles et déontologiques internationales et nationales.

Cette évolution s'inscrit dans le cadre plus large de l'affirmation d'une « politique du travail » avec un objectif central : l'effectivité du droit, qui ne peut résulter que de la qualité de l'élaboration de la norme et de l'application de la norme et de la prise en compte de l'interdépendance entre élaboration et application. Toute l'organisation de la DGT tend au quotidien à assurer l'articulation entre élaboration et contrôle.

Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, qui prévoit une augmentation sensible des moyens humains consacrés à l'inspection (contrôle), vise essentiellement un meilleur « management » du système d'inspection du travail. Cette orientation forte part du constat issu de toutes les analyses effectuées au cours des dernières années d'un fort déficit en la matière.

Le PMDIT définit le management en trois dimensions :

- orientations
- mise en œuvre
- évaluation

Si ces trois dimensions peuvent apparaître comme chronologiquement distinctes et successives, l'objectif est de tendre à une approche globale du management.

Le plan donne des responsabilités de management aux 4 niveaux hiérarchiques qui correspondent à des échelons territoriaux.

- 1) La DGT, niveau national et central : autorité centrale qui donne les orientations, assure la responsabilité stratégique du bon fonctionnement d'ensemble du système

d'inspection du travail. Elle comporte un service d'animation territoriale, qui compte 3 départements :

- l'inspection médicale du travail
- l'animation et la programmation de la politique du travail
- l'appui et le soutien aux agents

2) Le niveau régional assure la programmation, l'animation et l'évaluation

3) Le niveau départemental exerce la responsabilité opérationnelle avec priorité au soutien ; il participe à l'élaboration du plan régional et à son adaptation départementale

4) La structure de base est la section : territoriale et généraliste

La notion de pilotage recouvre une partie importante du management au même titre que le soutien aux agents.

Dans l'immédiat, le plan de modernisation l'oriente sur trois préoccupations majeures :

- définition du cadre de l'action et de la programmation
- valorisation de l'action
- organisation de l'action

La programmation est une notion qui doit être précisée en France car pour l'essentiel, l'activité de l'inspection du travail a été exercée au fil de l'eau, avec une très large part à l'initiative individuelle dans une interprétation extensive de l'« indépendance d'action ». Le plan de modernisation entend modifier profondément les pratiques afin de promouvoir une politique de service, qui préserve cependant, l'initiative individuelle. Il s'agit donc de conjuguer le pro-actif avec le réactif, sans perdre de vue que l'activité de l'inspection du travail ne s'exerce pas que par le contrôle au sens strict.

Cette préoccupation se traduit par l'affirmation de trois équilibres dans l'activité de l'inspection du travail, mais aussi par une volonté d'« ouvrir » l'inspection afin que son action s'enrichisse par la confrontation avec d'autres pratiques, à l'interministériel, à l'international, et dans diverses formes de partenariat. Cependant, les dispositions de l'article 5 de la convention 81, essentielles dans la définition de la gouvernance, demeurent d'une application délicate en France.

La valorisation de l'action est un volet extrêmement important dans la mesure où elle répond à un objectif externe (l'agent public doit rendre compte de son action à la collectivité qui la finance) et à un objectif interne (mobilisation, reconnaissance...). Elle peut aussi contribuer elle-même à l'application du droit puisque l'information « grand public » sur l'action de l'inspection peut inciter les employeurs à réfléchir à l'application de droit avant que le contrôle ne soit effectué.

Trois outils sont promus par le plan de modernisation. Ils peuvent tous trois être utilisés pour une politique de communication, qui a fait l'objet d'un cahier des charges et qui sera mise en œuvre au début de l'année 2008.

Il convient sans doute de mettre en exergue, outre le rapport au BIT, la nouvelle appréhension de l'article 3 de la convention 81 à travers « l'aperçu quadrimestriel », vecteur des signalements des inspecteurs du travail sur les manquements de la législation, et aussi l'observatoire des suites pénales, susceptible d'éclairer les débats sur les « sanctions » (quel type de sanctions pour une meilleure effectivité du droit ?).

L'appui et le soutien aux agents doit être omniprésent dans le management.

Trois types d'appui sont le plus souvent cités :

- appui méthodologique
- appui juridique
- protection des agents

S'agissant de l'appui méthodologique, il prend la forme d'outils (mémento, guide,...) et d'échanges sur les pratiques professionnelles organisés avec un réseau « d'agents ressources méthodes » et des « équipes pluridisciplinaires » sur le champ de la santé au travail, mais aussi avec une cinquantaine de groupes de travail constitués depuis la fin de l'année 2007 sur toutes sortes de sujets.

L'appui juridique porte aussi bien sur les questions de compétences que sur l'expertise de points délicats, que sur la lisibilité des textes mais aussi de la jurisprudence. Il se conjugue avec l'instruction des recours hiérarchiques contre les décisions des inspecteurs du travail, avec l'objectif d'une production, par l'autorité centrale, de documents retraçant les principales observations qu'elle a pu faire à l'occasion de cette instruction.

Le soutien aux agents en difficulté est inscrit comme un axe majeur du plan de développement et de modernisation. Il s'adresse aux agents ayant rencontré des difficultés en contrôle (incivilité, outrages...) et aux agents mis en cause par la justice en leur qualité d'agent public.

L'appui est organisé au niveau central et régional, avec des cellules d'appui intervenant sur les aspects juridiques, judiciaires, et psychologiques. Des procédures ont été définies et le ministre suit lui-même avec attention les différents incidents, se réservant la possibilité d'intervenir lui-même auprès des agents ou publiquement. Dans le prolongement de son action en ce domaine au niveau national, l'autorité centrale s'est fortement impliquée dans les travaux menés sur ce thème par le CHRIT.