

Les Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail de l'OIT : entre points de vigilances et risques d'instrumentalisation au détriment du système français

Le 3 mai 2022, le Conseil d'administration de l'OIT a publié sur son site internet un document intitulé « *Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail* ». Adoptées lors d'une réunion tripartite des expert.e.s indépendant.e.s de l'OIT le 16 décembre 2021 à Genève, « *L'objectif des directives est de fournir aux mandants des orientations techniques détaillées sur les principes clefs contenus dans les conventions n° 81 et 129 à l'aune des pratiques et défis contemporains.* »¹

L'ambition sans cesse réaffirmée de l'OIT consistant à s'adapter et à répondre aux défis contemporains du monde du travail se reflète dans nombre de ces déclarations. Dans sa « *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail* »², adoptée à l'issue de la 108^{ème} session de la Conférence internationale du travail en juin 2019 à Genève, elle y énonce que « *le monde du travail connaît une transformation profonde, sous l'effet de l'innovation technologique, de l'évolution démographique, des changements environnementaux et climatiques, de la mondialisation, et des inégalités persistantes qui ont de profondes répercussions sur la nature du travail et son avenir de même que sur la place et la dignité de l'être humain dans ce nouveau contexte.* »

Elle ajoutait en outre que « *Les normes internationales du travail doivent également refléter les évolutions du monde du travail, protéger les travailleurs et tenir compte des besoins des entreprises durables, et être soumises à un contrôle efficace et faisant autorité.* »

Ainsi, parfaitement consciente de ces enjeux, l'OIT a donc entrepris de se moderniser. Un processus long qui nécessite – outre l'élaboration de nouvelles normes, telle la Recommandation sur les apprentissages de qualité, adoptée lors de la 111^{ème} session de la CIT en juin 2023 à Genève³ – de réviser et parfois même supprimer certaines normes existantes considérées comme obsolètes.

¹ https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_844152/lang--fr/index.htm

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711695.pdf

³ <https://www.cgt.fr/comm-de-presse/loit-valide-une-recommandation-sur-lapprentissage-dont-la-france-devrait-sinspirer-pour-ameliorer>

Cette démarche de « *toiletage* » progressif des normes internationales du travail peut s'avérer tantôt salubre, tantôt problématique, compte tenu des intérêts et stratégies divergents des parties prenantes. Il ne faut en effet pas oublier que l'OIT est un organe de décision tripartite. Autrement dit, il est composé de représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements de ses États membres. Autant de considérations géopolitiques et sociales qu'il faut concilier pour parvenir à faire consensus.

L'adoption de ces nouvelles « *Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail* » s'inscrit ainsi pleinement dans ce contexte. Les expert.e.s indépendant.e.s de l'OIT jugeant que certains instruments afférents à ce sujet méritaient eux aussi d'être retravaillés.

Comme le rappelle l'avant-propos du document, « *La Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable⁴ a réaffirmé la nécessité d'investir dans la capacité de l'OIT à soutenir les efforts de ses Membres pour atteindre les objectifs de l'OIT en renforçant les systèmes d'inspection du travail. La Déclaration a reconnu la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, comme étant les normes les plus pertinentes du point de vue de la gouvernance. »*

Pour autant, si l'objectif affiché est de donner aux États membres des orientations claires sur la mise en œuvre pratique de ces conventions de gouvernance⁵, au regard des nouveaux enjeux du monde du travail, elle balaie dans son sillage la suppression de la Recommandation n° 20 sur l'inspection du travail de 1923⁶. Cet instrument juridique non contraignant, au contraire des conventions, avait cependant pour mérite de poser des principes inhérents aux fonctions et missions de l'inspection du travail, repris pour partie dans le Code du travail français.

Décidée lors de la 111^{ème} session de la CIT de juin 2023 à Genève⁷, la disparition de ce texte – jugé « dépassé » – pour lui voir substituer ces Directives pose des questions sur les finalités et l'usage potentiel de ce nouvel outil par les États membres.

Une vigilance accrue à laquelle appelle la CGT, alors que le document peine à rassurer malgré un rappel ferme de son régime juridique : « *Les directives ne sont pas juridiquement contraignantes. Elles sont fondées sur l'ensemble des principes, droits et obligations énoncés dans les normes internationales du travail, et aucune de leurs dispositions ne saurait justifier une modification des obligations incombant aux États Membres ayant ratifié ces normes. »*

⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099767.pdf

⁵ Conventions de gouvernance : « *Le Conseil d'administration du BIT a également qualifié quatre autres conventions d'instruments de gouvernance (ou prioritaires), encourageant ainsi les États Membres à les ratifier en raison de leur importance pour le fonctionnement du système de normes internationales du travail. » Voir en ce sens : <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--fr/index.htm>*

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R020

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_830279.pdf et https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_866956.pdf

1. Une protection amoindrie des missions de l'inspection du travail

Au regard de la recommandation n° 20 de 1923, le point 1.2.2 de ces nouvelles Directives relatif à la compatibilité des tâches est bien en deçà des principes fixés antérieurement :

« 1.2.2. Les inspecteurs du travail ne doivent pas consacrer de temps à des tâches subsidiaires ou accessoires au détriment de celles qui devraient constituer l'essentiel de leur travail. Les gouvernements ne doivent pas attribuer ou conférer aux inspecteurs du travail des pouvoirs ou responsabilités d'inspection supplémentaires concernant des questions de réglementation ou d'administration autres que celles énoncées à l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 81 et à l'article 6, paragraphe 1, de la convention no 129. »

Il y a ici une atténuation notable, ainsi qu'une sélection opérée des obligations pourtant fixées jusqu'à présent de manière explicite par la recommandation n° 20, aux termes de laquelle :

« 2. Dans la mesure où il apparaîtrait possible et utile de confier aux inspecteurs, en raison de la facilité du contrôle ou en raison de l'expérience que leur donne leur fonction essentielle, des tâches accessoires, variant d'ailleurs selon les préoccupations, les traditions ou les mœurs des divers pays, ces tâches peuvent leur être assignées à condition :

(a) qu'elles ne puissent en rien porter atteinte à l'accomplissement de leur fonction essentielle ;

(b) qu'elles soient, autant que possible, rattachées par leur nature même à l'effort primordial de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ;

(c) qu'elles ne puissent en rien compromettre l'autorité et l'impartialité dont ils ont besoin auprès des employeurs et des travailleurs. »

Cette orientation est particulièrement problématique compte tenue de la volonté actuelle du Gouvernement d'instrumentaliser les services d'inspection du travail en France : pour les consacrer à la chasse aux sans-papiers ou encore aux contrôles discriminatoires, notamment islamophobes. Au contraire, le principe de compatibilité des tâches confiées à l'inspection du travail devrait être précisé et renforcé dans un contexte de montée en puissance de l'extrême droite et de ses idées, tant au niveau national qu'international.

2. Des mesures managériales délétères : entre planification, programmation, outil numérique et objectif chiffré individuel (!)

Les Directives introduisent dans leur troisième partie des aspects organisationnels qui ne figurent ni dans les conventions n° 81 et n° 129 de l'OIT, ni dans feu la Recommandation n° 20.

Ces derniers laissent transparaître une volonté d'imposer une logique bureaucratique, laquelle porte directement atteinte au principe d'indépendance des agent.e.s.

Une idéologie managériale dangereuse, à l'image des points suivants :

« 3.2.2. Volet central de l'action de l'inspection du travail, le cycle de planification et de programmation, suivi de la production des rapports d'inspection, est une méthodologie cohérente et objective, qui permet de traiter les problèmes majeurs liés aux conditions de travail et d'emploi, et de prévoir les zones géographiques ou les secteurs d'activité où des interventions ciblées pourraient s'avérer nécessaires. »

« 3.2.3. La planification des activités de l'inspection du travail au moyen d'un système annuel de gestion par objectif introduit un élément de rationalité fondamentale. Cette planification annuelle, qui devrait être coordonnée par l'autorité centrale en tenant compte des spécificités régionales, permet de structurer une part importante des activités d'inspection, de rationaliser l'affectation des ressources du système et, partant, d'en améliorer l'efficacité. »

« 3.3.3. Les mesures de suivi et d'évaluation des activités de l'inspection du travail doivent intégrer des paramètres et des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) permettant de vérifier que: a) les résultats individuels et organisationnels respectent l'échéancier, les normes et les spécifications définies dans la planification; »

« 3.4.2. Les technologies de l'information et de la communication, lorsqu'elles existent, permettent aux inspecteurs du travail de rendre systématiquement compte de chacune de leurs activités. »

3. Une grave remise en cause du principe de la libre décision des inspecteurs.trices du travail

Les points 3.4.4, 3.4.5 et 6.3.3 de ce texte instaurent des principes mettant directement en cause la libre décision des agent.e.s :

« 3.4.4. (...) Parce qu'ils constituent la première source de renseignements et la base du système de collecte de données et d'information, ces rapports individuels doivent être élaborés et enregistrés conformément aux instructions précises de l'autorité centrale. »

« 3.4.5. (...) Des règles contraignantes devraient s'appliquer à cet égard pour tout le corps d'inspection, avec des normes précises et réalistes; par exemple, un rapport d'inspection de routine devrait être remis au superviseur au plus tard une semaine après la visite. (...) »

« 6.3.3. La fixation préalable de critères permettant de décider s'il est judicieux d'imposer ou de proposer des sanctions et leurs modalités renforce la cohérence des décisions des inspecteurs du travail, ce qui accroît leur légitimité et leur crédibilité aux yeux des parties concernées. »

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que l'article 17 alinéa 2 de la Convention n° 81 de l'OIT stipule qu' « Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites. »

4. L'absence de garanties contre les discriminations dans le processus de recrutement des agent.e.s de l'inspection du travail

A nouveau dans son point 4.2.7, les « Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail » introduisent des notions totalement étrangères aux articles des conventions n° 81 et n° 129 de l'OIT :

« 4.2.7. Pour l'autorité compétente, des entretiens approfondis, menés de manière équitable et objective, constituent le moyen idéal de choisir les meilleurs candidats. Lors du processus de sélection, il peut être demandé aux candidats de passer des tests écrits permettant d'évaluer leurs connaissances juridiques et/ou techniques utiles pour le poste. »

Ainsi, dans le processus de sélection, les écrits deviennent secondaires dans un contexte où les oraux de concours sont un facteur important de discrimination, notamment au Ministère du travail⁸.

A *contrario*, les stipulations de l'article 7 de la convention n° 81 de l'OIT ne comportent à ce titre aucune prescription précise sur les modalités de sélection :

« 1. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des membres des services publics, les inspecteurs du travail seront recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer.

2. Les moyens de vérifier ces aptitudes seront déterminés par l'autorité compétente.

3. Les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée, pour l'exercice de leurs fonctions. »

Ces Directives, et à plus forte raison leur mise en œuvre, appellent plus que jamais à la mobilisation pour la défense des missions de l'inspection du travail, tant au niveau national qu'international. Pour cause, ce texte pose une série de questions, dans un contexte où l'inspection du travail n'a jamais été aussi malmenée en France que ces dernières années.

⁸ Rapport de Yannick L'Horty sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public du 16 juillet 2016 (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-de-yannick-lhorty-sur-discriminations-dans-lacces-a-lemploi-public.html>)

Une analyse comparative des textes met en exergue qu'un très grand nombre de dispositions issues de la Recommandation n° 20 sont reprises et/ou référencées dans le nouveau texte des Directives. Ce qui est assez curieux pour un texte jugé « dépassé ».

En outre, s'agissant de la portée juridique de ces deux instruments, elle est identique, à savoir qu'elle ne contraint pas les Etats membres à leur stricte application, mais a au contraire pour objectif de les inciter, de les aiguiller dans la mise en œuvre concrète des conventions. Ceci – comme démontré précédemment – en allant parfois beaucoup plus loin que lesdites conventions elles-mêmes dans les mesures prodiguées visant à les appliquer.

Dès lors, « à qui profite le crime ? » L'objectif n'était il pas pour certains Etats membres – plus que « d'actualiser » un outil juridique non contraignant par un autre – de se débarrasser insidieusement de certains principes fondamentaux de l'inspection du travail qu'ils souhaitaient voir disparaître ?

S'il faut savoir raison garder et admettre objectivement que ce texte n'est pas entièrement sujet à défiance, il n'en demeure pas moins que la substitution de ces nouvelles Directives à la Recommandation n° 20 ne sauraient – sur l'ensemble des points répertoriés ci-dessus – contribuer à la bonne application des conventions internationales. Bien au contraire, ceux-ci constituent autant de dangers pour les prérogatives et missions de l'inspection du travail, à l'heure où le musèlement par le Gouvernement de ses propres agent.e.s ne faiblit pas.

En France, personne n'a oublié l'affaire TEFAL, de même que les menaces et le chantage opérés à l'encontre de Laura PFEIFFER. L'inspectrice du travail, qui avait en effet tenté de dénoncer en 2013 auprès du Conseil national de l'inspection du travail des faits de collusion entre l'employeur et sa hiérarchie, pour mettre un terme au contrôle qu'elle diligentait dans l'entreprise.

En outre, la période du COVID 19 et l'affaire Anthony SMITH a montré la fragilité des protections attachées aux missions de l'inspection du travail. Une plainte a été déposée en ce sens le 16 avril 2020 auprès du Bureau International du Travail par l'intersyndicale du Ministère du travail CGT-FSU-SUD-CNT. Elle est actuellement toujours en cours d'instruction. Dans ce contexte, il est essentiel de réaffirmer aux niveaux national et international le principe d'indépendance, la lutte contre les influences extérieures indues, et contre toutes les formes de répression des agent.e.s de l'inspection du travail.

Enfin, comment ne pas citer également l'inspecteur du travail Gérald LE CORRE, qui depuis 2018 fait toujours l'objet de persécutions et de tentatives d'exclusions d'instances interprofessionnelles dans lesquelles il est mandaté, au seul titre de son appartenance syndicale à la CGT, et ce alors même que la Justice lui a donné raison.

Le syndicat CGT SNTFEP et la confédération CGT prendront leurs responsabilités pour dénoncer au niveau international la tentative honteuse de réinterprétation et de déformation des principes fondamentaux de l'inspection du travail inscrits dans les conventions n° 81 et n° 129 de l'OIT.