

N° 304

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 187 de l'Organisation internationale du travail relative au cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail,

Par M. Jean-Louis CARRÈRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 375 (2011-2012) et 305 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN FLÉAU MONDIAL	7
II. UN CADRE PROMOTIONNEL POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL	8
A. LE CONTENU DE LA CONVENTION	8
B. LES CONSÉQUENCES DE SA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE	10
III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	10
A. UNE DÉMARCHE ORIGINALE	10
1. <i>Une démarche novatrice</i>	11
2. <i>Une démarche appropriée</i>	11
B. UNE DÉMARCHE POSITIVE	11
1. <i>Un point d'appui</i>	11
2. <i>Une occasion de renforcer la protection des travailleurs</i>	11
3. <i>Une occasion de dépasser le débat sur le caractère protectionniste des normes sociales internationales</i>	12
C. UN TEXTE QUI SUSCITE NÉANMOINS DES INTERROGATIONS	12
1. <i>La présentation d'un rapport sur son application</i>	12
2. <i>Un appui supplémentaire en cas de recours</i>	13
3. <i>L'absence de mécanismes d'incitation à sa ratification</i>	13
a) <i>La lenteur du processus de ratification</i>	13
b) <i>L'insuffisance des mécanismes d'incitation à la ratification</i>	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18

La Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté le 15 juin 2006 une convention n° 187 concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé du travail. La ratification de cette convention est soumise à l'autorisation du Parlement par le présent projet de loi.

L'OIT¹ est l'institution chargée au niveau mondial d'élaborer et de superviser les normes internationales du travail. C'est la seule agence des Nations unies dotée d'une structure tripartite qui rassemble des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, pour élaborer ensemble des politiques et des programmes et promouvoir le travail décent pour tous. Elle a pour principaux objectifs de promouvoir les droits au travail, d'encourager la création d'emplois décents, de développer la protection sociale et de renforcer le dialogue social dans le domaine du travail.

Depuis 1947, la Conférence générale² de l'Organisation internationale du travail a adopté une trentaine de textes, conventions et recommandations dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail et notamment la convention n° 155 adoptée le 22 juin 1981.

Il s'agit d'un thème majeur, car les accidents du travail et les maladies professionnelles constituent un fléau mondial.

¹ L'OIT fut fondée en 1919, à la suite d'une guerre destructrice, afin de poursuivre une vision basée sur le principe qu'il ne saurait y avoir de paix universelle et durable sans un traitement décent des travailleurs. L'OIT devint la première agence spécialisée des Nations unies en 1946.

² La Conférence générale est composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

I. UN FLÉAU MONDIAL

Selon l'OIT, « **toutes les 15 secondes, un travailleur meurt d'un accident ou d'une maladie liés au travail ; toutes les 15 secondes, 160 travailleurs sont victimes d'un accident lié au travail. Chaque jour, 6 300 personnes meurent d'un accident du travail ou d'une maladie liés au travail – soit plus de 2,3 millions de morts par an.** La plupart des 317 millions d'accidents qui se produisent chaque année ont pour conséquence des absences prolongées du travail ».

Les facteurs à l'origine des accidents du travail et les lésions professionnelles pourraient être éliminés en appliquant des mesures et des méthodes, notamment de prévention, qui existent déjà. De nombreux pays industriels sont dotés de systèmes complets de gestion de la sécurité et de la santé au travail, ce qui explique que les taux d'accidents du travail sont en constante diminution dans ces pays. Une part croissante des lésions professionnelles dans le monde a lieu dans les pays en développement. Ainsi, selon l'OIT, « un ouvrier au Pakistan a huit fois plus de risque d'être victime d'un accident mortel au travail qu'un ouvrier en France ». Le degré de protection contre les risques professionnels varie non seulement selon le pays, mais aussi selon le secteur économique et la taille de l'entreprise. C'est dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie, de la mine et de la construction que l'on trouve les taux d'accidents du travail les plus élevés, et les petites entreprises et l'économie informelle sont en général plus touchées par ce phénomène que les grandes.

Le coût humain de cette menace quotidienne est colossal tant pour les individus, que pour les entreprises et la collectivité. **Selon l'OIT, si l'on prend en considération les indemnités versées, les heures de travail perdues, l'interruption de la production, les frais médicaux etc., ces pertes seraient estimées chaque année à quelque 4 % du PNB mondial, voire bien davantage.**

Les conditions de sécurité et de santé au travail varient très sensiblement selon les pays, les branches d'activité et les groupes sociaux. Le nombre de décès et de lésions est particulièrement élevé dans les pays en développement où une grande partie de la population travaille dans des secteurs dangereux tels que l'agriculture, la pêche ou l'exploitation minière. Ce sont les plus démunis et les moins protégés – en général les femmes, les enfants et les migrants – qui sont les plus touchés dans le monde.

La mondialisation des économies et les mutations profondes qu'elle entraîne génèrent de nouveaux types de risques et d'exposition. Elles ont de fortes répercussions sur la sécurité et de la santé au travail.

II. UN CADRE PROMOTIONNEL POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL

L'adoption, par la Conférence internationale du Travail en 2006, de la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, et de la recommandation n° 197¹, constitue une initiative nouvelle dans le domaine de la prévention. L'objectif de cette convention consiste à mettre les stratégies fondamentales de l'OIT au service de l'amélioration continue de la prévention.

A. LE CONTENU DE LA CONVENTION

Le contenu de cette convention, plus promotionnelle que contraignante, souligne deux stratégies complémentaires, à savoir l'établissement, le maintien et le développement d'une culture de prévention en matière de sécurité et de santé, d'une part, et, d'autre part, l'application, au niveau national, d'une méthode de gestion des systèmes de sécurité et de santé au travail.

La convention fixe les principes généraux et les objectifs essentiels auxquels les États sont invités à adhérer. Outre le rappel des droits fondamentaux des travailleurs en matière de protection de leur intégrité physique et mentale au travail tels qu'ils figurent dans les textes majeurs comme la déclaration de Philadelphie de 1944 qui oblige l'OIT à seconder la mise en œuvre de programmes nationaux et la convention n° 155 concernant la sécurité et la santé des travailleurs et le milieu de travail adopté en 1981, le **préambule** réaffirme l'importance de promouvoir, de façon continue, une culture de prévention nationale en matière de santé et de sécurité au travail.

Le dispositif, quant à lui énonce **une série de définitions (article 1)** et établit l'architecture générale du cadre promotionnel qui doit comprendre une politique nationale, d'une part, un système et un programme national, d'autre part.

Ainsi le dispositif fixe t'il des **objectifs (article 2)** :

- promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail ;
- prendre des mesures actives en vue de réaliser progressivement un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système national et de programme nationaux
- veiller à tenir compte du cadre international énoncé par l'OIT et, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, à

¹

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312534,fr:NO

considérer les mesures à prendre pour ratifier les conventions pertinentes de l'OIT en ce domaine.

Il définit le cadre de **la politique nationale** à élaborer (**article 3**) avec :

- comme objectif, la promotion et la progression du droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre ;
- comme méthode, la consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives ;
- et comme domaines : l'évaluation des risques et dangers, la lutte à la source contre ceux-ci, le développement d'une culture de prévention (information, consultation, formation).

Il définit également le contenu **d'un système national (article 4)** à mettre en place qui doit inclure :

- la législation, et le cas échéant les accords collectifs, ou tout autre instrument pertinent ;
- une autorité ou un organisme responsable ;
- des mécanismes assurant le respect des normes y compris des systèmes d'inspection ;
- la promotion au sein des établissements de la coopération entre employeurs et travailleurs ;
- ainsi que, s'il y a lieu, un organe tripartite consultatif, des services d'information, une offre de formation, des services de santé au travail, la recherche, la collectes et l'analyse des données sur les lésions et maladies professionnelles, des dispositions en vue d'une collaboration avec les régimes d'assurances et de sécurité sociale couvrant les lésions et maladies professionnelles, des mécanismes de soutien pour l'amélioration progressive des conditions dans les petites entreprises et dans l'économie informelle.

Il donne des indications sur le contenu du **programme national (article 5)** à élaborer, à mettre en œuvre, à contrôler et à évaluer périodiquement avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs : promotion du développement d'une culture de prévention nationale, contribution à la protection des travailleurs en éliminant ou en réduisant autant que faire se peut les dangers et les risques, analyse régulière de la situation nationale comportant une analyse du système national mis en place, établissement d'objectifs, de cibles et d'indicateurs de progrès...

Enfin, il comprend des **dispositions finales (articles 6 à 14)** qui précisent que la convention ne porte révision d'aucune convention ou recommandation internationale du travail (article 6), et organisent la communication des ratifications au directeur général du Bureau international du travail (BIT), organe exécutif de l'OIT (article 7), et décrivent les conditions d'entrée en vigueur de la convention (article 8), de dénonciation et

de reconduction (article 9), la communication aux membres de l'organisation de ces décisions (article 10), ainsi que la communication au secrétaire général des Nations unies de ces informations (article 11). Elles prévoient que le conseil d'administration du BIT présentera à la Conférence générale, chaque fois qu'il le jugera nécessaire, un rapport sur l'application de la convention et examinera s'il convient de proposer sa révision (article 12). Elles précisent les modalités de révision (article 13) et que les versions française et anglaise de la convention font également foi (article 14).

Elle est assortie, pour sa mise en œuvre, d'une recommandation n° 197¹ qui la complète et prévoit notamment la mise à jour régulière d'un profil national qui dresse un bilan de la situation existante ainsi que les progrès accomplis et rassemble des données statistiques précises. Elle prévoit également le cadre d'une coopération technique internationale et de l'échange d'informations.

B. LES CONSÉQUENCES DE SA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE

L'étude d'impact montre que la France, qui a soutenu la mise en place de cette démarche au sein de l'OIT, satisfait d'ores et déjà aux exigences de la convention et dispose des politiques, systèmes et programmes visés par elles. Il n'y a donc aucun impact juridique ou économique pour notre pays, si ce n'est le maintien de ce cadre et la promotion d'une amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail. Pour autant, il n'y a pas d'effet cliquet qui empêcherait une redistribution des objectifs, des priorités et des moyens mis en œuvre au sein de cette politique. Elle n'entre pas non plus en contradiction avec les dispositions du droit communautaire, particulièrement développées en matière de santé et de sécurité au travail, notamment sous forme de directives lesquelles ont été intégralement transposées en droit français.

III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

La convention appelle les observations suivantes.

A. UNE DÉMARCHE ORIGINALE

La démarche est originale **puisque'il ne s'agit pas de fixer des normes à respecter ou des objectifs chiffrés à atteindre mais d'obliger les États à mettre en place des politiques publiques. Il s'agit d'une démarche promotionnelle et non d'une démarche prescriptive.**

¹

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312534,fr:NO

1. Une démarche novatrice

Elle est novatrice en ce qu'elle tente de présenter **une "approche intégrée" de l'action normative, combinant dispositions de droit et d'autres formes d'action.** Elle est conçue comme une directive-cadre fixant des objectifs généraux plus que des prescriptions détaillées. Cette démarche moderne a également inspiré la convention n° 188 sur le travail dans le secteur de la pêche (2007) ou la recommandation n° 200 sur le VIH et le milieu professionnel (2010).

2. Une démarche appropriée

Cette démarche est sans doute plus appropriée compte tenu de la diversité des situations en fonction du niveau de développement économique et social des États, de leurs approches et de leurs capacités d'intervention en matière de sécurité et de santé au travail.

Elle incite les États à mettre en œuvre une démarche de progrès dont elle définit les instruments sans exiger d'engagements sur les normes à atteindre, ce qui est **acceptable pour le plus grand nombre, ce qui a permis l'adoption de la convention par la Conférence générale de l'OIT en juin 2006 à une très large majorité – 455 voix pour, contre 2 et 5 abstentions - et devrait faciliter sa ratification.**

Elle permet de développer l'attention des autorités des États sur ces questions et fournit un cadre de référence pour inciter à la mise en place de politique et de dispositions concrètes et susciter la vigilance de l'ensemble des parties prenantes, notamment les organisations professionnelles et syndicales.

B. UNE DÉMARCHE POSITIVE

Cette démarche est positive dans la mesure où elle incite chaque État à progresser.

1. Un point d'appui

Elle constitue **un point d'appui pour les organisations de travailleurs** pour susciter l'action des autorités politiques et des organisations d'employeurs.

2. Une occasion de renforcer la protection des travailleurs

La convention contribuera à augmenter la protection des travailleurs dans des États où cette préoccupation et jusqu'à présent absente ou peu présente. La France soutient naturellement le respect des

normes sociales par le plus grand nombre d'États, en les incitant à ratifier les conventions et notamment les fondamentales. Mais ces démarches classiques et prescriptives se heurtent souvent à une réaction vive des pays en développement et émergents qui les considèrent comme une forme de protectionnisme de la part des pays développés. C'est tout le débat de la "clause sociale" à l'OMC, l'une des pierres d'achoppement de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999.

3. Une occasion de dépasser le débat sur le caractère protectionniste des normes sociales internationales

Force est bien de constater que les entreprises installées dans les États dépourvus de législation ou peu exigeants en matière de sécurité et de santé au travail bénéficient du fait de cette situation d'un avantage concurrentiel par rapport à celles implantées dans les États qui se sont engagés au respect de normes de protection. Sans méconnaître la nécessité d'une progressivité dans l'application de standards, nombre de pays développés ont mis en évidence que l'absence de normes de protection sociale et environnementale permettait le maintien de coûts de production (dont les coûts de main d'œuvre) peu élevés et donc un avantage compétitif élevé au détriment de la santé et du bien-être des travailleurs ou des populations locales en maintenant qu'il pouvait constituer un facteur de délocalisation d'activités productives. En instaurant une démarche de progrès dont les États maîtrisent le rythme et les modalités, la convention fournit des instruments et un cadre qui permettront peut-être de dépasser le débat sur le caractère protectionniste des normes sociales internationales sans sacrifier l'objectif fondamental d'une meilleure protection des travailleurs.

C. UN TEXTE QUI SUSCITE NÉANMOINS DES INTERROGATIONS

La convention suscite néanmoins des interrogations dans la mesure où elle est peu contraignante. **Le dispositif ne comprend, en effet, ni sanction, ni incitation au niveau international.**

1. La présentation d'un rapport sur son application

La convention ne prévoit que la présentation à la Conférence générale d'un rapport sur son application. La publicité donnée à ce document pourrait constituer une forme de sanction s'il met en évidence une carence dans sa mise en œuvre. En effet, quand un État ratifie une convention, il se soumet à un système de supervision, ou de contrôle de l'application : il est donc tenu de présenter un rapport d'application tous les 5 ans¹. Ces rapports

¹ Il s'agit d'une convention "technique" à la différence des 8 conventions fondamentales de l'OIT qui doivent faire l'objet de rapport tous les trois ans

peuvent donner lieu à des observations par une Commission d'experts indépendants et faire l'objet d'un débat tripartite devant la Conférence internationale du Travail, au mois de juin de chaque année. Il ne s'agit donc pas de sanctions en cas de manquement à proprement parler mais en effet, d'une publicité et d'une mobilisation des membres (États et partenaires sociaux) sur un cas en particulier.

En outre, dans le cadre du système contentieux, une organisation professionnelle ou un autre État peut estimer qu'un État ne se conforme pas aux dispositions d'une convention, ce qui peut donner lieu à la création d'une Commission d'enquête (article 26 de la Constitution OIT) chargée d'examiner les manquements allégués et de proposer une solution.

2. Un appui supplémentaire en cas de recours

Sans préjuger du droit national applicable dans chaque État, on peut imaginer que la carence dans la mise en œuvre de la convention puisse susciter des recours de la part de travailleurs ou de leurs organisations syndicales dès lors que cela constituerait un préjudice. Mais il est peu probable que ces recours puissent aboutir compte tenu de la généralité des principes et objectifs définis dans la convention, de son caractère peu normatif et de la difficulté qu'il y aura à établir un lien direct de causalité entre le dommage subi et l'inaction des autorités.

Elle peut cependant venir à l'appui d'un recours en responsabilité à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, comme un élément supplémentaire de la carence de l'État et s'ajouter, le cas échéant, au faisceau de preuves de son inaction, sans en constituer le seul motif.

3. L'absence de mécanismes d'incitation à sa ratification

a) La lenteur du processus de ratification

Seuls, 25 États ont ratifié cette convention, à ce jour.

Pays	Date
Allemagne	21 juillet 2010
Autriche	20 mai 2011
Bosnie-Herzégovine	9 mars 2010
Canada	13 juin 2011
Chili	27 avril 2011
Chypre	14 mai 2009
Corée, République de	20 février 2008
Cuba	5 août 2008

Pays	Date
Danemark	28 janvier 2009
Espagne	5 mai 2009
Ex-République yougoslave de Macédoine	3 octobre 2012
Finlande	26 juin 2008
Japon	24 juillet 2007
Malaisie	7 juin 2012
Maurice	19 novembre 2012
Moldova, République de	12 février 2010
Niger	19 février 2009
Royaume-Uni	29 mai 2008
Russie, Fédération de	24 février 2011
Serbie	16 septembre 2009
Singapour	11 juin 2012
Slovaquie	22 février 2010
Suède	10 juillet 2008
Tchèque, République	13 octobre 2008
Togo	30 mars 2012

Le Japon et la Corée du sud sont les premiers pays à avoir ratifié la convention. Au nombre de ces États on ne compte que 10 États membres de l'Union européenne dont l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Espagne. Il est à noter que la Russie et le Canada ont ratifié la convention, et quelques pays en développement (Cuba, Moldavie, Niger, Togo, Maurice). On constate l'absence de nombre de pays émergents comme la Chine, le Brésil, l'Inde, les pays d'Asie du Sud-est (à l'exception de la Malaisie et de Singapour) ou la Turquie, mais aussi celle des États-Unis.

La France n'a d'ailleurs pas été très performante dans l'engagement du processus de ratification. Votre rapporteur regrette vivement que la France qui est le 2^{ème} État de l'OIT à avoir ratifié le plus grand nombre de conventions et qui a milité au sein de cette organisation en faveur de cette convention, ait attendu près de six ans avant de solliciter des assemblées parlementaires l'autorisation de procéder à sa ratification, quels qu'en aient été les motifs.

b) L'insuffisance des mécanismes d'incitation à la ratification

Il n'existe pas de mécanismes d'incitation à la ratification de la convention. **Votre rapporteur se demande si des incitations ne pourraient pas être mise en la matière**, par exemple en conditionnant l'adhésion à certaines organisations internationales comme l'OMC, ou le bénéfice de

certaines politiques de coopération ou de voisinage ou l'association ou l'adhésion, de l'Union européenne (si tant est que l'ensemble des pays de l'Union ratifient la présente convention) ou encore la recevabilité de la candidature aux marchés publics, à la ratification (voire à la mise en œuvre effective) de cette convention. Il souhaite que la France entreprenne des démarches en ce sens auprès des institutions et de ses partenaires de l'Union européenne.

Il souhaite également que le ministère de la santé et le ministère des affaires étrangères réfléchissent aux **modalités d'expertise et de conseil** qu'ils pourraient mettre à **disposition des pays les moins avancés pour les aider à entreprendre cette démarche**, et prennent leurs places dans le dispositif de coopération internationale prévu par la recommandation n° 197 associée à la convention.

CONCLUSION

Sous ces réserves, votre rapporteur donne un avis favorable à la ratification de cette convention et propose son examen par le Sénat sous la forme simplifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 janvier 2013, sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et a proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.