

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

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

NOR : MAEX1015016L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I - Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

La convention n° 187 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail a été adoptée lors de la 95^{ème} session de la conférence internationale du travail qui s'était réunie à Genève du 31 mai au 16 juin 2006.

Elle représente l'aboutissement d'un long processus engagé dès 2000 par le conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT) visant à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de santé et de sécurité au travail, comprenant notamment un plan d'action.

La France a dès l'origine pris une part très active au processus qui a conduit à l'adoption de la convention 187 et de la recommandation 197 qui l'accompagne. Par ailleurs, avec la mise en œuvre du plan santé au travail (PST) pour les années 2005-2009, elle était déjà engagée en 2006 dans une démarche stratégique du même ordre que celle promue par l'OIT dans cette convention.

Cette démarche de l'OIT résulte d'une approche intégrée qui s'appuie sur la combinaison d'instruments normatifs et d'outils pratiques. Cet ensemble de moyens d'action forme le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail. La convention 187 définit et formalise cette approche en enjoignant aux Etats signataires d'en assurer une déclinaison au plan national.

Elle fixe l'architecture générale du cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail qui doit comprendre :

- une politique nationale visant à prévenir les accidents et les atteintes à la santé liés au travail en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail ;

- un système et un programme national de sécurité et de santé au travail. Le système national désigne l'infrastructure de mise en œuvre de la politique nationale et des programmes nationaux. Ces derniers doivent comprendre des objectifs hiérarchisés d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail qui doivent faire l'objet d'une évaluation permettant d'apprécier les améliorations observées en fonction des moyens affectés à leur réalisation.

La santé et la sécurité au travail doivent reposer sur une « politique » qui définit les orientations et les principes, et sur une structure qui les applique et les met en œuvre. La politique se traduit par l'adoption d'un « programme » national (de préférence pluriannuel), et la structure par l'organisation d'un « système » national.

En France, l'Etat fixe et assure le contrôle des mesures de protection de la santé et de la sécurité au travail, qui relève de l'ordre public social. Il détermine, en concertation avec les partenaires sociaux, la *politique* de prévention des risques professionnels et de l'amélioration des conditions de travail. Les partenaires sociaux, qui gèrent la sécurité sociale, adoptent au sein de la branche « accidents du travail / maladies professionnelles » des orientations spécifiques, dans le respect du cadre général fixé par les pouvoirs publics. Les relations entre l'Etat et la Sécurité sociale sont organisées et harmonisées contractuellement, dans le cadre d'une « Convention d'objectifs et de gestion » (COG).

La politique de prévention des risques professionnels ainsi élaborée vise à améliorer durablement les conditions de travail et la prévention des risques. Elle s'appuie sur un *programme* de santé et de sécurité au travail dans le cadre d'un plan santé travail (PST) pluriannuel régulièrement mis à jour. Le premier PST a été conçu pour la période 2005-2009. Il a fait l'objet d'une évaluation en vue de l'établissement d'un second plan couvrant la période 2010-2014. Le PST 2005-2009 comprenait 23 actions organisées autour de quatre objectifs :

- développer les connaissances des dangers, des risques et des expositions en milieu professionnel ;
- renforcer l'effectivité du contrôle ;
- refonder les instances de concertation du pilotage de la santé au travail ;
- encourager les entreprises à être actrices de la santé au travail.

Il a été complété par plusieurs autres plans disposant d'un volet consacré à la prévention des risques professionnels (plan national santé environnement, plan de mobilisation national contre le cancer, programme de lutte contre l'insécurité routière, plan canicule, plan de lutte contre la pandémie grippale, plan violences et santé...).

Cette modalité d'action sous forme de plans gouvernementaux répond pleinement aux dispositions de la convention 187 relative aux programmes nationaux.

La France dispose enfin d'un *système* national, sous la forme d'une infrastructure de mise en œuvre de la politique et du programme de santé et de sécurité au travail. Cette infrastructure comprend les services centraux et déconcentrés de l'Etat (administrations centrales et services déconcentrés du ministère du travail, de l'agriculture, de la santé et de l'environnement, inspection du travail), les organismes de prévention (l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'Institut de veille sanitaire), les partenaires sociaux, et les acteurs de la prévention au sein de l'entreprise (services de santé au travail et comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail).

Par conséquent, les orientations de la convention 187 se trouvaient déjà pleinement appliquées par la France au moment de son adoption lors de la 95^{ème} session de la conférence internationale du travail de 2006.

A compter de cette approbation, les dispositions nationales ont été progressivement enrichies en vue de renforcer la prévention des risques professionnels et la protection de la santé et de la sécurité au travail. Le système national a tout d'abord été développé par le renforcement régulier du rôle des instances partenariales de concertation (notamment les CHSCT) et par la création, par un décret du 25 novembre 2008, du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT).

Le Conseil d'orientation sur les conditions de travail a succédé au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels (créé en 1978) dont il a repris les compétences mais dont la rénovation était prévue par le plan santé au travail 2005-2009 en vue d'accroître la capacité d'expertise du Conseil, d'élargir ses thématiques d'intervention et de diversifier la représentation de ses membres. Il s'agit d'un organe de concertation pluripartite rassemblant l'Etat, les partenaires sociaux, les organismes de prévention, des personnalités qualifiées et des représentants d'associations ou d'organisations professionnelles de la prévention. Il formule des propositions susceptibles d'améliorer les conditions de travail et est obligatoirement consulté sur les projets d'instruments internationaux et sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la politique en matière de protection et de promotion de la santé et de la sécurité au travail.

Parallèlement, l'Etat a mis en œuvre, sur la période 2007/2010, un vaste Plan de modernisation et de développement de l'Inspection du travail, afin de renforcer tant ses effectifs que ses capacités de contrôle et de conseil. L'Inspection du travail française a ainsi été dotée d'une organisation et de moyens propres à garantir l'effectivité du droit et l'efficacité de ses actions dans un domaine - la santé et la sécurité au travail -, qui représente près de la moitié de ses interventions.

L'Etat a par ailleurs pérennisé sa démarche programmatique avec la mise en place du deuxième Plan santé au travail 2010-2014 (PST2), véritable feuille de route du Gouvernement dans ce domaine.

Ce plan est structuré autour de 4 grands axes :

- développer la recherche et de la connaissance en santé au travail dans des conditions de pérennité, de visibilité et de rigueur scientifique, et en assurer la diffusion jusqu'aux entreprises et leurs salariés ;

- développer les actions de prévention visant des risques, des secteurs ou des publics prioritaires ;

- renforcer l'accompagnement des entreprises dans leurs actions de prévention, en s'attachant tout particulièrement aux entreprises de moins de 50 salariés, souvent dépourvues de représentation du personnel, mieux les informer des enjeux de la prévention et leur procurer les outils indispensables et adaptés ;

- renforcer la coordination et la mobilisation des différents partenaires, tant au niveau national que dans les régions.

Pour plus d'opérationnalité, ces axes se déclinent en 14 objectifs et 36 actions auxquelles sont associés des pilotes, des échéances et des indicateurs qui permettront d'en évaluer régulièrement l'efficacité.

Enfin, l'Etat a souhaité amplifier son action avec la mise en œuvre de Plans régionaux de santé au travail. Structurés comme le plan national (axes/objectifs/actions), ils en déclinent les principales priorités tout en les adaptant de manière pragmatique aux différentes spécificités territoriales.

Compte tenu de ces différentes évolutions et du dynamisme de la démarche à la fois politique et juridique du Gouvernement, la mise en œuvre de la convention 187 ne pose aucune difficulté au regard des dispositions nationales actuelles ou à venir.

II – Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

L'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur leur lieu de travail constitue une priorité pour la France.

Pendant la mise en œuvre du premier PST, deux conférences ministérielles tripartites sur les conditions de travail ont été organisées en 2007 et 2008. Elles ont contribué à recentrer l'effort national sur des aspects particuliers de la stratégie française de santé et de sécurité au travail concernant :

- la rénovation du dialogue social ;

- le renforcement des moyens d'intervention et des outils en direction des très petites et des petites et moyennes entreprises,

- la lutte contre les principaux risques (troubles musculo squelettiques –TMS- Cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques –CMR- et risques psychosociaux).

L'entrée en vigueur de la convention 187 ne pourra que renforcer la portée des normes d'intérêt général appliquées par la France en matière de santé et de sécurité au travail, dont l'OIT assure la promotion.

Conséquences scientifiques

La principale mesure d'ordre scientifique du premier PST concerne la création de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail –AFSSET- (ordonnance du 1^{er} septembre 2005), agence chargée d'évaluer les risques sanitaires dans les domaines de l'environnement et du travail en faisant procéder aux expertises nécessaires.

L'AFSSET a été fusionnée avec l'AFSSA en juillet 2010, pour créer l'ANSES qui exerce également une mission de veille scientifique.

La création de l'ANSES répond parfaitement à l'exigence de la convention 187 d'inclure la recherche au sein du système national de santé et de sécurité au travail (partie IV, article 4, 3^o d de la convention).

Grâce à cette mesure, des résultats importants en faveur du développement de la connaissance des dangers et des risques ont pu être obtenus permettant d'engager des travaux d'adaptation de la réglementation pour améliorer encore la protection de la santé des travailleurs exposés à des substances dangereuses.

La ratification de la convention 187 ne pourra que renforcer de façon durable la politique d'amélioration de la connaissance scientifique des dangers et des risques en milieu de travail dans laquelle la France s'est engagée.

Conséquences économiques

Les stratégies de santé et de sécurité au travail visent à améliorer la qualité de l'emploi grâce à la diffusion, la plus large possible, d'une culture de la prévention des risques sur tous les lieux de travail.

Dans ce contexte, la ratification de la convention 187 ne pourra que contribuer à renforcer l'amélioration des conditions d'emploi des salariés en France.

Conséquences financières

En visant à limiter les coûts résultant de la perte de journées et de l'indemnisation dues aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, les stratégies de santé et de sécurité au travail comportent des incidences financières favorables à l'économie.

Les dispositions de la convention 187 concourent à cet objectif.

Conséquences administratives

L'entrée en vigueur de la convention 187 est dépourvue d'impact en termes de formalités administratives.

Conséquences juridiques

L'entrée en vigueur de la convention 187 ne nécessitera pas de prendre des mesures complémentaires pour être effectivement appliquée. Elle sera de ce fait dépourvue d'impact en termes de complexité de l'ordonnement juridique. Elle s'articulera avec les autres accords internationaux que la France aurait ratifiés dans ce domaine ainsi que le droit européen en vigueur.

La mise en œuvre des dispositions de la Convention n°187 de l'OIT ne soulève pas de difficulté au regard des dispositions de droit communautaire, pourtant particulièrement développées en matière de santé et de sécurité au travail.

En effet, l'Europe est beaucoup intervenue dans le champ des conditions de travail, essentiellement par voie de directives, édictant des règles qui concourent à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de vie au travail. Elles ont été adoptées sur deux fondements : à titre principal, l'objectif social de protection des travailleurs via des prescriptions minimales pour tous les Etats-membres et, à titre complémentaire, l'objectif économique d'empêcher que de mauvaises conditions de travail ne deviennent un objet de concurrence déloyale, via des normes harmonisées.

La construction de ce très vaste corpus législatif, a combiné différentes approches en plus de deux décennies : principes et procédures (directive-cadre générale, directive sur les lieux de travail, directive-cadre relative aux agents chimiques...), facteurs de risques (chimiques, physiques, biologiques...), domaines d'activité (chantiers, secteur maritime, secteur agricole, industries extractives...), publics concernés (femmes, jeunes, travailleurs handicapés...) équipements (machines, protections individuelles...). L'ensemble de ces directives, souvent considéré comme le noyau dur de l'Europe sociale, fait figure de référence au plan mondial, par son caractère très complet et le haut degré de protection des dispositions qu'il comporte. La plupart de ces directives ont donné lieu à des adaptations techniques ou à des révisions communautaires afin de tenir régulièrement compte de l'évolution des connaissances scientifiques ou des progrès techniques.

Par ailleurs, ces directives ont été intégralement transposées en droit français, de leur entrée en vigueur à leurs actualisations successives, selon un processus constant. La plupart des mesures nationales de transposition ont été introduites par voie réglementaire, et en particulier, par décrets en Conseil d'Etat.

Le champ de ces dispositions techniques de prévention ne recoupe pas celui du "cadre promotionnel" de la Convention n°187 qui vise, pour sa part, à l'établissement d'une politique, d'un système et d'un programme de santé et de sécurité au travail, au plan national. En revanche il recoupe - pour partie seulement - celui de diverses Conventions spécifiques de l'OIT, généralement moins complètes et exigeantes que le droit communautaire et antérieures à celui-ci. Le droit français y satisfait déjà et au-delà. Ces conventions spécifiques ratifiées par la France sont les seules autres normes internationales contraignantes en matière de santé et de sécurité et n'interfèrent pas avec l'objet de la Convention n°187.

A la différence des règles de prévention qui sont largement issues du droit communautaire, l'Europe n'est pas intervenue, par voie de directives, dans le domaine des systèmes nationaux de santé et sécurité au travail ou dans celui des politiques nationales correspondantes qui constituent l'objet de la Convention n°187. En effet, aucun texte communautaire contraignant ne fixe de règles concernant l'organisation et le fonctionnement des systèmes nationaux de santé et de sécurité au travail qui doivent seulement être compatibles avec divers principes généraux de la directive-cadre 89/391 /CEE (par exemple, le concept de "pluridisciplinarité" instauré par son article 7), principes intégralement transposés en droit français. Les aspects de stratégie ou de programmation ont, quant à eux, donné lieu à des "stratégies européennes" successives, dont la stratégie en cours pour la période 2007-2012. Il s'agit d'orientations et d'objectifs adoptés par la seule Commission européenne auxquels répond, en miroir, une simple résolution du Conseil. Au demeurant, il convient de souligner que les orientations de l'actuelle Stratégie européenne sont reprises- et au-delà - par les éditions successives du " Plan Santé au travail" français, qui couvre actuellement la période 2010-2014". Ainsi, il reprend l'objectif fixé pour l'ensemble des pays de l'Union européenne d'une diminution de 25% des accidents du travail en France.

Le « système national de sécurité et de santé », dont les principes généraux sont fixés à l'article L.4121-2 du code du travail, découle de la transposition de la directive 89/391/CE, qui définit une telle démarche systémique. Les dispositions de droit français répondent aux objectifs de la convention 187 et n'appellent donc pas de réglementation supplémentaire.

Il y a par conséquent une parfaite compatibilité entre la convention 187, les directives communautaires et les dispositions de droit français prises en application de ces textes communautaires. Le cadre juridique français est donc suffisant, en l'état, pour répondre aux dispositions de la convention 187.

Le ministère du travail n'a pas identifié d'autres instruments internationaux comportant des dispositions similaires, qui pourraient interférer avec celles de la convention 187 et les dispositions nationales existantes.

En ce qui concerne l'articulation avec l'OMS, on peut mentionner la résolution WHA 60.26, adoptée lors de la 49^e Assemblée mondiale de la santé (2007), approuvant la stratégie mondiale de l'OMS pour la santé au travail. Si ce texte n'est pas contraignant, il offre un cadre pour une action concertée visant à améliorer la santé au travail. La résolution se réfère explicitement au rôle de l'Organisation internationale du travail et de ses mandats dans ce domaine. Le plan d'action mentionne la nécessaire prise en compte du cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (convention n°187), témoignant du souci de cohérence des actions concernant la santé en milieu de travail.

III - Historique des négociations de l'accord

La convention 187 et la recommandation 197 ont été adoptés conformément aux procédures de l'OIT après deux lectures successives dans le cadre des CIT de 2005 et de 2006. Ces travaux avaient été éclairés par un débat d'orientation général lors de la CIT 2003. Conformément à l'article 39 du Règlement de la Conférence internationale du travail, la France a consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives en répondant à un questionnaire sur le cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail, questionnaire que le Bureau international de l'OIT avait adressé aux Etats membres. Les réponses des partenaires sociaux français ont été adressées au BIT en 2004.

IV - Etat des signatures et ratifications

(Source: ILOLEX - 3. 2. 2012)

Allemagne	21:07:2010	ratifié
Autriche	20:05:2011	ratifié
Bosnie-Herzégovine	09:03:2010	ratifié
Canada	13:06:2011	ratifié
Chili	27:04:2011	ratifié
Chypre	14:05:2009	ratifié
République de Corée	20:02:2008	ratifié
Cuba	05:08:2008	ratifié
Danemark	28:01:2009	ratifié
Espagne	05:05:2009	ratifié
Fédération de Russie	24:02:2011	ratifié
Finlande	26:06:2008	ratifié
Japon	24:07:2007	ratifié
République de Moldova	12:02:2010	ratifié
Niger	19:02:2009	ratifié
République tchèque	13:10:2008	ratifié
Royaume-Uni	29:05:2008	ratifié
Serbie	16:09:2009	ratifié
Slovaquie	22:02:2010	ratifié
Suède	10:07:2008	ratifié

Ratifiée: 20

Ratification conditionnelle: 0

Declarée applicable: 0

Denoncée: 0

V - Déclarations ou réserves

La France ne peut qu'émettre un avis favorable à la ratification de la convention 187 concernant le cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail, à la conception de laquelle elle a, dès l'origine, prêté un concours très actif. Elle n'envisage dès lors pas d'émettre de réserves ou d'effectuer de déclarations.