



Conseil d'administration

351^e session, Genève, 15 juin 2024

Section institutionnelle

INS

Date: 15 juin 2024

Original: espagnol

Onzième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Deuxième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Mexique de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

► Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Examen de la réclamation	4
A. Allégations des organisations plaignantes	4
B. Réponse du gouvernement	5
III. Conclusions du comité	7
IV. Recommandations du comité	9

► I. Introduction

1. Par une communication reçue le 8 septembre 2020, la Fédération des travailleurs de l'État de Sonora et neuf autres syndicats de cet État qui sont membres de la Centrale des travailleurs du Mexique (CTM) ¹ ont adressé au Bureau international du Travail (le Bureau ou BIT), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation dans laquelle ils allèguent l'inexécution par le gouvernement du Mexique de la [convention \(n° 102\) concernant la sécurité sociale \(norme minimum\), 1952](#), ratifiée par le pays le 12 octobre 1961. La convention est toujours en vigueur au Mexique, qui en a accepté les parties II, III, V, VI et VIII-X.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, qu'il a portée à la connaissance du gouvernement du Mexique et a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 340^e session (octobre-novembre 2020), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et désigné un comité tripartite chargé de l'examiner. Ce comité tripartite est composé de Gerardo Corres (membre gouvernemental, Argentine), Juan Mailhos Gutiérrez (membre employeur, Uruguay) et Paola del Carmen Egúsqiza Granda (membre travailleuse, Pérou).

¹ Syndicat des travailleuses et travailleurs des maquiladoras, des entreprises de montage ou de fabrication et des travailleurs généraux; syndicat industriel progressiste des travailleurs et travailleuses; syndicat des travailleurs de l'industrie et du commerce et des travailleurs généraux; syndicat des travailleurs des cliniques, des hôpitaux, des centres médicaux et des travailleurs généraux; syndicat des travailleurs du secteur informatique, de l'industrie manufacturière et des prestataires de services en général; syndicat des travailleurs des maquiladoras, de l'industrie et du commerce en général; syndicat des travailleurs généraux - industrie, pièces automobiles, aérospatiale, construction, transport de matériaux et secteurs assimilés ou apparentés; syndicat des travailleurs généraux, maquiladoras et prestataires de services; syndicat unique des travailleurs des maquiladoras de la municipalité d'Hermosillo.

5. Le 9 novembre 2020, les organisations plaignantes et le gouvernement du Mexique ont fait part de leur accord pour entamer, avec l'appui du BIT, une procédure de conciliation volontaire au niveau national. Au cours de cette procédure, les parties ont demandé à six reprises la prolongation de la suspension de l'examen de la réclamation et ont transmis des informations sur les progrès accomplis, y compris les mesures adoptées par le gouvernement en concertation avec les organisations plaignantes, par l'intermédiaire de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) et du ministère mexicain du Travail et de la Prévoyance sociale, en vue du traitement des questions liées à l'objet de la réclamation. Le 2 février 2024, le gouvernement a notifié au Bureau le dernier accord conclu et demandé au comité tripartite d'examiner la réclamation et de formuler des recommandations à cet égard.
6. Dans des communications reçues par le Bureau les 13 janvier et 26 novembre 2021, les 8 juin et 4 novembre 2022, les 4 juillet, 28 septembre et 12 décembre 2023, et les 30 janvier et 2 février 2024, le gouvernement du Mexique a transmis ses observations concernant la réclamation et fourni des informations sur les mesures adoptées.
7. Le comité s'est réuni les 5 et 13 mars 2024 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

► II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

8. Les organisations plaignantes allèguent l'inexécution par le gouvernement du Mexique de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, en particulier de son article 7 (Partie II. Soins médicaux).
9. Dans le texte initial de la réclamation, les organisations plaignantes affirmaient que, en 2020, l'État de Sonora comptait 372 postes vacants de médecins spécialistes rattachés à l'IMSS, dans un contexte déjà marqué par une pénurie de médecins chargés des soins primaires, de la prévention des maladies et des services de premier recours. Elles affirmaient en outre que les travailleurs nécessitant des soins médicaux devaient attendre huit mois ou plus pour avoir un rendez-vous et que les délais d'attente allaient de cinq à huit mois pour les opérations chirurgicales, qui étaient très souvent annulées et reprogrammées à trois ou quatre reprises en raison du manque d'équipements, de salles d'opération et de médecins. Selon les organisations plaignantes, ces pénuries sont le fondement de la réclamation car elles portent atteinte aux droits des travailleurs de l'État de Sonora (la situation ayant été aggravée par la pandémie de COVID-19), en violation de l'article 7 de la convention n° 102. Pour démontrer le bien-fondé de leurs allégations, les organisations plaignantes renvoient à une série d'articles d'information publiés en ligne.
10. Dans le cadre de la procédure de conciliation volontaire menée au niveau national, les organisations plaignantes ont fourni des informations complémentaires au sujet des manquements allégués du gouvernement. Ainsi, dans une communication en date du 22 août 2023 adressée à l'IMSS et au ministère mexicain du Travail et de la Prévoyance sociale, les organisations plaignantes ont soulevé trois problèmes (pénurie de médicaments/traitements, manque d'infrastructures hospitalières et délais pour la consultation de spécialistes), et ont préconisé un ensemble de mesures visant à remédier aux deux causes vraisemblablement à l'origine de toutes ces difficultés (insuffisance des ressources budgétaires, d'une part, et défaillances de l'administration et des institutions qui ne sont pas en mesure de s'adapter pour répondre efficacement à la demande, d'autre part).

11. Par ailleurs, les organisations plaignantes ont déploré un manque d'informations et de documentation au cours de la procédure de conciliation, en ce qui concerne: i) les mesures prises pour remédier au manque supposé de personnel spécialisé, de médicaments et de ressources, et d'infrastructures médicales à Sonora; ii) les retards dans l'administration de soins de premier recours, de soins hospitaliers et la délivrance de médicaments; iii) la programmation des procédures et interventions chirurgicales; iv) l'insuffisance des ressources budgétaires; et v) la révision des contrats de travail temporaire des professionnels de la santé et l'occupation des postes.
12. Enfin, les organisations plaignantes ont indiqué que le gouvernement avait progressé dans l'examen des allégations, objet de la réclamation, et dans les réponses apportées, mais que de nombreux problèmes structurels persistaient, étant donné qu'il restait des postes vacants, que les médicaments prescrits ne pouvaient pas toujours être délivrés – ou pas en totalité –, qu'il subsistait des retards dans la planification des interventions chirurgicales et qu'il manquait des équipements diagnostiques. Les organisations plaignantes ont également fait valoir que les conditions de travail proposées dans les offres d'emploi mériteraient d'être révisées afin d'améliorer ou d'accroître l'occupation des postes dans le secteur de la santé et que la sous-traitance de services devrait être envisagée lorsque l'IMSS n'est pas en mesure de répondre à la demande, de sorte que les bénéficiaires disposent d'une alternative à la pratique privée.

B. Réponse du gouvernement

13. Le gouvernement du Mexique a fait parvenir sa réponse à la réclamation en même temps que les informations concernant les progrès accomplis dans le cadre de la conciliation volontaire.
14. Le gouvernement indique que, grâce à la signature – le 12 novembre 2021 – d'un accord entre le directeur général de l'IMSS et le gouverneur de Sonora dans le but de combler le déficit de médecins spécialistes rattachés à l'Institut, plus de 80 pour cent des postes de spécialistes dans l'État de Sonora sont aujourd'hui pourvus. Dans ce contexte, le gouvernement déclare que, en mars 2022, l'IMSS a lancé son concours annuel afin de recruter des spécialistes.
15. Le gouvernement fait aussi savoir que, le 11 novembre 2021, il a présenté son Plan de promotion de la justice à Cananea, qui prévoit des mesures en faveur d'une meilleure administration des soins médicaux et de la gratuité des médicaments ainsi que le développement des infrastructures et des soins hospitaliers dans la région. Le gouvernement explique en outre que l'accord de collaboration conclu entre le directeur général de l'IMSS et le gouverneur de l'État de Sonora a permis de renforcer les capacités de l'unité de médecine familiale, en faisant passer de cinq à treize le nombre de cabinets médicaux de spécialistes, en optimisant les ressources en place et en développant les services spécialisés – notamment en gynécologie et obstétrique, traumatologie, orthopédie et chirurgie. Il est également prévu de développer l'infrastructure médicale de premier et deuxième recours moyennant la construction de trois unités de médecine familiale, et des démarches sont en cours en vue de la création de deux nouveaux hôpitaux.
16. Le gouvernement ajoute que la pandémie de COVID-19 a entravé la construction des unités de médecine familiale et des cabinets médicaux. Malgré cela, le 20 mai 2022, il a signé, en présence de représentants de l'IMSS et du gouverneur de l'État de Sonora, un accord en faveur de la mise en œuvre du *programme IMSS-Bienestar*, qui vise à renforcer les capacités nationales en matière d'infrastructures et de couverture médicale. Le gouvernement indique que, dans le cadre de cet accord, l'IMSS et le gouverneur de l'État de Sonora se sont également entendus pour développer l'hôpital universitaire de l'IMSS à Sonora, en vue de la formation de médecins spécialistes.

- 17.** En ce qui concerne les difficultés relatives au recrutement de médecins spécialistes, le gouvernement recense les principaux obstacles suivants:
- i) le manque, à l'échelon national, de ressources humaines pour pourvoir les postes vacants sur l'ensemble du territoire du Mexique;
 - ii) les caractéristiques liées à la géographie, au climat et à la sécurité dans l'État de Sonora, qui peinent de ce fait à attirer des médecins spécialistes, en particulier dans les zones dites «à couverture difficile» (Nogales, Caborca, Agua Prieta, Nacozari);
 - iii) la rareté des initiatives privées dans les zones susmentionnées, qui ne sont pas suffisantes pour permettre aux médecins spécialistes d'élargir leurs services et de dégager plus de ressources pour subvenir aux besoins de leur famille.
- 18.** Dans ses réponses écrites, le gouvernement déclare avoir adopté différentes mesures:
- i) entre 2019 et 2023, la formation du personnel médical spécialisé au sein de l'entité administrative décentralisée de l'IMSS (OOAD) à Sonora s'est améliorée; le nombre de lieux de résidence en médecine est passé de 21 à 32, celui des formations des médecins dans les différents domaines de spécialité a augmenté de 16 à 21, et le nombre de résidents en médecine a été porté de 800 à 1 142;
 - ii) des mesures visant à attirer des médecins de différentes spécialités ont été prises; 284 spécialistes ont été embauchés à l'IMSS au titre du régime ordinaire, ainsi que 50 médecins au sein de l'organisme public décentralisé des services de santé de l'IMSS en charge du bien-être;
 - iii) une indemnité allant de 40 à 50 pour cent du montant fixé par l'échelle des salaires est désormais versée aux médecins spécialistes de l'IMSS à Sonora dans les zones dites «à couverture difficile»; une allocation logement est également versée;
 - iv) des stratégies ont été mises en place afin de réduire les délais pour les actes chirurgicaux et les temps d'attente de manière générale (programmation collective, mise à disposition des ressources nécessaires aux interventions chirurgicales et organisation de journées spéciales réservées à la chirurgie), ainsi que le temps d'attente aux urgences (visites médico-administratives à la suite, renforcement du programme de gestion des lits et réalisation de consultations par des pairs et d'analyses par des laboratoires et/ou cabinets, selon qu'il convient);
 - v) pour ce qui est des infrastructures, l'unité de contrôle métabolique ambulatoire d'Hermosillo a été inaugurée (le 31 mai 2023); ainsi, l'équipe multidisciplinaire est à même de proposer une prise en charge globale sur une même journée sans qu'il y ait d'attente. En outre, l'unité de médecine familiale n° 66 à Ciudad Obregón a été inaugurée (le 27 juin 2023).
- 19.** Enfin, le gouvernement indique que, grâce aux mesures adoptées dans le cadre de la conciliation volontaire, les résultats suivants ont été obtenus:
- i) le nombre de postes autorisés pour le personnel médical spécialisé au sein de l'OOAD de Sonora a augmenté de 37 pour cent entre novembre 2020 et juin 2023 (2 586 contre 1 889 auparavant);
 - ii) au cours de la même période, le taux d'occupation des postes de spécialistes au sein de l'OOAD de Sonora est passé de 81,8 à 87 pour cent;
 - iii) le nombre total de postes vacants a diminué de 10 pour cent (passant de 372 à 334) entre le moment où la réclamation a été présentée et le mois de juin 2023;

- iv) les possibilités de chirurgie élective se sont améliorées dans les unités de médecine de deuxième recours, la proportion d'interventions réalisées en temps opportun étant passée à 77,7 pour cent en mai 2023, contre 72,4 pour cent en mai 2022.

► III. Conclusions du comité

- 20. Le comité fonde ses conclusions sur l'examen qu'il a effectué des allégations des organisations plaignantes et des réponses du gouvernement du Mexique, ainsi que sur les informations fournies par les parties dans le cadre de la procédure de conciliation volontaire.
- 21. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent la violation de l'article 7 de la convention n° 102, leurs griefs portant plus précisément sur la faible occupation des postes vacants au sein de l'IMSS, sur la pénurie de médecins chargés des soins primaires, de la prévention des maladies et des services de premier recours, sur les retards et délais d'attente concernant les rendez-vous médicaux et les opérations chirurgicales programmées, ainsi que sur les pénuries de médicaments et le manque d'infrastructures hospitalières.
- 22. Le comité estime que les faits allégués entrent dans le champ d'application de l'article 7 de la convention n° 102, qui dispose ce qui suit:

Tout Membre pour lequel la présente Partie de la convention est en vigueur doit garantir l'attribution de prestations aux personnes protégées lorsque leur état nécessite des soins médicaux de caractère préventif ou curatif, conformément aux articles ci-après de ladite Partie.
- 23. Le comité précise que les soins médicaux garantis par l'article 7 de la convention doivent inclure au minimum les suivants, aux termes de l'article 10, paragraphe 1:
 - 1. Les prestations doivent comprendre au moins:
 - a) en cas d'état morbide:
 - i) les soins de praticiens de médecine générale, y compris les visites à domicile;
 - ii) les soins de spécialistes donnés dans des hôpitaux à des personnes hospitalisées ou non hospitalisées et les soins de spécialistes qui peuvent être donnés hors des hôpitaux;
 - iii) la fourniture des produits pharmaceutiques essentiels sur ordonnance d'un médecin ou d'un autre praticien qualifié;
 - iv) l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire;
 - b) en cas de grossesse, d'accouchement et de leurs suites:
 - i) les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals, donnés soit par un médecin, soit par une sage-femme diplômée;
 - ii) l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire.
- 24. Le comité note que, depuis le début, les deux parties ont fait part de leur volonté de mener, au niveau national, une conciliation volontaire en ce qui concerne les faits allégués. Cette procédure, au cours de laquelle les parties ont régulièrement rendu compte du dialogue mené et des progrès accomplis, s'est poursuivie jusqu'au 2 février 2024, date à laquelle les parties ont demandé au comité d'examiner la réclamation quant au fond, sur la base de l'ensemble des informations disponibles.

25. À la lumière du contenu des communications envoyées par le gouvernement, le comité relève que ce dernier a adopté un ensemble de mesures en lien avec les faits allégués dans la réclamation, parmi lesquelles:

- i) la signature d'accords institutionnels et administratifs aux fins de l'amélioration des soins médicaux, notamment du Plan de promotion de la justice à Cananea (qui prévoit des mesures en faveur d'une meilleure administration des soins médicaux et de la gratuité des médicaments ainsi que le développement des infrastructures et des soins hospitaliers dans la région) et du *programme IMSS-Bienestar* (qui vise le renforcement des capacités en matière d'infrastructures de premier et deuxième recours, d'équipement et de personnel, ainsi que la fourniture de médicaments et de dispositifs de soins selon que de besoin);
- ii) les concours et les mesures visant le recrutement de médecins de différentes spécialités, grâce auxquels 334 spécialistes ont pu être embauchés en 2023;
- iii) les stratégies destinées à réduire les délais pour les actes chirurgicaux et les temps d'attente de manière générale – y compris aux urgences –, notamment la programmation collective, l'organisation de journées spéciales réservées à la chirurgie, le renforcement du programme de gestion des lits et la réalisation de consultations par des pairs et d'analyses par des laboratoires et/ou des cabinets, selon que de besoin;
- iv) l'inauguration de nouvelles unités médicales dans l'État de Sonora, telles que l'unité de contrôle métabolique ambulatoire d'Hermosillo (qui permet à l'équipe multidisciplinaire de proposer une prise en charge globale sur une même journée sans qu'il y ait d'attente) et l'unité de médecine familiale n° 66 de Ciudad Obregón.

Le comité relève également que, selon les informations figurant dans les communications du gouvernement, les résultats suivants ont été obtenus: entre novembre 2020 et juin 2023, le nombre de postes autorisés pour le personnel médical spécialisé au sein de l'OOAD de Sonora a augmenté (de 37 pour cent), de même que le taux d'occupation des postes (qui est désormais de 87 pour cent). Le nombre de postes vacants a quant à lui diminué de 10 pour cent.

26. Le comité note que les organisations plaignantes font état, dans leurs communications, de la persistance de problèmes empêchant l'administration de soins de santé appropriés. Parmi ces problèmes figurent notamment:

- i) le manque d'infrastructures médicales, la mise en œuvre de certains projets étant en souffrance faute d'un budget suffisant;
- ii) la surcharge de travail, qui nuit aux services de soins médicaux préventifs et curatifs;
- iii) le fait que nombre de postes de médecins spécialistes ne soient pas occupés, ce qui occasionne des retards, des reports et des reprogrammations d'interventions chirurgicales avec des délais supérieurs à un an;
- iv) la pénurie de médicaments, les patients devant alors se procurer par leurs propres moyens les médicaments qui ne leur sont pas délivrés.

27. Le comité note avec intérêt que les parties ont entretenu un dialogue social nourri et efficace dans le cadre de la conciliation volontaire, qui a abouti à l'adoption de mesures concrètes visant à résoudre les difficultés liées à la prestation de soins médicaux dans l'État de Sonora. Le comité prend aussi note des problèmes signalés par le gouvernement, à savoir que les ressources humaines demeurent insuffisantes pour assurer l'administration de soins médicaux appropriés et que, de surcroît, les caractéristiques liées à la géographie, au climat et

à la sécurité dans l'État de Sonora ne favorisent pas l'occupation des postes vacants, de sorte que l'entité fédérative est peu attractive pour les médecins spécialistes, notamment dans ses zones dites «à couverture difficile».

28. Par ailleurs, le comité prend note du contenu du procès-verbal de la réunion du 1^{er} décembre 2023, lors de laquelle les organisations plaignantes ont reconnu les progrès accomplis par le gouvernement dans l'examen des allégations, objet de la réclamation, et dans les réponses apportées, tout en faisant état de la persistance de problèmes structurels (postes médicaux vacants, délais dans la programmation des interventions chirurgicales, manque d'équipements diagnostiques ou encore délivrance partielle des médicaments prescrits).
29. Le comité prend également bonne note de la communication du gouvernement en date du 2 février 2024, qui était accompagnée d'un accord signé par les parties en vue de compléter les accords conclus dans le cadre de la conciliation volontaire. Dans cet accord complémentaire, les parties expriment leur volonté de poursuivre le processus de dialogue moyennant des réunions bimensuelles et mensuelles.
30. De manière générale, le comité est sensible aux difficultés occasionnées par la pandémie de COVID-19 dont le gouvernement a fait état. Il est également conscient que la pandémie a mis à rude épreuve les services de santé du monde entier et fait peser sur eux une pression colossale – en particulier sur ceux qui sont tributaires des fonds publics. Cette situation a sans aucun doute réduit l'efficacité de ces services et interrompu, au moins en partie, la fourniture des prestations médicales correspondantes. Dans ce contexte, le comité rappelle qu'il est important pour l'État de trouver un équilibre entre, d'une part, le budget disponible en matière de ressources humaines et matérielles et, d'autre part, la nécessité d'assurer l'administration, en temps opportun, de soins médicaux appropriés aux bénéficiaires du système de sécurité sociale.
31. Compte tenu de la procédure de conciliation volontaire menée au niveau national et de la volonté constante du gouvernement de dialoguer avec les organisations plaignantes en vue de trouver des solutions durables aux problèmes relatifs aux soins de santé dans l'État de Sonora, **le comité encourage le gouvernement à continuer de prendre des mesures visant à assurer la pleine application des dispositions des articles 7 et 10 de la convention, en particulier en ce qui concerne l'occupation des postes vacants de médecins spécialistes, l'amélioration de la délivrance des médicaments et de l'infrastructure médicale et hospitalière, ainsi que la réduction des délais d'attente dans l'État de Sonora. Dans ce contexte, le comité rappelle aux parties qu'elles peuvent continuer de demander l'assistance technique du Bureau si elles le souhaitent.**

► IV. Recommandations du comité

32. À la lumière des conclusions énoncées aux paragraphes 20 à 31 du présent document ci-dessus à propos des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:
 - a) d'approuver le présent rapport, en particulier les conclusions formulées au paragraphe 31;

- b) de demander au gouvernement de communiquer à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations sur les questions traitées dans le rapport et les conclusions formulées par le comité;**
- c) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation.**

Genève, le 13 mars 2024

(Signé) Gerardo Corres
(membre gouvernemental)

Juan Mailhos Gutiérrez
(membre employeur)

Paola del Carmen Egúsquiza Granda
(membre travailleuse)