



Organisation
internationale
du Travail

SECURITE
+ SANTE
POUR TOUS

► Consolidation inclusive des
cadres normatifs de la sécurité
et santé au travail à Madagascar

VISION
ZERO
FUND

► Synthèse

Pays: Madagascar

Nom du projet : Amélioration de la sécurité et de la santé au travail dans les chaînes de valeur à Madagascar – Fonds Vision Zéro (VZF)

Présentation du projet

L'objectif premier de ce projet était de réduire les décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles dans les chaînes de valeur à Madagascar. Ses modalités d'intervention ont principalement consisté à promouvoir une culture de prévention, à améliorer les politiques et pratiques des entreprises, et à renforcer les cadres normatifs et politiques en matière de sécurité et santé au travail (SST). Cette initiative s'est insérée dans une démarche plus large, qui a débuté par des actions de soutien au secteur agricole ciblant la chaîne d'approvisionnement du litchi, avant de s'étendre aux secteurs du textile et de la construction.

Le projet a été mis en œuvre dans le cadre du Programme Global de [l'OIT Sécurité et Santé pour Tous](#) à Madagascar. Il a été financé conjointement par les ministères allemand respectivement du Travail et des Affaires Sociales (BMAS) et de la Coopération Economique et du Développement (BMZ) ainsi que le ministère français du Travail et de l'Emploi.

Introduction

La sécurité et la santé au travail (SST) dans le secteur textile à Madagascar font face à des défis persistants. Au niveau national, l'absence de cadres juridiques clairs a entravé la mise en œuvre de mesures préventives garantissant des conditions de travail sûres et saines. Localement, les travailleurs évoluent souvent dans des conditions précaires, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises, l'économie informelle et les zones éloignées, où les risques sont amplifiés. Dans ce contexte, le renforcement des cadres normatifs et politiques nationaux est essentiel, tout en veillant à anticiper les défis potentiels liés à l'application des nouvelles réglementations au niveau local.

Afin d'éviter une approche descendante des réformes, moins efficace car elle ne suscite ni la prise de conscience ni l'appropriation par les parties prenantes et risque d'ignorer les contraintes locales, le projet a mis en œuvre une démarche participative offrant à l'ensemble des acteurs concernés la possibilité de contribuer activement à ces changements. En permettant aux parties prenantes d'acquérir des connaissances sur les normes internationales du travail (NIT), de dialoguer et d'élaborer conjointement les réformes, les appuis du projet ont conduit à la ratification des deux conventions fondamentales de l'OIT sur la SST:

convention (n°155) sur la sécurité et santé des travailleurs, 1981 et la convention (n°187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et santé au travail, 2006. Le projet a aussi soutenu la ratification de la convention (n°161) sur les services de santé au travail, 1985.

Résumé des résultats

La dynamique impulsée par le projet a permis la ratification des Conventions de l'OIT 155, 161 et 187 relatives à la sécurité et à la santé au travail. Le projet a également soutenu la réforme du Code du travail, qui consacre à présent un chapitre entièrement dédié à la SST. D'autre part, le projet s'est montré proactif en appuyant la préparation de 5 textes d'application spécifiques (décrets) sur la SST. Cela a répondu à une recommandation formulée par les partenaires sociaux d'anticiper la préparation des textes d'application du Code afin d'éviter les vides juridiques qui ont existé avec la précédente version du Code.

L'approche adoptée par l'OIT a favorisé l'engagement des principales parties prenantes tant au niveau national que local. Le renforcement des cadres normatifs et politiques nationaux en matière de SST a bénéficié d'une prise de décision inclusive. Le dialogue tripartite a été efficace pour gérer les différents intérêts et les perspectives du gouvernement, des employeurs, et des travailleurs ainsi que les diverses attentes des ministères de la santé, du travail, et de la justice.

► Description

Contexte

Les études sur les facteurs incitatifs et les contraintes pour l'amélioration de la SST dans les secteurs du litchi et du textile ont été le point de départ aux consultations et à l'élaboration d'un bilan normatif. Une étude complémentaire sur le secteur de la construction a renforcé les recommandations visant à améliorer les politiques et les normes en vigueur. Par la suite, en 2021, l'OIT a évalué exhaustivement les normes de SST à Madagascar. Cette étude a mis en lumière des écarts importants entre la législation malgache et les standards internationaux définis par les conventions de l'OIT, notamment C155, C161 et C187. Les principaux enseignements tirés de cette étude relevaient :

► Absence de politiques et de programmes nationaux:

Une absence de politique et de programme nationaux consacrés à la sécurité et à la santé au travail, réduisant les possibilités de définir des cadres clairs et de

développer des plans coordonnés visant à l'amélioration des conditions de travail et à protéger les travailleurs des risques professionnels.

- ▶ **Réglementations de SST obsolètes** : Une absence de règlements spécifiques sur la SST ou des références obsolètes (plus de 50 ans), ce qui rendait difficile une protection efficace des travailleurs notamment dans un contexte d'apparition de risques émergents.
- ▶ **Services de soutien insuffisants** : Un manque de dispositions visant à mettre en place un service d'information et de conseil sur la sécurité et la santé au travail et contribuant à soutenir l'amélioration progressive des conditions de travail, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.
- ▶ **Absence d'études sectorielles sur les risques** : L'absence d'étude sur les risques spécifiques à chaque secteur d'activité ainsi que sur les obligations en matière de formation, d'information, et d'évaluation des risques pour les employeurs.
- ▶ **Campagnes de sensibilisation limitées** : Une absence de campagne en faveur de la prévention accidents de travail et des maladies professionnelles, avec un système principalement axé sur la réparation et exposant les travailleurs à des récidives évitables.
- ▶ **Systèmes de gestion de la SST non mis en œuvre** : Des dispositions non appliquées pour moderniser les systèmes de gestion de la SST, montrant un écart entre la théorie et la pratique.

Ces lacunes se trouvaient amplifiées par un manque de ressources humaines, matérielles et financières, limitant la capacité de l'inspection du travail et des organismes de régulation sociale à assurer une application effective des normes de sécurité et de santé au travail. Par ailleurs, le caractère informel et saisonnier de nombreux emplois, la méconnaissance des réglementations par les entreprises et les travailleurs, ainsi que le manque de compétences en SST des acteurs concernés aggravaient davantage ces contraintes.

Des recommandations furent formulées à la suite de l'évaluation normative afin de renforcer les cadres juridique et réglementaire de la SST à Madagascar. Les principales propositions préconisaient une ratification des conventions-cadres de l'OIT sur la SST, la mise en place d'une politique nationale de SST, l'ajustement des dispositions des textes nationaux aux conventions, la création d'une base de données sur la SST et le renforcement du cadre institutionnel.

Description

Dans le but d'assurer une application effective et durable des réformes normatives de la SST à Madagascar, le projet a mis en œuvre une approche intégrée soutenant l'amélioration de la qualité de la législation et anticipant également les

Lancement de la politique et du programme nationaux de SST le 18 août 2023



problèmes liés à son application effective. **La démarche s'est attachée à être inclusive, participative et holistique.**

► **Inclusive** : La mobilisation des parties prenantes, y compris le ministère du Travail lui-même, le Conseil national du travail (CNT), la Commission de réforme du droit des affaires (CRDA), ainsi que les ministères de la Justice et de la Santé, les parlementaires, les entreprises, les écoles et les médias, et leur engagement par le biais d'initiatives participatives ont créé une dynamique de progrès. L'implication des dirigeants du pays a été déterminante, tout comme la stratégie du projet, axée sur l'anticipation et la sensibilisation, et fédérant l'ensemble des représentants de l'État, des travailleurs et des employeurs autour des enjeux clés de la SST. Le projet a consulté l'Association des personnes en situation de handicap. Les interventions ont mis en œuvre une approche genre au travers d'actions et d'indicateurs spécifiques, par exemple lors des formations de formateurs.

► **Participative** : Une feuille de route nationale pour la ratification et la mise en œuvre des trois conventions a été élaborée de manière participative. Un Comité tripartite a ensuite été mis en place pour soutenir et superviser la mise en œuvre effectives des interventions adoptées dans la feuille de route. Ce Comité a été essentiel pour guider l'ensemble des activités et forger un consensus entre tous les acteurs sur les actions prioritaires à mener afin de ratifier les conventions. Il a veillé à la mise en œuvre participative de la feuille de

route et permis d'assurer, dans un délai bien précis, l'application des principales dispositions. L'adoption de la feuille de route nationale pour la ratification des conventions C155, C161 et C187 a été soutenue par des campagnes de sensibilisation. Le ministère de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales a été appuyé dans cette démarche par l'OIT, notamment dans l'organisation logistique de la consultation nationale et lors de plusieurs sessions de formation et de sensibilisation des parties prenantes au contenu de ces trois conventions. L'OIT a par exemple organisé un business forum sur le travail décent en 2022 qui a regroupé plusieurs centaines de participants autour de sessions et conférences thématiques assurant notamment la promotion des solutions et bonnes pratiques pour des chaînes d'approvisionnement responsables, sûres et saines. L'évènement a bénéficié des interventions du Premier Ministre, de la Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales, et de nombreux représentants des services de l'Etat, entreprises, syndicats, représentants de l'économie informelle, et autres parties prenantes. D'autre part, l'OIT a également soutenu la présentation des trois conventions devant le Comité National du Travail (CNT). Les débats ont porté sur l'adaptation des textes aux réalités malgaches afin de répondre aux défis locaux, aux besoins des travailleurs malgaches et aux réalités économiques du pays. Les ateliers de sensibilisation ont aidé à mettre l'accent sur l'importance de la prévention au travail et à clarifier la faisabilité de l'investissement.

Lancement de la politique et du programme nationaux de SST le 18 août 2023



La gouvernance du projet a été assurée par un Comité Consultatif Tripartite de Projet (CCTP) composé des ministères concernés par la réforme des textes et comprenant, outre le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction Publique, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Industrie, le Ministère des Travaux Publics, ainsi que les organismes pertinents rattachés aux ministères, comme la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale. Le CCTP a d'autre part été complété en fonction des différentes interventions visées. Par exemple, la démarche de renforcement de la SST dans l'enseignement technique et la formation professionnelle a entraîné l'intégration du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle dans le Comité, même si ce ministère n'était pas directement concerné par la réforme des textes.

Les entreprises étaient représentées par le Groupement des Entreprises Franches et Partenaires (GEFP), le Syndicat des Entrepreneurs du BTP (SEBTP), l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM, une agence de promotion des investissements rattachés à la Présidence de la République).

Les travailleurs étaient représentés par la Confédération des Travailleurs de Madagascar (CTM), la Plateforme Nationale de l'Economie informelle SOAVA et Randrana Sendikaly.

Le Fonds Malgache de Formation Professionnelle (FMFP), une association reconnue d'utilité publique pour le développement de la formation professionnelle à Madagascar, a également intégré le Comité.

Le Comité Consultatif Tripartite de Projet (CCTP) a servi d'organe de gouvernance intégrée pour piloter les interventions SST dans les secteurs du textile et de la construction et a formé un cluster assurant également la gouvernance de projets intervenants sur les chaînes d'approvisionnement, en particulier d'approvisionnement du textile, comme Better Work et Trade for Decent Work.

Holistique : Les sessions de renforcement de capacités et de sensibilisation et de promotion appuyées par l'OIT ont permis aux institutions gouvernementales et aux organismes responsables de la mise en œuvre et du suivi de la SST de disposer de la capacité nécessaire pour adopter les nouvelles normes et politiques. Ces ateliers de sensibilisation et de formation réalisés également au niveau du Sénat et de l'Assemblée nationale de 2019 jusqu'en 2021 ont facilité la ratification des trois conventions et la refonte du Code du travail.

Dans le cadre de l'alignement des textes nationaux avec les conventions ratifiées, les capacités des commissions de l'Assemblée Nationale, notamment celles traitant de la fonction publique, du travail, de l'emploi et de la migration, ont également été renforcées à travers un atelier de renforcement des capacités à Antsirabe les 10 et 11 octobre 2019. L'OIT a aussi soutenu le ministère du Travail dans la préparation des dossiers de soumission, comprenant notamment les fiches techniques des trois conventions et les projets de loi autorisant la ratification au niveau du gouvernement. Une présentation des conventions a eu lieu devant le Conseil Economique et Social de la Présidence. La multiplication et la distribution des exemplaires des textes et des fiches techniques participaient à une stratégie destinée à faciliter la compréhension des contenus de ces conventions.

“Les formations ont pu faire passer plus rapidement les lois car elles ont permis aux participants de discuter de la manière dont les normes en SST peuvent être adaptées au contexte spécifique de Madagascar et être réellement mises en œuvre.”

Représentante de la commission juridique de l'Assemblée nationale de Madagascar

Le ministère du Travail a ensuite soumis le projet de loi portant ratification au Comité National du Travail, puis au Conseil du Gouvernement. Ce processus a nécessité plusieurs révisions et itérations. Le projet de loi a ensuite été examiné au niveau du conseil des ministres et ratifié par le Président avant d'être déposé pour enregistrement à l'organisation générale de l'OIT le 15 juin 2023.

A l'issue de la ratification, l'élaboration d'une politique nationale et d'un programme national de sécurité et de santé au travail a été lancée, mobilisant divers acteurs, y compris les agences des Nations Unies et les institutions financières. Ce programme a été inscrit dans les priorités du Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) 2024-2028.

► Impact

Le projet a pu mobiliser et impliquer efficacement le gouvernement, les employeurs et les travailleurs à travers leur participation effective au processus décisionnel visant à renforcer les cadres normatifs en matière de SST à Madagascar. Les consultations ont également engagé les journalistes, le milieu éducatif, les professionnels de la SST. Cette approche tripartite élargie et proactive a contribué à l'obtention de résultats significatifs, notamment la ratification par Madagascar en juin 2023 des conventions fondamentales de l'OIT relatives à la sécurité et la santé des travailleurs, à savoir n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981) et n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (2006), ainsi que la convention n° 161 sur les services de santé au travail (1985).

La démarche inclusive, participative et holistique adoptée pour renforcer les cadres normatifs nationaux malgaches en matière de sécurité et de santé au travail a permis de sensibiliser les acteurs clés à l'importance de la prévention et d'anticiper les actions nécessaires à l'application effective des lois. La ratification des trois conventions constitue un levier essentiel pour garantir la pérennité des résultats. Cette approche, favorisant l'implication et l'appropriation de tous les acteurs, renforce les perspectives de durabilité. À terme, elle facilitera la mise en œuvre de la politique nationale de SST et le programme national de SST, tout en encourageant des partenariats stratégiques et un engagement accru des parties prenantes dans l'instauration d'un système national de SST cohésif à Madagascar.

Autres informations

Site web du projet : <https://www.ilo.org/projects-andpartnerships/projects/improving-occupational-safety-andhealth-garment-and-construction-supply>



► Partenaires de coopération pour le développement



Federal Ministry
for Labour and Social Affairs



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



MINISTÈRE
DU TRAVAIL
DE LA SANTÉ
ET DES SOLIDARITÉS
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Service de la sécurité et de la santé au
travail et du milieu de travail

International Labour Organization

Route des Morillons 4 CH-1211 Geneva 22
Switzerland

ilo.org/safety+healthforall

ilo.org/vzf

OSHE@ilo.org