



Organisation
internationale
du Travail

SECURITE
+ SANTE
POUR TOUS

► Renforcement des systèmes d'inspection du travail

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 le cadre normatif et institutionnel 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

L'OIT a soutenu le ministère du Travail, de l'Emploi de la Fonction Publique et des Lois Sociales dans le développement et la mise en œuvre de trois plans stratégiques destinés à renforcer l'efficacité des actions de l'inspection du travail en matière d'application et de respect de la législation du travail dans le domaine de la SST à Madagascar. Cette initiative s'est appliquée à résoudre les problèmes sous-jacents rencontrés par l'inspection du travail, notamment dans ses rôles et attributions, et à soutenir les inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs missions. La démarche a bénéficié d'une approche coordonnée et intégrée, associant les acteurs clés de la SST au niveau national et local.

L'appui de l'OIT à l'élaboration et à la mise en œuvre des trois planifications stratégiques, accompagnées de formations techniques pour leur application, a couvert la période entre décembre 2020 et décembre 2023 et s'est successivement concentré sur : 1) l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail (SST) et la riposte contre le COVID-19 ; 2) la formalisation des emplois informels dans les entreprises formelles ; et 3) l'élaboration d'une Planification stratégique globale, en 2023, portant sur l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, la formalisation des emplois informels, la riposte contre le COVID-19 et le VIH-SIDA, ainsi que la

lutte contre le travail des enfants à Madagascar. Les plans stratégiques ont inclus les secteurs du textile, du BTP et du commerce.

Résumé des résultats

Les trois démarches de planification ont contribué à l'amélioration et l'harmonisation de la politique de conformité de l'inspection du travail, une meilleure allocation des ressources matérielles, financières et humaines, ainsi qu'au renforcement des capacités des inspecteurs et contrôleurs du travail pour qu'ils puissent maîtriser les thématiques ciblées. L'exécution des plans stratégiques a permis d'améliorer les conditions de travail des inspecteurs à Madagascar, y compris leur sécurité lors des visites de terrain, grâce au soutien logistique apporté par le projet, notamment par l'apport de fournitures de bureau et de kits de protection SST. Les trois plans stratégiques ont permis de mieux sensibiliser les parties prenantes aux réglementations du travail, ce qui a amélioré l'efficacité de l'inspection du travail.

Enfin, en raison des demandes des mandants, et sachant que l'inspection du travail ne peut se concentrer sur un seul secteur et aborder de manière exhaustive tous les défis de la SST, la réalisation des activités dans le cadre du projet s'est étendue au secteur informel et a donc permis l'élargissement des mandats de l'inspection du travail.

► Description

Contexte

Le renforcement des systèmes d'inspection du travail s'insère dans un contexte où l'inspection du travail avait des difficultés à veiller au respect de la législation du travail et des règlements en matière de conditions de travail et de sécurité et de santé au travail. L'inspection du travail à Madagascar reste confrontée à plusieurs défis qui entravent sa pleine efficacité en tant que garant du respect des droits des travailleurs et comme institution responsable de la promotion de conditions de travail sûres et équitables. Les changements de priorités et de politiques induits par la pandémie de COVID-19, y compris les mois de confinement, ont considérablement réduit la capacité d'intervention du Bureau de l'inspection du travail. D'autre part, l'augmentation des cas de violations du droit du travail dans les entreprises formelles, également liée à cette crise sanitaire, a souligné l'urgence d'adopter une approche plus complète. Selon une étude de l'OIT en 2023 établissant le profil national de sécurité et santé au travail à Madagascar¹, ces faits se trouvent aggravés par des déficits structurels.

Les inspecteurs du travail doivent faire face à une surcharge de travail considérable en raison du nombre élevé d'entreprises à inspecter et du manque de moyens financiers, matériels et de personnel disponibles pour réaliser ces inspections. Ces contraintes ont compromis la qualité et la fréquence des contrôles, très basse par rapport à la norme, avec 5 visites par inspecteur et par an pour la capitale de Madagascar. En outre, certains inspecteurs n'ont pas reçu de formation spécifique sur les normes de sécurité et de santé au travail, et la qualité des formations dispensées est insuffisante. Ces lacunes sont aggravées par l'absence de textes réglementaires clairs et l'inefficacité des sanctions pénales. Ceci complique à la fois l'identification et la résolution des infractions dans ce domaine. En cas de non-conformité, les inspecteurs peuvent prendre des mesures correctives, informer et conseiller l'employeur, donner des avertissements, émettre des mises en demeure et établir des procès-verbaux d'infraction, mais leur capacité à engager et mener à bien des poursuites judiciaires reste limitée. Cette situation est exacerbée par d'autres insuffisances : un faible niveau de sensibilisation des travailleurs, des compétences limitées en SST au sein des cadres, l'absence de mesures préventives adéquates sur les lieux de travail, et un manque de coordination entre les parties prenantes impliquées dans la promotion de la SST.

Description des bonnes pratiques

Les interventions de l'OIT ont visé à renforcer les capacités des acteurs clés afin de leur permettre de définir et de mettre en œuvre les améliorations retenues. Ces actions se sont déroulées de manière coordonnée, soutenues par une approche méthodique adoptée dans le cadre du Programme VZF Sécurité + Santé pour Tous à Madagascar :

Phase 1 : Constitution d'un Groupe d'Inspecteurs du Travail Référents (Task-force)

L'appui de l'OIT aux initiatives de renforcement du système d'inspection du travail à Madagascar a tout d'abord conduit, en 2018, à la création d'un groupe d'Inspecteurs du Travail

Référents, constituant une Task-force, inspiré d'une expérience réussie en Haïti. Composée de 12 inspecteurs du travail référents, cette Task-force a été mise en place pour former un noyau central d'expertise et redéfinir les missions de l'inspection du travail, notamment en matière de contrôle de la sécurité et de la santé au travail. Elle visait également à rééquilibrer les interventions de l'inspection, historiquement concentrée sur des actions réactives liées aux seules conditions de travail (salaires, horaires) et souvent débordée par la conciliation des différends liés à ces questions (conflits individuels). D'autre part, la Task-force avait pour objectif de faciliter la mobilisation des ressources nécessaires pour équiper l'inspection du travail (véhicules, matériel, etc.), et renforcer ainsi ses capacités de contrôle de la SST.

La sélection des inspecteurs s'est appuyée sur des critères de pertinence, de compétence, d'engagement dans les missions de l'inspection du travail et de disponibilité pour participer aux formations et partager ensuite les acquis. Fait notable, parmi les 12 inspecteurs formés, l'un a été nommé Ministre en charge du Travail.

Le renforcement des compétences en SST des 12 inspecteurs sélectionnés pour intégrer la Task-force s'est déroulé en quatre étapes clés, visant à rendre cette entité pleinement opérationnelle :

- 1. Formation générale** sur le contrôle de la SST dans les entreprises nationales.
- 2. Échanges techniques** avec l'Inspection du travail française, axés sur les bonnes pratiques en matière de contrôle.
- 3. Formation spécialisée** sur la SST dans le secteur du BTP, animée par une inspectrice de La Réunion et un expert de l'OIT.
- 4. Formation** sur la promotion de la SST et la gestion de la **COVID-19** en milieu professionnel.

Cette Task-force s'est ensuite dédiée à la formation des inspecteurs du travail.

Cette photo a été prise lors de la visite d'un chantier de construction pendant la dernière session de formation des inspections du travail à Antananarivo en septembre 2022



Phase 2 : Formation des inspecteurs du travail par la Task-force

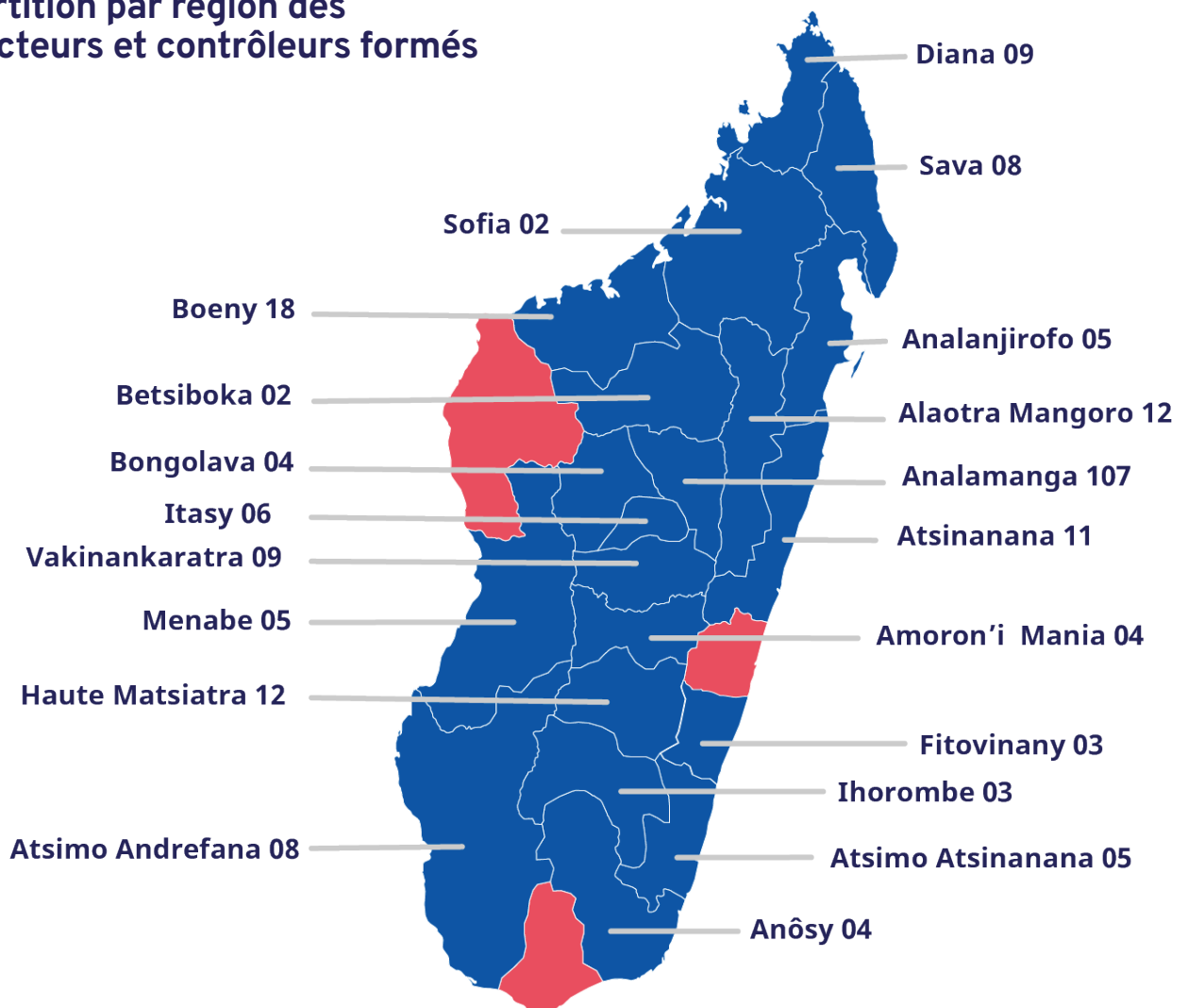
La formation des inspecteurs du travail a utilisé une approche de formation par les pairs, où les membres de la Task-Force, formés par l'équipe du projet VZF et un spécialiste en SST, ont à leur tour formé leurs pairs à partir de 2019. Grâce à cette équipe, 245 inspecteurs et contrôleurs du travail, représentant 61% des agents, ont été formés en 2019 au contrôle général de la sécurité et de la santé au travail (SST). La formation comprenait une partie théorique suivie d'une formation pratique sur le terrain, permettant aux inspecteurs d'acquérir une compréhension approfondie de la SST au travers de visites d'usines. Ces visites de sites ont permis

d'identifier les risques et de formuler des recommandations précises pour améliorer les conditions de travail et promouvoir des pratiques de travail sûres.

Ensuite, dans le cadre de la deuxième phase du VZF, 234 agents, soit 58% de l'effectif total, ont reçu en 2022 une formation spécifique au contrôle de la SST dans le secteur de la construction.

A l'issue des interventions soutenues par l'OIT, les services d'inspection du travail de toutes les régions de Madagascar disposent désormais d'inspecteurs et de contrôleurs formés à la SST.

Repartition par région des inspecteurs et contrôleurs formés



Régions pourvues de Service d'Inspection du travail

Régions non pourvues de Service d'Inspection du travail: Androy, Melaky, Vatovavy

Phase 3 : Elaboration et mise en œuvre de trois planifications stratégiques pour la conformité

À la suite de la formation des inspecteurs, trois plans stratégiques de l'inspection du travail pour la conformité ont été élaborés, en s'appuyant sur plusieurs étapes clés :

Première étape : Définition des modalités pratiques d'élaboration et de mise en œuvre d'une planification stratégique de l'Inspection du Travail pour la conformité

La définition des modalités pratiques pour l'élaboration et la mise en œuvre des planifications stratégiques de l'Inspection du Travail pour la conformité à Madagascar a porté sur plusieurs aspects clés. Elle a tout d'abord consisté à sélectionner les secteurs stratégiques d'intervention et à identifier les régions prioritaires. Une fois ces choix établis, les problèmes spécifiques à chaque secteur ainsi que les cibles des interventions ont été déterminés. Parallèlement, une analyse des facteurs influençant la mise en œuvre des interventions, qu'ils soient positifs ou négatifs, a été réalisée. Les acteurs impliqués ont ensuite été identifiés, priorisés et cartographiés pour garantir une coordination efficace. Enfin, les interventions nécessaires pour assurer la conformité ont été définies en couvrant leurs phases préparatoires et les actions de communication.

Une synthèse des situations a permis d'identifier les secteurs prioritaires et de définir les domaines d'intervention ainsi que les modalités de mise en œuvre des plans stratégiques. Chaque plan est spécifiquement conçu pour répondre aux besoins particuliers de chaque secteur et les régions ciblées, en ajustant les actions futures de manière adaptée. Cette approche proactive vise à relever les défis propres à chaque secteur tout en garantissant une cohérence avec les objectifs globaux des plans stratégiques.

Deuxième étape : Renforcement des capacités des équipes d'intervention

Les équipes en charge de la planification et de la mise en œuvre ont bénéficié d'un soutien technique continu de la part de la Task-force et de l'OIT. En collaboration avec des spécialistes du Service de l'Administration du Travail, de l'Inspection du Travail et de la Sécurité et Santé au Travail (LABADMIN-OSH), ainsi que du service des Conditions de travail, des salaires, de la négociation collective, des relations professionnelles et du dialogue social (INWORK), elles ont développé des outils normatifs, tels que des fiches de contrôle. Ces fiches permettent aux inspecteurs du travail d'évaluer les pratiques en matière de SST et les conditions de travail lors des visites, de formuler des recommandations, et de suivre leur mise en œuvre lors des visites suivantes.



Photos prises à Majunga (une ville du nord-ouest de Madagascar) lors de la première phase du SCP en février 2023.

Ces outils ont amélioré la supervision et le suivi des entreprises en offrant plusieurs avantages :

- ▶ La fiche de contrôle et de suivi permet de documenter la conformité aux réglementations.
- ▶ La fiche de recensement facilite l'analyse du paysage économique et l'identification des entreprises à risque.
- ▶ La fiche de diagnostic fournit une évaluation approfondie des pratiques.

Les formations effectuées sur ces outils ont mobilisé les acteurs clés et permis leur appropriation et mise en œuvre efficace.

Troisième étape : Elaboration et application de la politique de contrôle dans les entreprises cibles

La politique de contrôle des entreprises par l'inspection du travail repose sur trois types de visites : une première visite ou visite d'inspection, une deuxième visite ou contre-visite, et des visites de routine. Pour assurer une mise en œuvre efficace de cette politique, il est essentiel de :

- ▶ Garantir une transition fluide entre les équipes : Lors de changements au sein des équipes d'inspection, les nouvelles équipes doivent comprendre et s'approprier les fiches de contrôle établies par leurs prédécesseurs. Cela permet de suivre efficacement les recommandations formulées et d'assurer que les visites d'inspection contribuent à améliorer la conformité des entreprises aux réglementations et normes du travail à l'instar de la sécurité et de la santé au travail (SST), des conditions de travail, etc.
- ▶ Optimiser l'organisation et la planification des interventions : Les équipes doivent planifier leurs interventions de manière à accélérer l'élaboration des recommandations et leur transmission, dès le lendemain de la visite, via des coursiers. L'implication de toutes les équipes dans le remplissage des fiches de contrôle est cruciale pour maximiser la collecte d'informations pertinentes et minimiser les pertes d'information lors des transitions entre équipes.

Impact des bonnes pratiques

Evolution positive de la perception du rôle de l'inspection du travail

La compréhension du rôle des inspecteurs du travail a évolué, passant d'une vision coercitive à une conception plus collaborative. Cette transformation a favorisé une meilleure appropriation des lois et des règlements, renforçant ainsi l'efficacité et la légitimité de l'inspection. Les actions menées dans le cadre des plans stratégiques ont accéléré l'accompagnement des entreprises vers la conformité aux normes nationales, bien que certains défis persistent, notamment dans le secteur textile. Les témoignages des entreprises visitées révèlent un changement de perception: les inspecteurs sont désormais perçus non seulement comme des contrôleurs des normes, mais aussi comme des conseillers. Ce nouveau rôle consultatif permet aux employeurs d'obtenir des informations sur la sécurité et la santé au travail, favorisant ainsi leur conformité légale tout en contribuant à l'amélioration des conditions de travail et de la productivité. Une amélioration du climat de travail et de la collaboration entre l'Inspection du Travail et les partenaires

Amélioration des pratiques habituelles par l'évaluation stratégique de l'inspection

La mise en place des trois planifications a offert à la Direction générale du travail (DGT), siège de l'inspection du travail, et aux acteurs clés de la SST une opportunité d'initier un suivi et une évaluation rigoureuse des activités de l'inspection dans les huit régions pilotes. Cette approche a incité les agents de l'inspection à réfléchir sur leurs pratiques en SST, dans une optique d'amélioration continue. Elle a aussi permis de vérifier la mise en œuvre des recommandations et d'évaluer la qualité du suivi par les entreprises concernées. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires pour améliorer la comptabilisation des effets de l'inspection du travail.

Meilleure identification des déficits de travail décent lors des visites d'inspection

Les trois plans stratégiques ont renforcé l'efficacité et l'efficience du travail des inspecteurs du travail en facilitant une identification plus ciblée des priorités et des parties prenantes à mobiliser. Ils ont également permis une adaptation plus précise aux exigences de mise en conformité spécifiques à chaque secteur, optimisant ainsi les interventions et les résultats obtenus. La planification préalable a permis de définir les secteurs et domaines prioritaires, assurant que les actions menées répondent aux besoins spécifiques de chaque secteur. Cette démarche a également été renforcée par l'implication des acteurs clés dès la phase d'élaboration de la planification stratégique, facilitant ainsi la coordination de leurs actions.

Couverture géographique améliorée

Les appuis techniques, matériels et financiers déployés par l'OIT ont permis l'élargissement progressif de la couverture géographique des actions de l'inspection du travail. La mise en œuvre des trois plans stratégiques a conduit aux interventions présentées dans la carte ci-dessous.

Élargissement du mandat pour inclure le secteur informel et d'autres droits fondamentaux

Pour mieux répondre aux besoins émergents du monde du travail et promouvoir des solutions durables et intégrées, la mise en œuvre de ces trois plans stratégiques a permis d'élargir le mandat de l'inspection du travail.

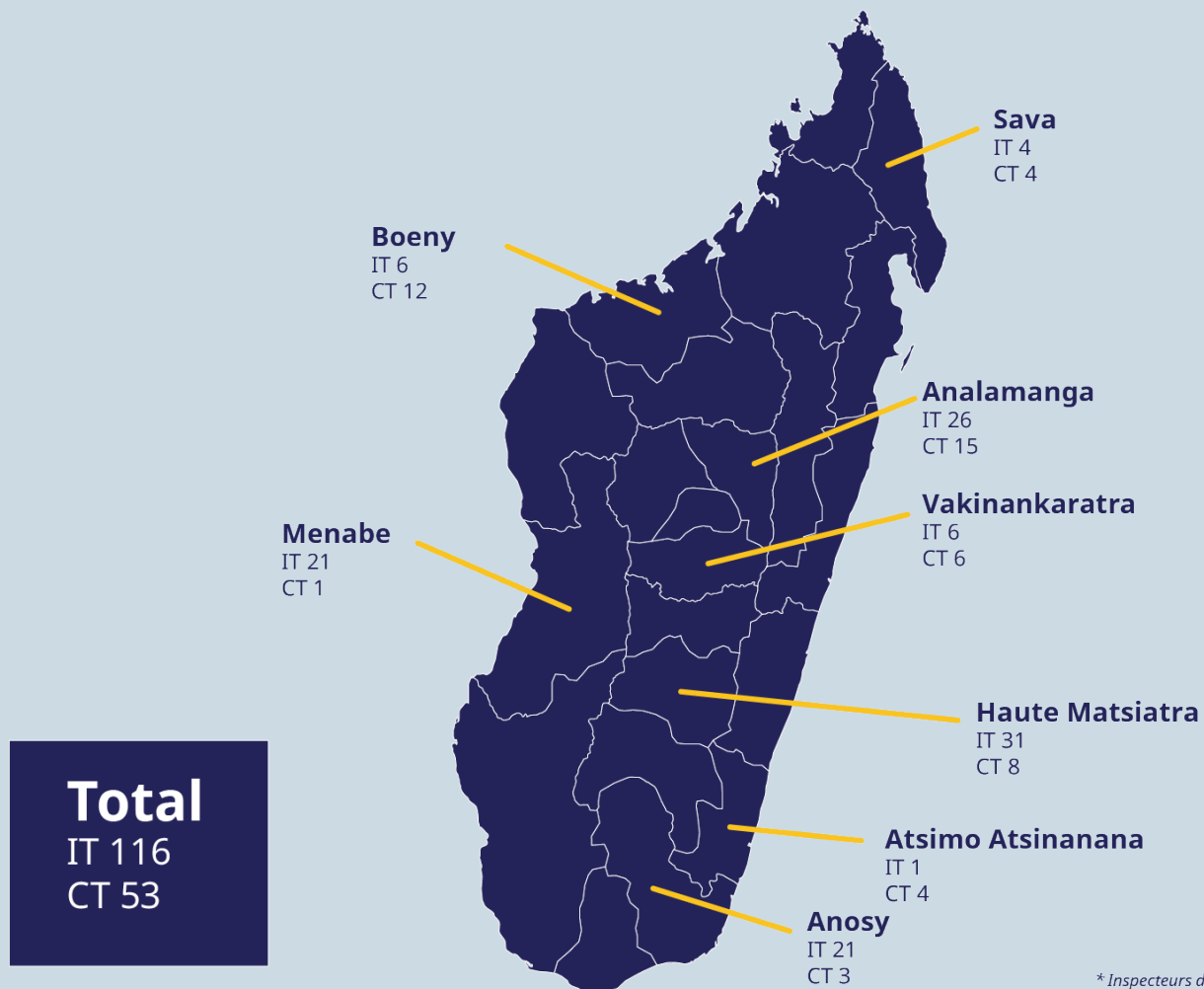
Cet élargissement inclut désormais les thématiques liées aux droits fondamentaux et intègre également les enjeux spécifiques du secteur informel, renforçant ainsi l'impact et la pertinence des interventions. Cette approche holistique a eu des impacts positifs auprès des entreprises du secteur informel, qui ont reçu un soutien pour mieux affronter les crises sanitaires et améliorer la sécurité et santé de leurs travailleurs.

Dans le cadre du plan stratégique global, entre janvier et octobre 2023, les inspecteurs du travail ont visité 524 entreprises dont 69 dans le secteur du textile, 251 dans le secteur du BTP, 142 dans le secteur du commerce. Ces entreprises employaient 67 517 travailleurs, dont 34 830 femmes, 32 546 hommes, 89 jeunes travailleurs âgés de 15 à 18 ans ainsi que 52 enfants travailleurs. Le secteur du textile s'est distingué par une forte concentration d'emplois, représentant 66,29 % des travailleurs.

Cette approche holistique a eu des impacts positifs auprès des entreprises du secteur informel, qui ont reçu un soutien pour mieux affronter les crises sanitaires et améliorer la sécurité et santé de leurs travailleurs.

Dans le cadre du plan stratégique global, entre janvier et octobre 2023, les inspecteurs du travail ont visité 524 entreprises dont 69 dans le secteur du textile, 251 dans le secteur du BTP, 142 dans le secteur du commerce. Ces entreprises employaient 67 517 travailleurs, dont 34 830 femmes, 32 546 hommes, 89 jeunes travailleurs âgés de 15 à 18 ans ainsi que 52 enfants travailleurs. Le secteur du textile s'est distingué par une forte concentration d'emplois, représentant 66,29 % des travailleurs.

Couverture géographique de la dernière PSG/IT 2023 (carte)



Source : PSG/IT 2023 évalué en février 2024 Bureau de coordination

Service des Etudes Techniques et de la Programmation, Direction Générale du Travail

Couverture thématique des 3 Planifications stratégiques pour la conformité

Entre décembre
2020 et août 2021



Plan stratégique intermédiaire axé sur la sécurité et la santé au travail et la riposte contre la Covid-19 en milieu de travail.



Analamanga
Vakinankaratra
Atsimo Andrefana



113 entreprises
(dont 12 unités de
production informelle).



63 900 travailleurs
41 369 femmes

Source : PSG/IT 2023 évalué en février 2024 Bureau de coordination
Service des Etudes Techniques et de la Programmation Direction Générale du Travail

Entre septembre et
décembre 2021



Plan stratégique intermédiaire axé sur la formalisation des emplois informels dans les entreprises formelles.



Analamanga
Alaotra-Mangoro
Anôsy
Atsinanana
Vakinankaratra



325 entreprises employant
environ des travailleurs
accompagnés par
l'inspection du travail.



47 604 travailleurs

Entre janvier et
octobre 2023



Plan stratégique global axé sur l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, la formalisation des emplois informels, la riposte contre la Covid-19 et le VIH-SIDA, ainsi que la lutte contre le travail des enfants à Madagascar.



Analamanga
Vakinankaratra
Haute Matsiatra,
Menabe
Atsimo Atsinanana
Boeny
Anosy
SAVA



524 entreprises
(142 commerce, 69 textile,
251 BTP, 23 mica, 5 sisal et 34
vanille).



67 517 travailleurs
34 830 femmes
32 546 hommes
89 jeunes (15-18 ans)
52 enfants

Une leçon importante tirée de cette expérience est l'importance de la formation et du renforcement des capacités des équipes d'intervention, en particulier des contrôleurs du travail, pour une meilleure appropriation des outils d'inspection tels que les fiches de contrôle et de

suivi. L'analyse des données a révélé des difficultés dans la synthèse des informations, soulignant ainsi le besoin d'efforts supplémentaires pour garantir l'utilisation rigoureuse de ces outils, ce qui peut avoir un impact sur le taux de redressement réalisé.

► 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