

TERMES DE REFERENCE

Stratégie d'intervention des partenaires sociaux et organisations de la société civile en matière de recrutement équitable de la migration de travail à Madagascar

Dates : novembre – décembre 2018

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le projet REFRAME

Le projet « Action mondiale pour améliorer le cadre de recrutement de la migration de travail (REFRAME) », financé par l'Union européenne, est un projet global et multisectoriel visant à réduire les pratiques abusives et les violations des droits humains et du travail au cours du processus de recrutement. Il vise également à la maximisation de la protection des travailleurs migrants et de leur contribution au développement. Le projet REFRAME adopte une approche globale fondée sur les droits, les principes d'égalité entre les sexes et les normes internationales du travail, conformément à l'agenda du travail décent. Son objectif global est de soutenir la diffusion et la mise en œuvre des principes généraux et des directives opérationnelles en matière de recrutement équitable.

REFRAME propose, en particulier, de mener une action de recrutement équitable et intégrée dans trois corridors migratoires de l'Afrique et de l'Asie vers les pays Arabes ainsi qu'en Amérique Centrale. Le projet comprend également le lancement d'une initiative pilote dans la chaîne d'approvisionnement d'un secteur spécifique; la production et la diffusion de connaissances et d'outils pour orienter les politiques et renforcer les capacités des acteurs pertinents dans le processus de recrutement, y compris parmi les organisations de travailleurs et d'employeurs, les médias et la société civile. Les bénéficiaires finaux sont les travailleurs migrants (femmes et hommes), par le biais d'interventions pilotes au niveau national centrées sur l'appui aux réformes politiques et législatives nécessaires, sur l'amélioration des services aux travailleurs migrants et à leur accès à de l'information pendant le recrutement ainsi qu'aux mécanismes d'accès à la justice. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) prévoit de mettre en œuvre une intervention pilote de recrutement équitable dans le couloir migratoire Madagascar-Liban/Koweït.

La migration à Madagascar

Madagascar a connu une croissance significative des mouvements migratoires depuis les années 1990, en particulier vers les pays du Moyen-Orient, notamment le Liban et le Koweït. La crise financière mondiale de 2008 a entraîné une perte massive d'emplois dans le secteur formel de Madagascar et, par conséquent, un niveau élevé de travail précaire, d'informalité et de chômage. Cela a contribué à renforcer les mouvements de migration de main-d'œuvre. En 2013, le stock de travailleurs migrants de Madagascar s'élève à 230'000

personnes, soit 1% de la population totale, mais les experts suggèrent que la migration irrégulière et non déclarée pourrait être significativement plus élevée¹. En 2013, Madagascar a été enregistré comme pays d'émigration nette. Pour la période 2006-2012, les principaux pays de destinations étaient, par ordre décroissant : Liban (32.3%), Maurice (25.4%), Koweït (23.3%), Seychelles (6.6%), Jordanie (5.8%), Arabie Saoudite (4.1%). La très grande majorité des visas à destination des pays Arabo-persiques ont été délivrés à des femmes (81%)². Sur cette période, les deux principaux corridors migratoires étaient ainsi les pays Arabo-persiques et les pays insulaires proches qui emploient des migrants dans les secteurs, respectivement, du travail domestique et de l'industrie textile et thonière.

En 2013, le Gouvernement Malgache a décidé de suspendre l'envoi de travailleurs migrants vers les pays dits « à haut risque » ; ceux n'ayant pas ratifié les conventions internationales relatives aux droits humains. Depuis, peu de visas de sortie ont été enregistrés à destination des pays Arabo-persiques et nombre d'agences de recrutement privées ont été sujets au retrait d'agrément par l'Etat, et sont passées en 2015, d'une soixantaine à seulement six agences autorisées à envoyer des travailleurs à l'étranger. Des articles de presse évoquent cependant la présence d'agences de recrutement clandestines continuant à envoyer illégalement des travailleurs malgaches dans les pays qui font l'objet d'interdiction. L'OIM écrit à ce propos que « ces mesures [de suspension] ont entraîné la fermeture de nombreuses agences de placement à Madagascar et une recrudescence des migrations irrégulières, concernant particulièrement les femmes »³.

Néanmoins, Madagascar demeure le 6ème pays africain pourvoyeur de main d'œuvre au Liban avec 1'229 travailleurs malgaches avec un statut légal en 2016, dont la très grande majorité se concentre dans le travail domestique.

Contexte institutionnel et perspectives

Le cadre réglementaire global sur les migrations de main-d'œuvre à Madagascar est faible et les capacités de mise en œuvre et d'application de la législation existante sont limitées. Le transfert de compétence sur la migration de main d'œuvre, du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des Lois sociales (MFPRATLS) vers le Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique et de la Formation professionnelle (MEETFP), disposé par le Code malagasy du travail en 2013, souffre d'une insuffisance de coordination entre les deux Ministères et avec les autres Départements ministériels concernés. Néanmoins, l'intérêt croissant pour améliorer la situation est palpable et un certain nombre d'initiatives porteuses ont été enclenchées. Parmi ces dernières, les points ci-dessous méritent d'être mis en relief :

- Suite à la demande de soutien du Gouvernement de Madagascar à l'OIT pour développer une politique de migration de travail, y compris la réglementation des agences de recrutement, le MEETFP a sollicité l'assistance technique de l'OIT dans le but de conduire un état des lieux du contexte malgache actuel vis-à-vis des dispositions des normes internationales en matière de migration de main d'œuvre. Une analyse comparative (*gap analysis*) du cadre juridique lié à la migration de main d'œuvre à Madagascar par rapport aux normes internationales pertinentes a été présentée aux parties prenantes de la migration de travail à Madagascar en janvier 2018. Les conclusions de cette étude soulignent que le cadre législatif et réglementaire est dans l'ensemble

¹ Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), *Profil migratoire*, 2013.

² Ibid, p. 59.

³ OIM, *Etat des lieux sur la traite des personnes à Madagascar*, 2015, p. XI.

conforme aux dispositions des conventions internationales. Un nombre d'ajustements est néanmoins nécessaire, notamment ceux relatifs aux dispositions pour assurer leur mise en œuvre – aussi bien au niveau de la cohérence politique et institutionnelle, que de l'harmonisation réglementaire et de la mise en œuvre de programmes, à travers leur priorisation.

- Suite à une requête du MEETFP, l'OIT appuie depuis 2014 la mise en place de services publics de l'emploi. Une étude de faisabilité sur la création d'un Service Public de l'Emploi (SPE) de dimension nationale, doté d'un statut autonome a été présenté aux parties prenantes au mois de mars 2018.
- La République de Madagascar et la République du Liban ont sollicité l'OIT en 2017 pour fournir un appui technique au processus de négociation d'un accord bilatéral de migration de main d'œuvre entre les deux pays.
- Afin de mettre en œuvre les engagements de Madagascar en matière de lutte contre la traite des personnes, étroitement liée aux migrations transnationales, Madagascar a adopté en 2015 la loi sur la lutte contre la traite des personnes et a mis en place le Bureau National de Lutte contre la Traite de Êtres Humains (BNLTEH), regroupant les Ministères concernés par la question, des représentants des Médias et des représentants d'Organisations de la Société Civile.

Bref état des lieux de l'objet d'étude

Les principes généraux et les directives opérationnelles de l'OIT en matière de recrutement équitable, constituent un moyen de protection pour les travailleurs migrants. S'adressant essentiellement aux gouvernements et aux entreprises et services publics de l'emploi, cet instrument a accordé une place particulière, même sous-jacente, aux partenaires sociaux et aux OSC pour la garantie de sa mise en œuvre. En effet, parmi les rôles reconnus aux partenaires sociaux et OSC, figurent :

- 1) l'enrichissement des informations et des réflexions en matière de développement de cadre national, à travers une veille et une observation ainsi que l'appui à la constitution de base de données liée à la migration de travail, y compris sur le respect des droits au moment du recrutement ;
- 2) la contribution à la communication et à la sensibilisation tant du côté de la cible que de la partie étatique en vue de renforcer l'appropriation des politiques d'une part, et en vue de représenter et de défendre les droits et les intérêts des travailleurs migrants d'autre part ;
- 3) l'appui à la réinsertion sociale des travailleurs migrants de retour ainsi que l'accompagnement des travailleurs migrants et la défense de droit, notamment au moment du recrutement.

Les régions d'intervention du projet REFRAME ont l'avantage d'une forte présence d'OSC intervenant auprès de différentes catégories de la population : les jeunes, les enfants et les femmes, dans divers domaines, telle que la protection de droit, le développement socio-économique, la réinsertion sociale... Toutefois, le lien avec les travailleurs migrants est encore très faiblement établi et ces régions ont encore des difficultés à appréhender les risques y afférents. Les consultations effectuées dans le cadre du Projet REFRAME ont néanmoins révélé une forte volonté d'engagement malgré l'insuffisance des connaissances conceptuelles et pratiques sur la migration de travail et l'absence de coordination efficace.

Afin de mettre en place une stratégie d'intervention des partenaires sociaux et des organisations de la société civile en matière de recrutement équitable de la migration de travail à Madagascar, le projet OIT/ REFRAME-Madagascar recrute un cabinet de consultance ou entité morale ayant les capacités et disposant de la ressource humaine et expertise nécessaires pour mener à bien cette mission.

Justification

En poursuivant l'ultime objectif de mise en place de cadre national de gouvernance de la migration de travail avec une approche ascendante, à partir des régions les plus affectées par les départs irréguliers, en tenant compte de la question de la vulnérabilité de la femme et enfin dans un souci de participation inclusive, à travers la création d'opportunité et d'espace de concertation pour tous les acteurs concernés, passant par la parties étatiques, les organisations de la société civile ainsi que les organisations syndicales défendant les intérêts pour un travail décent, cette activité s'inscrit dans la réalisation de plusieurs cadres références. Ces cadres correspondent :

- au niveau global, aux Objectifs de Développement Durable 8.8 visant à « *Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous* » et 10.7 visant à « *Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées* ».
- au niveau régional, par ailleurs, l'activité répond à la priorité Régionale de l'Afrique Australe en matière de migration de travail, tenant à la « *Promotion d'un cadre de gouvernance pour les migrations du travail en Afrique* ».
- au niveau de l'OIT, l'activité poursuit les objectifs du Programme Pays pour le Travail Décent de Madagascar, et en particulier la priorité 1 « *Favoriser l'accès des groupes vulnérables à l'emploi par le renforcement de leur employabilité et par la dynamisation des secteurs générateurs d'emploi* » ; au résultat 9 du plan de travail biennal de l'OIT 2018-2019 sur la migration « *Equité et efficacité en matière de migration et de mobilité* » ainsi qu'au plan de travail du Bureau de Pays, MDG207 « *La gouvernance de la migration de main d'œuvre et la protection des travailleurs migrants sont améliorées* » répondant à l'indicateur 9.3 « *nombre d'Etats Membres qui ont établi ou renforcé des mécanismes institutionnels de mise en œuvre et de suivi des cadres de gouvernance sur les migrations de main –d'œuvre* » et dont le critère de réussite porte sur le 9.3.2 – « *les institutions publiques compétentes fournissent des services inclusifs et non discriminatoires visant à promouvoir le travail décent en faveur des travailleurs migrants, des réfugiés ou d'autres personnes déplacées de force.* »

L'activité contribue également à la réalisation des objectifs du volet « emploi » de la Politique National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (PNEFP), et dans le cadre de REFRAME contribue à la réalisation du produit 5.4.1.7, relatif à la mise en place de la composante « OSC » ainsi qu'au produit 5.4.1.8, relatif au renforcement de capacités des syndicats en matière de recrutement équitable.

3. OBJECTIFS

Objectif général

Renforcer les composantes « organisations syndicales », « employeurs » et « OSC » pour le recrutement équitable à Madagascar, en vue de la mise en œuvre des principes généraux et des directives opérationnelles de l'OIT en la matière ; et dans une large mesure, afin de favoriser les dialogues tripartites sur la gouvernance de la migration de travail à Madagascar.

Objectifs spécifiques

- 1) Comprendre les interventions des partenaires sociaux et des organisations de la société civile en matière de migration de travail ;

- 2) Identifier et évaluer les capacités des partenaires sociaux et les OSC ayant des liens direct avec les questions de migration de travail dans trois Régions prioritaires : Analamanga, SAVA, DIANA ;
- 3) Renforcer les capacités des entités identifiées en termes de gouvernance de la migration de travail ;
- 4) Développer une stratégie d'intervention des partenaires sociaux et des OSC dans le processus de migration de travail incluant une proposition de plan d'action en préparation du plan d'action national en matière de recrutement équitable.

4. LIVRABLES ET CHRONOGRAMME

La réalisation de la mission nécessitera 30 jours ouvrés entre le 10 novembre et le 17 décembre 2018.

LIVRABLES	NOMBRE DE JOURS						
SEMAINES		1	2	3	4	5	6
Livrable 1 : une note méthodologique incluant : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Une note compréhension du projet et des principes généraux et directives opérationnelles de l'OIT concernant le recrutement équitable ❖ Le contexte global de la participation des partenaires sociaux et OSC dans le processus de migration de travail ❖ Les attributions réservées aux partenaires sociaux et aux OSC dans le cadre de la gouvernance de la migration de travail ❖ Une proposition de critères d'identification des partenaires sociaux et des OSC pertinents ❖ La méthodologie de la mission avec un chronogramme détaillé et réaliste ❖ La liste des partenaires sociaux et OSC pertinents pour la thématique de migration de travail 	5						
Livrable 2 : réalisation de sessions de formation et de consultation des partenaires et des OSC dans les Régions prioritaires, pour un plan d'action en matière de migration de travail et de recrutement équitable	15						
Livrable 3 : une liste de points focaux au niveau des partenaires sociaux et des OSC incluant pour: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Le nom ❖ L'entité d'origine ❖ contact 							
Livrable 4 : un document proposant une stratégie d'intervention des partenaires sociaux et des OSC dans le processus de migration de travail, intégrant les points suivants: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Description des attributions des organismes ❖ Analyse SWOT des acteurs (Strength, Weakness, Opportunities , Threats) ❖ Proposition de mécanisme de coordination des organismes identifiés en matière de migration de travail ❖ Proposition de recommandations basées sur les besoin en appui exprimés ❖ Proposition de plan d'action des partenaires sociaux et des OSC en matière de migration de travail et de recrutement équitable. 	10						

4. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

La réalisation de ce travail nécessitera la consultation des documents, rapports et études de l'OIT ou autres sources pertinentes, liés aux questions de la migration de travail et des rôles des partenaires sociaux et des OSC. La revue documentaire permettra d'affiner la méthodologie et d'orienter les critères appropriés pour l'identification des partenaires sociaux et des OSC concernés. La sélection de ces derniers s'effectuera parmi la base de données disponible au niveau des institutions étatiques concernées. Par ailleurs, il sera particulièrement important de tenir compte de la capacité à capitaliser les acquis parmi les critères d'identification.

Ce travail sera réalisé par le projet REFRAME, en complément et sur la base des études déjà réalisées en vue de l'atteinte des objectifs du projet. Le développement d'une stratégie d'intervention des partenaires sociaux et des OSC dans le processus de migration de travail, sera conduit en collaboration étroite avec la Conférence des Travailleurs de Madagascar (CTM) et s'alignera aux priorités et cadre déjà prédéfinis par les acteurs.

Le travail analysera le rôle de ces acteurs spécifiques et fournira un produit concret et opérationnel, incluant un plan d'action en matière de migration de travail, avec un focus sur le recrutement équitable et accordera une attention particulière à la promotion du dialogue social, en mettant en lumière le rôle qui pourrait être joué dans le cadre des structures déjà en place, notamment le Conseil National du Travail (CNT) pour la concrétisation des directives.

L'étude ainsi que les sessions de formation et consultation interviendront dans trois Régions prioritaires : Analamanga, SAVA et DIANA.

Au cours de toutes les phases de l'activité, l'équipe sera en contact régulier avec le Bureau pays de l'OIT à Antananarivo et le siège à Genève.

6. BUDGET

Bureau international du Travail

Projet REFRAME

Budget estimatif - parution offres PSOSC

LB : 53.007	Libellé	P.U	Taux USD 3,406.75		
			Nombre	TOTAL MGA	TOTAL USD
	Parution MIDI Lundi 15/10 et Mercredi 17/10	292,416.00	3.00	877,248.00	257.50
	Majoration MIDI samedi 20/10	58,483.00	1.00	58,483.00	17.17
	TOTAL MIDI MADAGASIKARA			935,731.00	274.67
	Parution EXPRESS Lundi 15/Mercredi 17 et samedi 20/10	300,000.00	3.00	900,000.00	264.18
	TOTAL EXPRESS de MADAGASIKARA			900,000.00	813.52
	Budget total parution appels d'offres			1,835,731.00	1,088.19