

► Le recrutement équitable à Madagascar

Septembre 2021

Encadré I: La migration de main d'œuvre à Madagascar en bref

- Nombre total d'émigrants malgaches dans le monde en 2019 : 184 800 (ONU DAES, 2019)
- Principaux pays d'émigration en 2013: France (y compris La Réunion), Canada, États-Unis, Liban, Maurice (OIM, 2014a)
- Remise de fonds de la diaspora malgache en 2019: 484 millions de dollars E-U (3,8% du PIB) (Banque mondiale, 2019)
- Indice de développement humain (IDH) 2019: 164 sur 189 (PNUD, 2020)

► La migration de main d'œuvre à Madagascar

Madagascar a connu une croissance significative de ses mouvements migratoires depuis les années 1990 (OIM, 2014a). Le départ à l'étranger des travailleurs malgaches constitue un moyen d'accéder à des emplois décents et d'améliorer leurs conditions d'existence et celles de leur famille, notamment par le biais de transferts de fonds.

Cependant, depuis plusieurs années, nombre d'abus envers des travailleurs malgaches à l'étranger ont été signalés, en particulier dans le secteur du travail domestique (BIT, 2020). Les courants migratoires provenant de Madagascar ont ainsi été régulièrement associés à des pratiques abusives en matière de travail forcé et de traite des personnes (Département d'État américain, 2018; OIM, 2015; CDH, 2013). Dès lors, face aux enjeux liés à la protection de ses ressortissants et aux bénéfices potentiels de la migration de main d'œuvre, le gouvernement de Madagascar a pris une série de mesures afin de répondre à ces problématiques migratoires. D'une part, depuis 2013, le gouvernement malgache a mis en place de nombreuses restrictions

limitant la sortie des travailleurs migrants, ce qui a favorisé les processus de recrutement informels et vulnérabilisé davantage les droits des travailleurs émigrants (BIT, 2020). D'autre part, afin de renforcer son cadre légal, Madagascar a ratifié les conventions (n° 143) sur les travailleurs migrants, (n° 181) sur les agences d'emploi privées et (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, ainsi que le protocole relatif à la convention (n° 29) sur le travail forcé. Le gouvernement a également entrepris une réforme du Code du travail afin de répondre à ses nouveaux engagements.

Face à cette refonte du cadre légal, de nombreux défis restent à relever en matière d'encadrement du recrutement des travailleurs migrants. C'est dans ce contexte que le projet REFRAME a collaboré avec les mandants de l'OIT à Madagascar pour répondre à ces enjeux dans le respect des Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable (OIT, 2019).

► Principales dynamiques de la migration de main d'œuvre

Le départ des travailleurs malgaches à l'étranger

Avant la mise en place des dernières restrictions de sortie du territoire, les travailleurs émigrants étaient soumis à une longue procédure d'obtention d'un visa de sortie, dans le cadre des processus de recrutement à l'étranger. Jusqu'alors, cette procédure d'obtention du visa de sortie était codifiée par l'article 42 du Code du travail (loi N°2003-044) encadrant le départ à l'étranger des travailleurs émigrants. Concrètement, cet article mentionne un décret¹ qui régit le départ des travailleurs malgaches au travers d'une procédure d'approbation du contrat de travail (BIT, 2020). Dans ce cadre, le processus de recrutement implique le ministère chargé de l'Emploi, qui dispose de la compétence légale en matière d'autorisation de sortie des travailleurs malgaches.

Le texte stipule, qu'avant son départ, le travailleur migrant est tenu de constituer un dossier et de le déposer auprès du Service de la migration du ministère de l'Emploi, qui est en mesure de délivrer un visa préalable du contrat de travail. Sur la base de cette approbation, la Police de l'Air et des Frontières (PAF) est chargée d'émettre le visa de sortie², qui autorise le départ du territoire national des travailleurs émigrants malgaches (BIT, 2020).

Cette dernière étape conclut un ensemble de processus administratifs plus large, qui encadre également les activités des agences d'emploi privées (AEP). Au cours des dernières années, Madagascar a multiplié l'adaptation de ses différentes réglementations, notamment au travers de limitations strictes de la migration à destination de certains pays, dans le but de mettre un terme à l'exploitation des travailleurs migrants (BIT, 2020).

Augmentation et diversification des flux migratoires historiques

La crise financière internationale de 2008, ainsi que la crise politique de 2009-2014 à Madagascar, ont entraîné une perte massive d'emplois dans le secteur formel malgache. Cette situation socio-économique,

associée à un taux élevé de pauvreté³ déjà présent, ont provoqué une augmentation du niveau du chômage, du travail précaire, et de l'informalité qui ont participé au renforcement des flux migratoires.

Par ailleurs, à l'instar des autres pays du continent, Madagascar connaît depuis les années 1990 une diversification de ses flux migratoires. Historiquement tournée vers la France, la migration en provenance de Madagascar était essentiellement estudiantine, avant de s'élargir à une migration de main d'œuvre peu qualifiée dirigée vers des destinations plus accessibles. (PNUD, 2018). Cette dernière catégorie de migrants a constitué de nouveaux corridors migratoires, notamment à destination des États arabes et des îles voisines de l'océan Indien. Selon les chiffres du gouvernement (OIM, 2014a), le Liban était la destination représentant la plus grande part (32,3%) de visas de sortie délivrés aux travailleurs émigrants pour la période 2006-2012⁴ suivi, par ordre décroissant, de Maurice (25,4%), du Koweït (23,3%), des Seychelles (6,6%), de la Jordanie (5,8%) et de l'Arabie Saoudite (4,1%) (OIM 2014a). Pendant cette période, les visas de sortie enregistrés à destination du Liban, du Koweït et de l'Arabie Saoudite ont été exclusivement délivrés à des femmes.

Par ailleurs, entre 2010 et 2012, Madagascar a enregistré une entrée de 22 595 millions d'ariary envoyés par la diaspora malgache installée au Liban (PNUD, 2018), classant ce dernier au quatrième rang des pays dont les remises de fonds à destination de Madagascar sont les plus importantes, derrière la France, les États-Unis et la Suisse.

Depuis les années 2000, différentes bases de données ont estimé le nombre de migrants malgaches à l'étranger entre 25 000 et 150 000 (OIM, 2014a), en dépit du manque d'information en la matière. Cependant, de nombreuses sources suggèrent que le volume réel de travailleurs migrants serait significativement plus élevé, compte tenu de la forte proportion de la migration irrégulière et non déclarée. Selon les dernières statistiques du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, en 2019 le pays présentait un taux de migration net négatif avec 34 900 immigrants et 184 800 émigrants (ONU DAES, 2019).

1 Arrêté n° 30096/2011

2 Ce visa de sortie est requis uniquement pour le départ des travailleurs migrants et ne concerne pas les autres types de sortie du territoire.

3 Selon un rapport du PNUD, au cours de la période 2005-2014, le taux de pauvreté (au seuil de 1,90 dollars E-U) était de 77,8% à Madagascar, l'un des plus élevés au monde pendant cet intervalle (PNUD, 2018)

4 Dans son étude, l'OIM souligne que ces chiffres concernent en particulier le cas «des travailleurs et domestiques qui émigrent le plus souvent vers les pays du Golfe et qui nécessitent un certificat de moralité et un visa de sortie pour émigrer» (OIM, 2014a).

Les enjeux liés à la migration de main d'œuvre à destination des États arabes

Les travailleurs malgaches présents dans les États arabes se concentrent dans des emplois peu ou pas qualifiés, essentiellement en tant que travailleurs domestiques, un secteur généralement exclu de toute protection au travail dans ces pays de destination⁵. Ces destinations sont dominées par des dynamiques migratoires temporaires souvent basées sur un système de parrainage (kafala), qui lie de facto le statut du travailleur migrant à un employeur ou à un garant (kafil) pendant la durée du contrat. Ce système fait l'objet de nombreuses critiques au niveau international, soulignant le rapport de pouvoir asymétrique qu'il crée entre les employeurs et des travailleurs, notamment domestiques, vulnérables au travail forcé (BIT, 2017a).

Diverses sources ont rapporté de nombreux cas d'abus en matière de travail forcé et de traite des personnes dans les pays où existe ce système de parrainage, tels que le Liban et le Koweït, qui emploient une importante main d'œuvre étrangère dans le secteur du travail domestique qui concerne particulièrement les femmes (Département d'État américain, 2018 ; OIM, 2015 ; CDH, 2013). Selon certaines estimations, plus de 250 000 travailleurs domestiques, dont 75 000 non-déclarés, sont employés au Liban, tandis que 660 000 officieraient au Koweït (OIM, 2015).

À la suite de nombreux cas de maltraitance de travailleurs malgaches signalés⁶ et relayés, notamment par la presse et les réseaux sociaux, les autorités ont décidé de prendre des mesures drastiques.

Le décret de suspension des visas de sortie des travailleurs migrants: protection des travailleurs ou terreau de l'irrégularité?

En août 2013, concerné par les enjeux liés à la migration de main d'œuvre, le régime transitoire malgache a promulgué un décret⁷ portant sur la suspension des visas de sortie des travailleurs malgaches vers les

pays dits à haut risque⁸. Selon les autorités, si la liberté de circulation fait partie des droits consacrés par les instruments juridiques internationaux et la constitution malgache, il peut exister des restrictions à ce principe, notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir dans l'intérêt et pour la protection des personnes. Depuis, aucun visa de sortie de travailleur à destination des États arabes n'a été officiellement enregistré.

En dépit de cet interdit, qui se voulait temporaire, et à l'encontre du but recherché par les autorités, la migration à destination de ces pays dits à haut risque aurait continué de manière irrégulière (OIM, 2015). Par ailleurs, malgré une évidente absence de données fiables, la vulnérabilité des travailleurs semblerait s'être exacerbée (BIT, 2020). Plusieurs recherches soulignent en effet l'importance des phénomènes de traite des personnes et d'exploitation que subissent les ressortissants malgaches au cours de leur expérience migratoire, qui échappent désormais à tout contrôle étatique⁹ (OIM, 2015).

Ainsi, de nombreux rapports font part de leur inquiétude quant à l'impact de ce décret et aux conséquences qu'il engendre pour les travailleurs migrants (CMW/CO, 2018; Département d'État américain, 2017; BIT, 2020). Par ailleurs, les ressortissants malgaches résidant dans ces pays craindraient également de revenir à Madagascar, entre autres, sous peine de ne pouvoir repartir par la suite (IDWF, 2018).

Depuis 2013, les autorités malgaches ont décidé d'étendre la suspension des visas de sortie des travailleurs malgaches. En avril 2019, les départs vers les pays où Madagascar n'a pas de représentation diplomatique ont été interdits par un communiqué en conseil des Ministres. Au travers de la Décision n° 023/2019, le ministère en charge du Travail a interrompu l'émission d'autorisations et d'attestations délivrées notamment dans le cadre du recrutement des travailleurs migrants¹⁰, en septembre 2019. Seuls les programmes de coopération spécifiques avec le Canada, l'OIM et l'OIT sont exclus de cette suspension.

Dès lors, force est de constater que les décisions visant la suspension des visas de sortie des travailleurs migrants favorisent les départs irréguliers et les activités informelles des agences d'emploi privées (AEP).

5 Plusieurs pays projettent de mettre en place des réformes depuis plusieurs années, alors que d'autres, à l'instar du Koweït, ont déjà amélioré leur cadre réglementaire, qui fait encore toutefois face à de nombreux défis (Département d'État américain; OIT, 2017a; OIM, 2015)

6 Bien que ce chiffre soit à considérer avec précaution, un rapport de l'OIM (2015) souligne que plus de 7 000 femmes malgaches ayant subi une forme d'exploitation seraient revenues du Moyen-Orient au cours de ces dernières années.

7 Décret [2013-594](#) du 6 août 2013.

8 Ceci fait référence aux pays n'ayant pas ratifié les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux travailleurs migrants en général, et ceux d'où remontent des faits avérés de maltraitances ou de traitements dégradants infligés à des travailleurs migrants, et malgaches en particulier. Concrètement, il s'agit de la plupart des États arabes, mais il n'existe néanmoins pas de liste officielle exhaustive.

9 Le rapport annuel relatif au trafic de personnes du Département d'État américain a fait passer Madagascar de la catégorie 1 en 2008 à la catégorie 3 en 2011. Depuis 2019, Madagascar figure dans la catégorie 2 «Watch list».

10 Décision [n° 023/2019](#), portant retrait de toutes les autorisations et attestations délivrées dans le cadre de prospection, sélection et recrutement pour formation ou pour des offres de travail vers les pays étrangers:

Les AEP et les intermédiaires: acteurs incontournables du processus de recrutement

Les intermédiaires et les agences d'emploi privées (AEP) ont toujours joué un rôle primordial dans le processus de recrutement à destination des États arabes. En effet, ils constituent les uniques interfaces en amont du recrutement entre les employeurs des pays de destination et les futurs employés.

Depuis la suspension des visas de sortie des travailleurs, la migration de main d'œuvre à destination des pays à risque s'organise désormais par le biais d'AEP informelles, clandestines ou à titre individuel. Les Malgaches doivent désormais payer des sommes importantes à des intermédiaires pour passer par les États insulaires voisins et l'Afrique de l'Est avant de se rendre vers le Liban ou les pays du Golfe (BIT, 2020; OIM, 2015).

En réponse à ces problématiques, les autorités ont promulgué deux arrêtés ministériels d'abrogation¹¹ et de régulation¹² des agréments de toutes les agences d'emploi privées (AEP), au cours de l'année 2015. D'après un rapport des autorités malgaches publié en 2018, aucun nouvel agrément n'avait été octroyé à cette date alors que 54 agences étaient enregistrées avant l'arrêt d'abrogation (CMW/MG, 2018). Par ailleurs, avant l'annulation des agréments de toutes les agences, l'État intervenait à la fin du processus, une fois le candidat recruté, son rôle se limitant à valider ou non une candidature. Les autorités procédaient à un contrôle limité et a priori en l'absence d'une stratégie conjointe avec les pays de destination en termes d'offre et de demande.¹³ Désormais en raison du caractère exclusivement informel du recrutement et des activités des AEP, provoqué par la promulgation du décret, l'État n'a plus de contrôle sur ces processus et ne peut s'assurer de leur conformité.

À titre d'exemple, l'interdiction des commissions imputables au travailleur est inscrite dans le Code du travail malgache, mais une étude récente du BIT démontre que la pratique est en plein essor et que nombre de travailleurs migrants doivent aujourd'hui s'acquitter de montants importants (BIT, 2020).

Par conséquent, les mesures prises à l'égard des agences d'emploi privées (AEP) semblent avoir favorisé la prolifération d'activités informelles et

augmenté la vulnérabilité des travailleurs migrants malgaches, qui échappent désormais aux mesures de protection encadrant leur expérience migratoire. Les problématiques liées au caractère « exceptionnel » du contexte sont exacerbées par un manque d'informations et de données chiffrées sur les dynamiques actuelles.

La situation est fort différente à Maurice, où l'État, et notamment les ministères en charge de l'Emploi et des Affaires étrangères, jouent un rôle important dans les processus de recrutement des travailleurs migrants (recrutement direct, formation, suivi, assistance en cas de conflit, etc.). Le nombre de travailleurs malgaches partant à destination de Maurice demeure cependant très limité. Selon le gouvernement malgache, entre 2015 et 2018, un total de 286 visas de sortie ont été délivrés à des travailleurs malgaches à destination de Maurice (CMW/MG, 2018). Au total, Maurice recensait 2 470 permis de résidence de ressortissants malgaches en 2013, délivrés à 60% d'hommes (OIM, 2014b).

La réponse législative et réglementaire

Dès lors, pour faire face à cette situation, Madagascar a cherché à renforcer son arsenal normatif. En 2015, le pays a notamment ratifié la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, et adopté une loi relative à la traite des êtres humains¹⁴, ainsi qu'un Plan national de lutte contre la traite des personnes. Ces engagements viennent, entre autres, compléter la ratification en 2005 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant.

Madagascar a poursuivi le processus de renforcement de son cadre légal avec la ratification des conventions (n° 143) sur les travailleurs migrants, (n° 181) sur les agences d'emploi privées et (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, ainsi que le protocole relatif à la convention (n° 29) sur le travail forcé en juin 2019, qui constitue une étape importante vers l'établissement d'une structure juridique visant la protection des travailleurs migrants (BIT, 2018).

Au cours de l'année 2019, le gouvernement malgache s'est lancé dans un processus d'alignement des textes juridiques et réglementaires aux conventions récemment ratifiées, afin d'établir un cadre légal complet concernant la migration de main d'œuvre. Cette réforme inclut notamment des propositions

11 Le ministère en charge de l'Emploi a abrogé tous les agréments des agences de placement par l'Arrêté n° 20308/2015/MEETFP du 11 juin 2015.

12 Selon l'Arrêté n° 20307/2015/MEETFP du 11 juin 2015 fixant les modalités d'octroi et de retrait d'agrément des bureaux de placement privés et leurs obligations, l'agence d'emploi privée doit notamment conclure une convention de partenariat avec l'agence ou la société de placement à l'étranger (CWM, 2018).

13 Par ailleurs, depuis 2015, l'une des missions du ministère en charge de l'Emploi est de mettre en œuvre un cadre normatif de formation de la main d'œuvre préparant à l'emploi à l'étranger, avec des résultats limités. En 2018, l'OIT a soutenu la réalisation d'une étude de faisabilité sur la création d'un Service public de l'emploi autonome à Madagascar. Le lien entre ce service public et les agences d'emploi privées en matière de migration de main d'œuvre est actuellement à l'étude dans le cadre de REFRAME.

14 Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2015 sur la lutte contre la traite des êtres humains

d'amendements et des modifications au Code du travail et à la loi concernant l'organisation et le contrôle de l'immigration ainsi que l'élaboration de plusieurs décrets, y compris sur le statut des travailleurs et travailleuses domestiques et sur les agences d'emploi privées.

Par ailleurs, un examen des lois, politiques et pratiques concernant le recrutement des travailleurs migrants à Madagascar (BIT, 2020) a révélé la nécessité d'améliorer la cohérence ainsi que la coordination politique et institutionnelle afin de garantir une mise en application effective des textes législatifs et réglementaires.

Malgré les efforts entrepris par les autorités malgaches afin d'encadrer la migration de main d'œuvre, les différents décrets visant à suspendre les visas de sortie ou l'agrément des agences d'emploi privées (AEP) ont continué de favoriser les départs irréguliers des travailleurs par le biais d'agences informelles, et ce, en dehors de tout cadre légal et mesures de protection.

Le difficile accès à la justice et aux mécanismes de résolution des litiges

En dépit d'une loi datant de 2008 encadrant la lutte contre la traite des personnes et le tourisme sexuel¹⁵, rares étaient les décisions de justice prononcées en la matière. Afin de palier à cette insuffisance, une loi innovante a été promulguée en 2015 contre la traite des êtres humains¹⁶, qui s'applique aussi bien aux actes commis à Madagascar que dans d'autres pays. Concernant l'année 2015, ce nouveau cadre juridique a permis de poursuivre 46 personnes auprès du Tribunal de première instance d'Antananarivo, notamment en lien avec le trafic de personnes vers le Liban aux fins de travail domestique (CMW/MG, 2018).

Cependant, l'accès à la justice des travailleurs malgaches en cas de conflit à l'étranger demeure problématique, en particulier dans les États arabes. Contrairement aux ressortissants travaillant à Maurice, qui peuvent solliciter les services de l'ambassade de Madagascar (BIT, 2020), les résidents malgaches des États arabes n'ont pratiquement aucune voie de recours effectif à la justice.

Le manque d'accords bilatéraux de travail, la faible présence diplomatique malgache dans la région (une ambassade en Arabie Saoudite et un consulat honoraire au Liban, avec des moyens limités), ainsi que l'absence d'enregistrement des ressortissants malgaches auprès des services officiels, constituent les principaux obstacles à l'application de l'un des principes généraux

de l'OIT en matière de recrutement équitable. En outre, la nature même du travail domestique dans ces pays limite fortement l'accès à la justice, dans la mesure où l'informalité prédomine dans la résolution des litiges (en raison du manque d'informations et de procédures longues et coûteuses dans les pays de destination, sans compter la crainte de représailles). Enfin, les travailleurs migrants semblent généralement assez peu sensibilisés aux mécanismes de recours en cas d'abus et d'exploitation (OIM, 2015).

Dès lors, en vue d'améliorer la portée de son dispositif légal, Madagascar a affiché la volonté d'inscrire dans sa stratégie gouvernementale la mise en place d'accords bilatéraux de migration de main d'œuvre dans le but de favoriser l'entraide judiciaire et l'extradition entre Madagascar et les pays de transit ou de destination (CMW/MG, 2018).

Une coordination institutionnelle en amélioration

Souvent pointée du doigt, l'absence de coordination entre les différents acteurs institutionnels, et notamment entre les ministères, est devenue problématique. En 2015, un transfert partiel de compétences entre les ministères de l'Emploi et du Travail a généré une confusion des mandats et un manque de communication. Cette situation a posé de nombreux problèmes et pourrait avoir eu un impact négatif sur l'efficacité des réponses politiques apportées (BIT, 2020). En juin 2018, le gouvernement malgache a décidé de fusionner ces deux entités afin de remédier à ces difficultés.

Les défis de coordination demeurent au regard du nombre de ministères engagés autour des questions migratoires. En conséquence un comité interministériel a notamment été créé en 2013. Toutefois, ce mécanisme de coordination est actuellement peu fonctionnel (BIT, 2020). À la suite du lancement du Plan national, un Bureau national de lutte contre la traite des êtres humains (BNLTEH) a également été créé, dont la mission consiste notamment à améliorer la coordination des acteurs impliqués dans la protection des travailleurs migrants.

Par ailleurs, le développement d'une politique migratoire nationale ou d'une section sur le sujet dans la politique nationale de l'emploi, combinant perspective de développement et protection des travailleurs migrants, faciliterait l'efficacité des mécanismes de coordination et l'atteinte des objectifs poursuivis.

¹⁵ Loi n°2007-038 de 2008 sur la lutte contre la traite des personnes,

¹⁶ Loi n°2014-040 du 20 janvier 2015 sur la lutte contre la traite des personnes

Des travailleurs migrants faiblement représentés et peu organisés

Les acteurs de la société civile, et notamment les organisations de travailleurs, peuvent aussi jouer un rôle clé en matière de recrutement équitable, en procurant des informations et des services aux travailleurs, en défendant leurs droits à plusieurs niveaux, en contrôlant les pratiques de recrutement et en essayant de peser sur les réformes politiques et législatives.

Encadré II : Création d'une organisation de travailleurs domestiques à Madagascar

L'organisation des travailleurs domestiques SENAMAMA a été lancée en 2016 lors d'une réunion interrégionale de l'OIT qui a permis de mettre en lumière la situation particulièrement difficile à laquelle ces travailleurs sont confrontés. L'organisation a été formellement établie et enregistrée comme syndicat à Madagascar le 4 septembre 2019. La Fédération internationale des travailleurs domestiques et l'OIT ont encouragé la création et le renforcement de SENAMAMA et soutiennent actuellement la mise en œuvre du plan d'action du syndicat qui comprend des campagnes de recrutement, des réunions de sensibilisation et des ateliers de renforcement des capacités. L'organisation SENAMAMA a également participé au dialogue national en soutenant la révision de la législation existante afin de garantir son alignement sur les conventions ratifiées en juillet 2019, notamment la convention (n° 189) sur les travailleurs domestiques.

Avant la création du syndicat de travailleurs domestiques SENAMAMA, il n'existait pas d'acteurs engagés sur les enjeux spécifiques liés au recrutement équitable des travailleurs migrants à Madagascar. Il n'y avait, par ailleurs, aucune plateforme d'échanges entre les différents acteurs pertinents en matière de migration de main d'œuvre. Bien qu'il existe des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits humains et de la défense de différentes catégories

de la population, le lien avec les travailleurs migrants n'est encore que très faiblement établi. Ainsi, aucune organisation ou association axée sur les travailleurs migrants n'était véritablement en place à Madagascar, à l'exception du Syndicat des professionnels diplômés en travail social (SPDST), qui prenait en charge les femmes victimes d'exploitation à leur retour.

Dans certains pays de destination, et notamment au Liban, il existe des organisations de travailleurs domestiques, telles que «Domestic Workers Union», «Alliance of Migrant Domestic Workers» ou Fenasol (Fédération nationale des syndicats des ouvriers et des employés au Liban), dont font partie des migrants malgaches. Dans le cas spécifique du Liban, selon un récent rapport, il n'existerait toutefois aucune véritable organisation au sein même des travailleurs malgaches (IDWF, 2018). Cette étude souligne la nécessité d'une meilleure organisation des travailleurs malgaches afin d'améliorer l'accès et le partage d'informations ainsi que la défense de leur cause auprès des autorités libanaises et malgaches. C'est pourquoi au travers du projet REFRAME, l'OIT et la Fédération internationale des travailleurs domestiques ont participé à la création et au renforcement de l'organisation SENAMAMA.

Encadré III : L'impact du COVID-19 sur les travailleurs migrants malgaches

À Madagascar, après la détection de trois personnes infectées par le COVID-19, le gouvernement a décrété [l'état d'urgence sanitaire](#)¹⁷ le 21 mars 2020, suivi d'une série de mesures, telles que la fermeture des frontières, la mise en quarantaine et le dépistage systématique de tous les voyageurs entrant sur l'île. En parallèle, frappés par les conséquences des mesures imposées dans les pays de destination, notamment dans les États arabes, nombre de travailleurs migrants ont accusé une forte baisse de revenus ou se sont retrouvés sans emploi. Dans ce cadre, plus de 300 migrants malgaches ont pu être rapatriés à Madagascar depuis le Koweït, le Liban et l'Arabie Saoudite grâce à la mise en place de vols ou de programmes de rapatriement spécifiques organisés en collaboration avec le gouvernement malgache, les gouvernements des pays de destinations et avec le soutien de l'OIT, de l'OIM et d'autres partenaires (OIT, 2021 [à paraître]).

17 Décret n° 2020-359 du 21 mars 2020 proclamant [l'état d'urgence sanitaire](#)

► Le projet REFRAME à Madagascar

Encadré IV : Le projet REFRAME

Le projet REFRAME est une action mondiale financée par l'Union européenne visant à prévenir et à réduire les pratiques de recrutement abusives et malhonnêtes, ainsi qu'à optimiser la contribution des travailleurs migrants au développement et à garantir leur protection dans le cadre des processus de recrutement. Ainsi, le projet a pour objectif de venir en appui à la diffusion et à la mise en œuvre des Principes généraux et directives opérationnelles de l'OIT concernant le recrutement équitable, aux niveaux aussi bien mondial et régional que pour le national. Il intervient dans le cadre de l'[Initiative pour le recrutement équitable de l'OIT](#). Le projet REFRAME se concentre sur les axes migratoires Guatemala-Mexique et Madagascar, Sri Lanka, Pakistan - États arabes. Le projet a adopté une approche multilatérale et, en vue de s'attaquer à la question du recrutement équitable, a établi des partenariats avec les pouvoirs publics, les partenaires sociaux (organisations de travailleurs et d'employeurs), les entreprises, les recruteurs de main-d'œuvre, la société civile et les médias.

À Madagascar, le projet REFRAME est complété par l'approche plus large de l'OIT pour le pays. Les activités en lien avec la migration s'inscrivaient dans le Programme pays pour le travail décent de Madagascar (2015-2019), et notamment sa priorité n° 1, à savoir «favoriser l'accès des groupes vulnérables à l'emploi par le renforcement de leur employabilité et par la dynamisation des secteurs générateurs d'emploi».

Dans le cadre de la composante nationale de ce projet global en matière de recrutement équitable, le projet pilote de Madagascar se construit selon la Théorie du changement suivante:

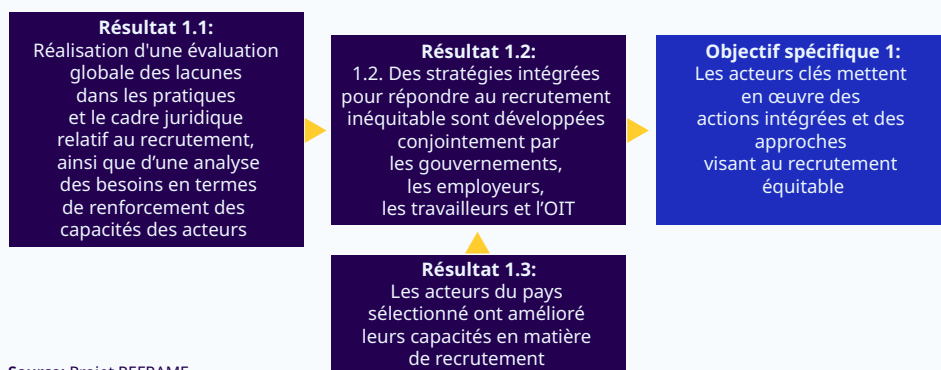
Afin de baser ses interventions sur les besoins et les priorités des mandants de l'OIT et de nourrir le dialogue politique lié aux objectifs globaux, le projet a mené une importante série de consultations, tant au niveau central que régional, ainsi qu'une étude sur les processus et les agences de recrutement de Madagascar. Ces actions ont permis de mettre en lumière les pratiques actuelles et d'identifier les domaines d'actions prioritaires afin de soutenir le pays dans la mise en œuvre des Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable.

Des perspectives dynamiques

Tandis que de nombreux défis demeurent, un intérêt croissant a vu le jour en vue d'améliorer la situation. Par exemple, la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA, SADC en anglais), au même titre que l'Union africaine, a fait de la migration de travail l'une de ses priorités. En 2014, elle a développé un cadre de politique migratoire servant de lignes directrices aux pays membres, dont Madagascar. La coopération régionale grandissante devrait ainsi soutenir la gouvernance locale de ces enjeux relatifs à la migration.

Par ailleurs, une attention particulière est accordée à la mise en place d'un cadre effectif de gouvernance politique et de protection juridique en matière de migration de main-d'œuvre, dans le but de réunir les conditions permettant la levée du décret de suspension des visas de sortie. À cet effet, un certain nombre d'initiatives prometteuses ont émergé, soutenues par l'OIT et en particulier le projet REFRAME :

► Figure 1: Théorie du changement de REFRAME Madagascar



- Depuis octobre 2018, Madagascar s'est engagé à devenir un pays pionnier de l'Alliance 8.7 et a défini des objectifs prioritaires en lien avec la migration de main d'œuvre avec l'aide du projet REFRAME.
- La consolidation du comité interministériel en tant que mécanisme de coordination. Dans ce cadre, le projet REFRAME a accompagné et facilité la mise en place de consultations tripartites afin de développer des stratégies intégrées en matière de recrutement équitable. Un plan de travail intégré avec des domaines prioritaires d'action a été établi grâce à des consultations régionales et nationales.
- En 2019, la ratification par le parlement malgache des conventions (n° 143) sur les travailleurs migrants, (n° 181) sur les agences d'emploi privées et (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, ainsi que du protocole relatif à la convention (n° 29) sur le travail forcé.
- L'accompagnement des processus de ratification des conventions (n° 143), (n° 181), (n° 189) et du protocole (n° 29) par le gouvernement malgache, ainsi que la mise en conformité des textes nationaux.
- En 2019 et 2020, l'élaboration de projets d'amendements et de modifications de différents décrets et lois, dont le Code de travail, et l'élaboration de nouveaux décrets, avec la participation active du comité interministériel et à travers un dialogue national mené avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs pertinents, ainsi que la validation par le Conseil National tripartite.
- Élaboration d'un manuel de procédures interministérielles pour l'autorisation de sortie du territoire et pour le suivi et l'assistance des travailleurs migrants malgaches
- Le développement de projets d'accords bilatéraux relatifs à la migration de main d'œuvre en vue de leur signature avec plusieurs pays.

Le projet REFRAME a également entrepris des actions auprès des partenaires sociaux, de la société civile ainsi que des médias, dans le but de dynamiser et de renforcer leur présence autour de la thématique de la migration de main d'œuvre au travers des objectifs suivants:

- Œuvrer à la sensibilisation et au renforcement des capacités des partenaires sociaux pour identifier et corriger les abus en matière de recrutement et fournir de meilleurs services aux travailleurs, afin de renforcer leur engagement et leur capacité de participation dans la refonte du cadre légal de la migration de main d'œuvre: une consultation menée auprès des partenaires sociaux et du ministère du Travail a révélé la disposition de ces acteurs à

adhérer aux réseaux internationaux d'organisations syndicales, ce qui a donné lieu à la création de l'organisation des travailleurs domestiques SENAMAMA.

- Mise en place de points focaux sur la migration de main d'œuvre: composés de partenaires sociaux (représentants des travailleurs et des employeurs) et d'organisations de la société civile, les points focaux veilleront et sensibiliseront au respect des droits des travailleurs migrants et du recrutement équitable au bénéfice du développement local en collaboration avec les autorités compétentes. Le projet REFRAME a soutenu l'identification et la mise en place des points focaux dans deux régions, des activités de sensibilisation ainsi que le développement d'un guide pratique en la matière.
- Promouvoir la sensibilisation des médias au recrutement équitable et leur capacité à enquêter sur le sujet pour participer à la promotion des droits des migrants: en collaboration avec le Réseau de journalistes spécialisés en emploi et travail (RJSET), le projet REFRAME a participé à la tenue d'ateliers de formation et de suivi réalisés en 2019. A cette occasion, les journalistes sélectionnés ont bénéficié d'un accompagnement technique, encadré par des formateurs en journalisme. Le projet a également ciblé une institution publique et une institution privée pour la réalisation d'un concours de production médiatique étudiante sur les questions relatives au travail forcé et au recrutement équitable.

Madagascar continue d'affronter les nombreux défis liés à l'encadrement de la migration de travail, notamment au travers des réalisations citées précédemment. La mise en place d'un nouveau cadre juridique renforcé, avec la refonte du Code du travail, l'alignement des textes aux conventions, un manuel de procédures visant à simplifier le processus de visa de sortie, sont autant d'outils qui permettront l'ouverture prochaine des couloirs migratoires afin de faciliter la migration de main d'œuvre régulière, qui pourra notamment contribuer au développement socio-économique de Madagascar.

► Bibliographie

- Bureau international du Travail (BIT). «Évaluation de l'impact de la pandémie COVID-19 sur les migrations de main-d'œuvre et les pratiques de recrutement à Madagascar», 2021, à paraître.
- Bureau international du Travail (BIT). *Examen des lois, politiques et pratiques concernant le recrutement des travailleurs migrants à Madagascar*, 2020.
- Bureau international du Travail (BIT). «Gap analysis». Cadre législatif et réglementaire, mesures et pratiques à Madagascar à la lumière des Conventions de l'OIT (C149, C181, C189) et du Protocole de l'OIT (P29), 2018 (non publié).
- Bureau international du Travail (BIT). *Employer-migrant worker relationships in the Middle East: exploring scope for internal labour market mobility and fair migration*, (Beyrouth, Bureau régional pour les États arabes, 2017).
- Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. *Observations finales concernant le rapport initial de Madagascar*. (CMW/CO). 15 octobre 2018. CMW/C/MDG/CO/1 (2018).
- Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. *Rapports initiaux soumis par Madagascar* (CMW). 30 août 2018. CMW/C/MDG/1 (2018).
- Conseil des droits de l'homme (CDH). *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences. Mission à Madagascar* (10 au 19 décembre 2012), Gulnara Shahinian. 24 juillet 2013. A/HRC/24/43/Add.2. (2013).
- Organisation internationale du Travail (OIT). *Principes Généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable et Définition des commissions de recrutement et frais connexes*, 2019.
- Organisation Internationale pour les migrations (OIM). *État des lieux sur la traite des personnes à Madagascar* (2015).
- Organisation Internationale pour les migrations (OIM). *Migration à Madagascar: Profil National 2013* (2014a).
- Organisation Internationale pour les migrations (OIM). *Migration in Mauritius. A Country Profile* (2014b).
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). *Présentation: Rapport sur le développement humain 2020, La prochaine frontière: Le développement humain et l'Anthropocène* (2020).
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). *Rapport National sur le Développement Humain: Madagascar 2018 : Développement humain et mobilisation des ressources intérieures* (2018).
- République de Madagascar, Organisation Internationale du Travail. *Programme pays pour le travail décent 2015–2019* (2015).
- Banque mondiale. *Migration and Remittances Data* (2019), consulté le 23 janvier 2020.
- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ONU DEAS) *International migrant stock* (2019), consulté le 1^{er} mars 2020.
- Département d'État américain. *Trafficking in persons reports. (2018–2012)*, 2018.

Ce rapport a été produit dans le cadre du projet REFRAME (Action mondiale pour améliorer le cadre du recrutement de la migration de main-d'œuvre) et bénéficie de l'appui de l'Union européenne. Le projet REFRAME vise à prévenir et réduire les pratiques de recrutement abusives et frauduleuses, et à maximiser la protection des travailleurs migrants dans le processus de recrutement et leur contribution au développement.

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du Bureau international du Travail et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les opinions de l'Union européenne.



Service des migrations de main-d'œuvre (MIGRANT)
Département des conditions de travail et de l'égalité
Bureau International du travail
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22, Suisse

T: +41 22 799 7239
E: fairrecruitmentinitiative@ilo.org
ilo.org/reframe
ilo.org/fairrecruitment