



► Note thématique

Réunion interrégionale tripartite Afrique-États arabes sur les migrations de main-d'œuvre

Novembre 2021

Instrument bilatéraux de migration de main-d'œuvre - Afrique et États arabes¹

Introduction

La migration pour l'emploi constitue une stratégie de longue date dans les pays africains confrontés à des défis majeurs en matière de développement, de pauvreté et d'emploi. Les travailleurs migrants africains ont généralement trois options principales en matière de mobilité et de migration : migrer à l'intérieur de l'Afrique; migrer vers l'Europe et les Amériques; et migrer vers le Moyen-Orient. Tandis que la plupart des travailleurs africains migrent vers des destinations situées sur le continent africain lui-même, la migration vers les États arabes a néanmoins pris de l'ampleur au cours des dernières années². L'objectif de cette note est de mettre en lumière le rôle des instruments bilatéraux de migration de main-d'œuvre (IBMM)³ dans la coopération Afrique-États arabes, en se concentrant sur les défis et les pratiques émergentes, en particulier à la lumière de la pandémie de COVID-19.

Les instruments de l'OIT reconnaissent depuis longtemps le potentiel des accords multilatéraux et bilatéraux en tant que bonne pratique de gouvernance des flux migratoires de main-d'œuvre et contribution à la protection des travailleurs migrants⁴ (OIT 2015).

¹ Cette note thématique a été préparée par Piyasiri Wickramasekara, de Global Migration Policy Associates (GMPA), pour alimenter les discussions de la réunion interrégionale tripartite Afrique-États arabes sur les migrations de main-d'œuvre. Elle ne reflète pas les points de vue de l'OIT ou de la Commission de l'Union africaine, et les éventuelles erreurs n'engagent que ses auteurs.

² Les États arabes tels que définis dans cette note comprennent les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis), la Jordanie et le Liban. Cependant, le Liban n'a jusqu'à présent signé aucun IBMM avec des pays africains.

³ Cette note document utilise le terme «instrument bilatéral de migration de main-d'œuvre» (IBMM) pour désigner les accords bilatéraux de travail (ABT) juridiquement contraignants, les protocoles d'accord non contraignants et autres formes d'accords bilatéraux de travail.

⁴ Tout au long de cette note thématique, le terme «travailleur migrant» sera utilisé conformément aux normes internationales, et en particulier à l'Article 2 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), qui définit les travailleurs migrants comme «les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes». On

L'Union africaine (UA) fournit un cadre institutionnel à même de faire progresser la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants à travers le continent. Les instruments juridiques et les cadres politiques de l'UA fournissent le mécanisme normatif et juridique grâce auquel ses États Membres peuvent faire avancer l'intégration politique et économique, tout en améliorant simultanément la protection des travailleurs migrants.

Lors de sa vingt-quatrième session ordinaire, tenue du 30 au 31 janvier 2015, à Addis-Abeba, en Éthiopie, la Conférence de l'Union africaine a réaffirmé dans sa décision *Assembly/AU/Decl.6(XXIV)* sa détermination à «renforcer la coopération régionale pour faciliter la migration de la main d'œuvre dans le continent, notamment par la mise en œuvre efficace des traités, protocoles et autres instruments politiques pertinents de l'Union africaine en vue de promouvoir la libre circulation des personnes et des travailleurs tout en luttant contre les effets négatifs du trafic d'êtres humains».

La Conférence de l'UA s'est par ailleurs engagée à mettre en œuvre les engagements de la Déclaration sur l'emploi, l'éradication de la pauvreté, le développement inclusif en Afrique et de son Plan d'action et mécanismes de suivi, ainsi qu'à mettre en œuvre le Programme conjoint sur la gouvernance des migrations de main-d'œuvre pour le développement et l'intégration en Afrique (JLMP).

Le JLMP a été conçu en réponse aux problèmes identifiés dans de nombreux pays africains, tels que les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans certains secteurs, et le chômage et l'explosion du nombre de jeunes dans d'autres. En outre, 46,1 pour cent des migrants originaires d'Afrique sont des femmes, qui finissent souvent par occuper des postes traditionnellement mal rémunérés au sein de l'économie mondiale. Les travailleuses migrantes constituent donc un groupe vulnérable susceptible de travailler dans l'économie informelle, ne faisant qu'accroître cette vulnérabilité. En 2021, le JLMP a élaboré, par le biais de processus consultatifs, un projet de directives concernant l'élaboration d'accords bilatéraux de travail. Le JLMP est l'un des engagements de l'UA pour améliorer la gouvernance des migrations de main-d'œuvre en Afrique.

On a pu assister à une prolifération d'IBMM dans toutes les régions, y compris en Afrique, depuis les années 1990 (OIT 2015). Le soutien inconditionnel de l'Union africaine aux accords bilatéraux de travail (ABT) a été clairement exprimé dans sa soumission au Dialogue régional du Forum mondial sur la migration et le développement de 2020: «Les

retrouve des définitions similaires dans la convention (n° 97) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, qui définit le travailleur migrant comme «une personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant» (Art. 11). Les travailleurs indépendants ne sont pas inclus dans cette définition. Il convient de noter que les gouvernements des États arabes considèrent la plupart des migrations de main-d'œuvre comme étant temporaires et ont ainsi tendance à préférer des termes tels que «travailleurs contractuels étrangers temporaires» ou «travailleurs expatriés temporaires».

ABT bien mises en œuvre représentent l'un des instruments les plus importants pour la protection des travailleurs migrants» (Union africaine 2020b, 5).

Une base de données récemment créée sur les IBMM africains a révélé l'existence de 102 accords connus depuis 1960, avec des IBMM adoptés dans tous les principaux couloirs de migration, à la fois intra-africains et interrégionaux (Tableau 1).

► **Tableau 1. Nombre d'IBMM africains connus par couloir de migration**

Couloir	Nombre d'IBMM	Pourcentage
Intra-africain	31	30,4%
Afrique-Europe	34	33,3%
Afrique-États du CCG	23	23,7%
Afrique-Jordanie	11	10,8%
Afrique-Asie	2	2,0%
Total	102	100,0%

CCG = Conseil de coopération du Golfe.

La coopération bilatérale Afrique-États arabes en matière de migration a une longue histoire qui remonte aux années 1970. C'est le seul couloir de migration qui a continué à offrir des opportunités de migration aux travailleurs migrants peu qualifiés de toutes catégories pendant plusieurs décennies. La Jordanie et le Qatar au Moyen-Orient et le Soudan en Afrique ont été des pionniers dans la conclusion d'accords avec les pays d'Afrique et du Moyen-Orient depuis les années 1970⁵.

L'analyse de la nature de ces instruments montre que la plupart (69 pour cent) sont des accords bilatéraux de travail (ABT), censés être des instruments juridiquement contraignants, suivis des protocoles d'accord non contraignants (28 pour cent). Les accords-cadres bilatéraux avec les pays de l'Union européenne représentent des objectifs multiples mettant en lien des questions de migration régulière et de parcours de mobilité, de réadmission, de contrôle de la migration irrégulière et de développement.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les nombreux défauts et lacunes des IBMM existants, ainsi que la nécessité d'une plus grande collaboration entre les pays d'origine africains et les pays de destination du Moyen-Orient pour résoudre les différents problèmes qui sont apparus (Union africaine 2020c).

⁵ Malgré la présence d'un grand nombre de travailleuses et travailleurs domestiques originaires d'Afrique, le Liban ne dispose d'aucun IBMM opérationnel avec les pays d'origine africains.

► **Tableau 2. Nombre d'IBMM africains connus par type d'instrument**

Type d'IBMM	Nombre d'IBMM	Pourcentage
Accord	52	51,0
Accord-cadre	13	12,7
Accord de coopération	4	3,9
Total – Instruments juridiquement contraignants	69	67,7
Protocoles d'accord	29	28,4
Autre	4	3,9
Total – Tous instruments	102	100,0

Source: Base de données des IBMM africains

Vue d'ensemble des instruments et orientations existants

Conventions et recommandations internationales

Un ensemble d'instruments internationaux – dont les conventions de l'OIT concernant les principes et droits fondamentaux au travail, les traités des Nations Unies (ONU) afférents aux droits humains et trois conventions internationales relatives aux travailleurs migrants – établissent les droits humains et du travail des travailleurs migrants et des membres de leur famille, et peuvent fournir une base solide pour la formulation de politiques de migration pour l'emploi et d'instruments bilatéraux connexes. Les huit conventions fondamentales de l'OIT et les principaux instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ont été ratifiés par de nombreux États membres de l'Union africaine et quelques pays du Moyen-Orient.

Les conventions de l'OIT et les recommandations qui les accompagnent fournissent des orientations pour la formulation des principales dispositions des accords bilatéraux, telles que celles relatives à l'échange d'informations, au recrutement équitable, aux contrats de travail, à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, au contrôle des conditions de travail et de vie, à l'emploi et au traitement des travailleuses, à la protection sociale, au règlement des différends et aux voies de recours.

En ce qui concerne les trois conventions spécifiques aux travailleurs migrants, 32 États membres de l'Union africaine en ont ratifié au moins une, comme l'indique le Tableau 3 ci-dessous. Toutes les autres normes internationales du travail s'appliquent également (à quelques exceptions près) à tous les travailleurs sur le lieu de travail, y compris les travailleurs migrants⁶.

⁶ La page Web de l'OIT sur les [Normes internationales du travail relatives aux migrations de main-d'œuvre](#) fournit une liste exhaustive des conventions de l'OIT particulièrement pertinentes pour les ABT.

► **Tableau 3. Ratification des conventions relatives aux travailleurs migrants et aux thématiques connexes en Afrique**

N°	Convention	N° de ratifications
1	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990	25
2	Convention (n° 97) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	12
3	Convention (n° 143) de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975	10
4	Convention (n° 181) de l'OIT sur les agences d'emploi privées, 1997	9
5	Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011	5
6	Pays ayant ratifié au moins l'une des conventions ci-dessus (n° 1 à 5)	35
7	Pays ayant ratifié au moins l'une des trois conventions sur les travailleurs migrants (n° 1 à 3)	32

La Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a souligné le rôle important que peuvent jouer les accords bilatéraux et autres arrangements similaires pour garantir que les travailleurs migrants puissent bénéficier des protections contenues dans les conventions et recommandations de l'OIT (OIT 2016). Outre les conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants et les recommandations qui les accompagnent, une série d'autres normes de l'OIT contiennent des dispositions faisant spécifiquement référence aux travailleurs migrants et encouragent la conclusion d'accords bilatéraux en tant que levier essentiel de mise en œuvre des instruments concernés. À titre d'exemple, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et les recommandations qui les accompagnent (n° 188 et 201, respectivement), recommandent la signature d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux pour prévenir les abus et autres pratiques frauduleuses de la part des agences de recrutement. Les instruments de l'OIT concernant la sécurité sociale recommandent également la conclusion d'accords bilatéraux. L'Annexe I de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, propose un modèle d'accord bilatéral spécifique aux migrations de main-d'œuvre⁷.

⁷ Les autres instruments pertinents comprennent les conventions et recommandations suivantes:

- Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962;
- Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982;

Cadres internationaux non contraignants de l'OIT

Les cadres internationaux non contraignants de l'OIT fournissent également des orientations importantes pour la conclusion d'accords bilatéraux. Il s'agit notamment du Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre (OIT 2006) et les Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable et Définition des commissions de recrutement et frais connexes (OIT 2019a). Ce dernier document stipule que les gouvernements devraient veiller à ce que les accords bilatéraux et/ou multilatéraux sur les migrations de main-d'œuvre comportent des mécanismes de contrôle du recrutement des travailleurs migrants et soient conformes aux droits humains reconnus sur le plan international, notamment aux principes et droits fondamentaux au travail, ainsi qu'aux autres normes internationales du travail pertinentes.

Instruments africains

Les instruments internationaux énumérés ci-dessus sont accompagnés d'une multitude d'instruments africains, ainsi que par des instruments sectoriels concernant la migration de main-d'œuvre et domaines connexes (tels que la protection sociale) adoptés aux niveaux des communautés économiques continentales et régionales (CER). L'instrument principal est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine (1981), qui a été ratifiée par les 55 États Membres de l'UA. D'autres instruments clés de l'Union africaine sont le Protocole de libre circulation et le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique et Plan d'action (2018-2030). Le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique recommande d'«harmoniser les lois, les politiques et les règlements nationaux, les accords bilatéraux et multilatéraux et les codes de conduite volontaires avec les *Principes généraux et les directives opérationnelles pour le recrutement équitable de l'OIT*» (Union africaine 2018, 36).

Autres cadres internationaux

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015) et le Pacte mondial de 2018 pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM) sont ici incontournables. L'approbation du PMM en décembre 2018 par une grande majorité des pays africains⁸ et du Moyen-Orient constitue une évolution encourageante. Le PMM recommande d'«élaborer, en coopération avec les acteurs concernés, des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux fondés sur les droits de l'homme et tenant compte de la

-
- Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988;
 - Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007;
 - Recommandation (n° 157) sur le personnel infirmier, 1977;
 - Recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983;
 - Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984;
 - Recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006;
 - Recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017.

⁸ Dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), l'Algérie et la Libye se sont abstenues lors du vote de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le PMM en décembre 2018.

problématique femmes-hommes concernant la mobilité de la main-d'œuvre, qui précisent les conditions d'emploi par branche d'activité compte tenu des normes, directives et principes établis par l'Organisation internationale du Travail, dans le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international du travail» (Assemblée générale des Nations Unies 2018, § 21.a).

Défis actuels

Il existe différents défis à relever si l'on veut arriver à des résultats satisfaisants en matière de migration équitable et de travail décent, même là où des IBMM ont déjà été signés entre États africains et États arabes. Même si la mobilité liée à l'emploi et les mauvaises pratiques de *kafala*/parrainage et de recrutement posent de sérieux problèmes quant au fonctionnement efficace des IBMM, ils ne seront pas abordés ici. Ils le seront dans des notes thématiques distinctes concernant la mobilité interne sur le marché du travail et le recrutement équitable.

Promouvoir des législations et politiques régionales et nationales, exhaustives et normatives, en matière de migration de main-d'œuvre

Dans le but de résoudre leurs problèmes de gouvernance et de protection, un certain nombre de CER et d'États Membres de l'Union africaine ont déployé des efforts visant à mettre en œuvre des législations et des politiques de migration de main-d'œuvre guidées par les normes internationales et régionales. Il est important que les autres CER et États Membres de l'Union africaine puissent également renforcer ou mettre en place des législations et politiques similaires. Cela permettrait de renforcer d'un côté le cadre existant de protection des droits et de promotion du travail décent des nationaux dans le cadre des IBMM, et de garantir de l'autre que la migration pour l'emploi à l'étranger puisse faire avancer les priorités nationales en matière de développement, d'emploi et de travail décent. La non-ratification des instruments internationaux pertinents entrave de son côté l'élaboration de politiques appropriées. De cette manière, même si de nombreux accords existants entre les pays africains, les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et la Jordanie concernent les travailleurs domestiques, ni les principaux pays d'origine africains ni aucun pays du Moyen-Orient n'ont encore ratifié la convention n° 189. Par ailleurs, aucun pays du Moyen-Orient concerné par la présente note n'a ratifié ne serait-ce que l'une des trois conventions spécifiques aux migrants répertoriées dans le Tableau 3 ci-dessus. Tout cela nuit à la promotion d'un cadre robuste permettant une gouvernance efficace des IBMM.

Cela est d'autant plus clair dans le cas des travailleuses domestiques migrantes, qui ne sont pas couvertes par le droit du travail des États arabes, mais par des lois qui leur sont spécifiques (GAATW et FITD 2019). Confinées qu'elles sont dans des ménages familiaux, elles ne bénéficient habituellement pas des services de l'inspection du travail. Les travailleuses domestiques ont en outre été touchées de manière disproportionnée par la pandémie (D'Cunha 2021). Leurs salaires sont principalement basés sur la nationalité et n'ont aucun rapport avec leurs compétences spécifiques. Bien qu'il existe des accords

et des protocoles d'accord spécifiquement consacrés aux travailleuses et travailleurs domestiques entre certains pays d'origine africains et certains États arabes, l'application effective de ces instruments demeure encore bien timide.

Mise en œuvre et suivi poussifs

La mise en œuvre et le suivi poussifs des IBMM ont été bien documentés (OIT et Wickramasekara 2015; OIT et IGAD 2021; ATUMNET, 2017; Bisong 2021). Comme l'a bien noté l'Union africaine (2020b, 5), «des problèmes de violation des droits humains et des droits du travail ont été constatés, avec des pays d'origine ayant recours à des interdictions d'envoyer des travailleurs migrants dans les pays de destination même lorsqu'il existe des accords bilatéraux de travail entre les pays d'origine et d'accueil». Une fois les accords signés, la volonté politique de les mettre effectivement en œuvre semble faire défaut. Compte tenu du pouvoir de négociation supérieur des pays de destination, les pays d'origine ont parfois du mal à faire pression en vue d'une mise en application effective des accords. Ce manque de volonté politique peut également se retrouver dans les pays d'origine, étant donné le dilemme auquel ils sont confrontés entre, d'une part, la promotion de l'emploi à l'étranger et des transferts de fonds en procédant, et de l'autre, la protection de leurs ressortissants à l'étranger.

L'absence de référence à l'inspection du travail dans de nombreux IBMM est particulièrement préoccupante. Son rôle est en effet central dans le contrôle et l'application des normes du travail et des protections pertinentes énoncées par les instruments. En outre, les travailleurs migrants employés dans des ménages familiaux, dont beaucoup sont des femmes, ne sont généralement pas couverts par les services de l'inspection du travail, même lorsque sont signés des contrats de travail standards. De nombreux accords manquent de directives distinctes concernant leur mise en œuvre. La Jordanie a cependant systématiquement adopté des programmes de mise en œuvre pour assurer le suivi des IBMM signés. La pratique courante des renouvellements automatiques après quatre ou cinq ans peut également conduire à la complaisance et à un mauvais suivi.

Manque d'implication des partenaires sociaux et autres parties prenantes importantes dans les processus IBMM.

Les instruments de l'OIT recommandent généralement l'inclusion des partenaires sociaux dans les processus formels d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes de migration de main-d'œuvre, et en particulier dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des IBMM (OIT 2016, § 189). Cependant, on a généralement pu constater que les partenaires sociaux n'étaient pas véritablement consultés dans l'élaboration ou la mise en œuvre de tels instruments, les copies des accords ou des projets n'étant parfois même pas partagées avec eux (OIT et IGAD 2021). De la même manière, d'autres parties prenantes telles que les agences d'emploi privées, les associations de travailleurs migrants et les organisations de la société civile sont également souvent exclues des processus IBMM. Étant donné que ces IBMM imposent des droits et des obligations aux employeurs, aux travailleurs et aux agences de

recrutement, les exclure des processus y afférents ne peut que saper la légitimité de ces instruments et conduire à leur mise en œuvre inadéquate. À cet égard, il convient également de souligner que le PMM propose une «approche mobilisant l'ensemble de la société» pour mener à bien la gouvernance des migrations de main-d'œuvre.

Problèmes posés par les flux migratoires irréguliers

L'un des objectifs de la signature d'accords bilatéraux avec les États arabes est de réduire au maximum la migration irrégulière en offrant des voies légales. L'Union africaine (2020c, 2) a déclaré à cet égard qu'«en raison d'un accès limité aux voies de migration régulières, les migrants ont finalement recours à des itinéraires illégaux, précaires et informels, s'exposant ainsi à un risque élevé de diverses formes de traite et d'exploitation». Cela est particulièrement vrai dans la région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), où les jeunes tentent souvent de migrer de manière irrégulière en empruntant des routes migratoires complexes passant par le Yémen pour se rendre dans les pays du CCG, et en particulier en Arabie saoudite. Il en résulte une discrimination et une exploitation importantes de ces migrants, suivies d'expulsions collectives. La tendance de certains pays de destination à conclure uniquement des IBMM spécifiques à certains groupes de travailleurs, notamment domestiques, en vue de leur accorder une protection spéciale, peut laisser d'autres travailleurs migrants sans autre choix que d'utiliser des voies de migration irrégulières. Le défi des pays d'origine consiste donc à créer pour les jeunes des opportunités locales de travail décent et gratifiant, ce que le manque de ressources tend évidemment à rendre difficile.

Défis liés à la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a constitué un test majeur pour la coopération entre les pays d'origine et de destination du couloir Afrique-États arabes, ainsi que pour celui du dialogue d'Abou Dhabi entre l'Asie et les États arabes (Union africaine 2020c; Alexandrova 2021). La pandémie a mis en lumière les nombreuses lacunes et limitations des IBMM existants. Voici ce qu'en dit l'Union africaine dans sa note de synthèse sur le COVID-19:

«Les opportunités d'amélioration des politiques et accords actuels sur l'accès des migrants à la protection sociale et à l'égalité de traitement existent, car de nombreuses politiques créées et mises en œuvre pendant la pandémie excluent les migrants, les rendant encore plus vulnérables. [...] Les accords bilatéraux et multilatéraux doivent être revus, et des politiques mises en œuvre pour atténuer les problèmes provoqués par la pandémie de COVID-19 auxquels sont confrontés les travailleurs migrants» (Union africaine 2020c, 2).

Il n'y a à cela rien de surprenant en ce que la plupart des instruments bilatéraux de travail ne prévoient pas de réponses aux situations de crise ou de pandémie. La pandémie a ainsi bien mis en évidence les défis à surmonter pour garantir un travail décent aux travailleurs migrants: recrutement équitable; nécessité d'une protection renforcée en cas de perte d'emploi et de non-paiement des salaires et des indemnités de fin de

service; prévention des pratiques discriminatoires; amélioration des conditions de vie; renforcement des dispositions fragiles existantes en matière de protection sociale; et organisation dans la dignité des retours et réintégrations. Dans le même temps, plusieurs pays du CCG ont utilisé la pandémie pour accélérer leurs efforts visant à étendre les programmes de nationalisation de la main-d'œuvre et à réduire l'emploi de travailleurs migrants, qu'il soient ou non qualifiés (Alsahi, 2020).

Présence consulaire limitée des pays d'origine africains dans les principaux États arabes de destination

L'objectif 14 du PMM consiste à «renforcer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle migratoire». Néanmoins, en raison de contraintes budgétaires, seuls quelques pays africains disposent de services consulaires et d'attachés du travail dans les pays d'emploi des migrants (OIT et IGAD 2021; Bisong 2021). Et cela s'est avéré être un handicap majeur pendant la pandémie.

Évolutions, pratiques et stratégies récentes

Cadres d'orientation et directives concernant les IBMM

Des directives pionnières en matière de conception des IBMM ont été fournies en annexe de la recommandation n° 86 de l'OIT par l'*Accord type sur les migrations temporaires et permanentes de travailleurs, y compris les réfugiés et personnes déplacées*. Ce modèle d'accord est composé de 29 articles dont le contenu est détaillé. Il a été largement utilisé dans les années 1950 et 1960 par les gouvernements européens pour l'élaboration de leurs ABT, et sa pertinence demeure considérable (Cholewinski 2015; OIT 2015).

Il est encourageant de constater que plusieurs cadres d'orientation pour la promotion d'IBMM fondés sur les droits sont actuellement en cours de rédaction aux niveaux international et régional. En voici quelques-uns:

- **Projet de directives de l'Union africaine concernant la rédaction d'accords bilatéraux de travail (ABT):** Ce projet de directives s'appliquera à l'ensemble des 55 États Membres de l'Union africaine et couvrira les IBMM intra-africains et interrégionaux. Il a été élaboré sur la base de consultations tripartites et en collaboration avec différentes parties prenantes (Commission de l'Union africaine, à paraître).
- **Directives régionales de l'IGAD concernant les accords bilatéraux de travail fondés sur les droits:** Elles ont été adoptées le 21 octobre 2021 par tous les États Membres de l'IGAD lors de la Conférence ministérielle sur le travail, l'emploi et les migrations de main-d'œuvre dans la région de l'IGAD

(IGAD 2021)⁹. Ces directives s'intéressent principalement aux migrations de main-d'œuvre de l'IGAD vers le Moyen-Orient.

- **Projet d'orientation du Réseau des Nations Unies sur les migrations (UNNM) concernant les accords bilatéraux de migration de main-d'œuvre:** Ce projet d'orientation est en cours de rédaction par le Groupe de travail thématique n° 3 de l'UNNM, dirigé par l'OIT et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Sa portée est mentionnée comme étant mondiale (UNNM, à paraître).

Bien que les cadres d'orientation de l'Union africaine et de l'UNNM en soient encore au stade de la finalisation, plusieurs caractéristiques communes aux trois cadres ci-dessus peuvent être énumérées:

- Ils reflètent tous l'application à la migration de main-d'œuvre de cadres fondés sur les droits.
- Chacun d'entre eux propose un modèle pour structurer les IBMM.
- Ils fournissent des exemples de contenu détaillé pour chaque élément de leur modèle sur la base des instruments internationaux et des bonnes pratiques en vigueur.
- Ils proposent des orientations sur l'ensemble des processus IBMM, et en couvrent la conception, la négociation, la mise en œuvre et le suivi, ainsi que le contrôle et l'évaluation.
- Tous trois prennent en compte les évolutions liées à la pandémie et proposent des dispositions de crise pour faire face à de telles situations.
- Ils sont destinés à être utilisés à la fois par les pays d'origine et de destination, ainsi que par d'autres parties prenantes telles que les partenaires sociaux, les agences d'emploi privées et les organisations de la société civile, y compris les organisations de migrants.

Boîtes à outils et supports de formation pour les IBMM

Outre les cadres d'orientation ci-dessus, des manuels et autres boîtes à outils d'évaluation et de renforcement des capacités des parties aux IBMM ont été récemment élaborés.

- Guide de recherche «IBMM» pour le Bangladesh: En 2017-2018, sur la base d'un examen mondial des pratiques en vigueur, l'OIT a fourni au gouvernement du Bangladesh des documents d'orientation détaillés concernant trois aspects des IBMM: éléments de base, critères d'évaluation et bonnes dispositions et pratiques (Wickramasekara 2018a; 2018b; 2018c).
- Dans le cadre d'un projet OIT-OIM, plusieurs outils ont été produits pour la région africaine.

⁹ Elles s'appliquent à tous les États Membres de l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement): Djibouti, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan et Ouganda. La Déclaration de Djibouti est disponible ici: <https://igad.int/attachments/article/2866/Declaration%20Signed-French.pdf>.

- a. *Élaboration et mise en œuvre d'accords bilatéraux en matière d'emploi en Afrique: Une boîte à outils de formation conjointe OIT-OIM-CIFOIT (CIFOIT 2020)*
- b. *Outil d'évaluation des accords bilatéraux de migration de main-d'œuvre testés dans la région africaine (OIT et OIM 2019)*

Accords bilatéraux intégrés à la législation

- L'Éthiopie a explicitement intégré le rôle des IBMM à la législation dans sa Proclamation n° 923/2016 sur l'emploi à l'étranger. Le préambule de cette Proclamation stipule que «les accords bilatéraux avec les pays d'accueil pourraient renforcer l'emploi licite à l'étranger et empêcher la traite des êtres humains». L'article 12 de la Proclamation stipule quant à lui que «le déploiement de travailleurs pour un emploi à l'étranger au titre de la présente Proclamation ne sera mis en œuvre que s'il existe un accord bilatéral conclu entre la République fédérale démocratique d'Éthiopie et le pays d'accueil»¹⁰.
- Le ministère du Travail et de la Protection sociale du Kenya a mis en place un Comité interministériel des accords bilatéraux de travail pour combler les lacunes dans l'élaboration et la mise en œuvre des IBMM. Y sont représentés le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur et de la Coordination du gouvernement national, le Bureau du procureur général et le ministère du Travail. Les nombreuses attributions de ce comité couvrent l'ensemble des processus IBMM.

Initiatives de l'Organisation de la coopération islamique (OCI)

L'importance de la coopération Afrique-États arabes dans les instruments bilatéraux de migration est également mise en évidence par les initiatives de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), qui couvre 23 pays africains¹¹ et tous les pays du CCG, la Jordanie et le Liban, entre autres. Cette organisation a adopté les instruments suivants: la Stratégie du marché du travail de l'OCI; l'Accord bilatéral type de l'OCI sur les échanges de main-d'œuvre et le recrutement des travailleurs, qui couvre les principaux domaines d'un IBMM générique; et l'Accord de l'OCI sur de reconnaissance mutuelle de la main-d'œuvre qualifiée (OCI 2018). Ils visent à renforcer la coopération intra-OCI sur le travail, l'emploi et la protection sociale et à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre dans la région de l'OCI.

Le PMM et son suivi

Bien que le PMM soit un cadre de coopération juridiquement non contraignant (PMM, § 7), les pays africains peuvent l'utiliser comme point de référence commun dans leurs négociations sur les IBMM. Le «Plan d'action triennal de mise en œuvre du Pacte mondial

¹⁰ La présence d'un nombre important de travailleurs migrants éthiopiens dans des pays n'ayant pas signé d'IBMM avec l'Éthiopie (comme le Liban) suggère que cette disposition n'a pas encore été pleinement mise en œuvre.

¹¹ Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Comores, Djibouti, Égypte, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libye, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tunisie et Ouganda.

pour des migrations sûres, ordonnées et régulières» de l'Union africaine vise à développer des programmes de migration régulière pour favoriser des opportunités d'emploi décent sur les marchés du travail étrangers, par le biais d'accords bilatéraux et multilatéraux de travail, de protocoles d'accord et de programmes de recrutement équitable (Union africaine 2019).

Amélioration de la base de connaissances sur la migration de main-d'œuvre et les IBMM

Le rapport de 2018 de l'Organisation régionale africaine de la Confédération syndicale internationale (CSI-Afrique) sur la migration de la main-d'œuvre africaine vers les États du CCG (*Labour Migration to the GCC States: The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda*) est une étude exhaustive pionnière sur la migration de main-d'œuvre Afrique-CCG qui couvre les tendances, les facteurs de migration, les cadres politiques et législatifs, les droits des travailleurs migrants et les principaux défis à relever (Atong, Mayah et Odigie 2018). L'Union africaine a également contribué à l'amélioration des statistiques relatives aux migrations de main-d'œuvre en Afrique grâce à la publication régulière de rapports sur le sujet (Union africaine 2020d). Des recherches récentes de l'OIT et d'autres organisations sur les travailleuses migrantes ont permis d'améliorer la base de connaissances concernant leur situation sur le marché du travail et les dimensions de genre de la migration en provenance d'Afrique et en son sein (OIT 2020; GAATW 2019; Bisong 2021)¹². La documentation afférente à l'impact de la pandémie sur les travailleurs migrants africains ne cesse de s'étoffer. Dans le même temps, une base de données préliminaire de tous les instruments bilatéraux de migration de main-d'œuvre de la région africaine a été compilée dans le cadre du projet JLMP sur les Directives de l'Union africaine en matière d'ABT. La mise à jour d'octobre 2021 de cette base de données contient des informations de base sur 102 IBMM signés par des pays africains.

Observations finales

Domaines de coopération entre les États africains et arabes

1. Reprise des flux de main-d'œuvre avec un retour progressif à la normale et une situation postpandémique à même d'offrir des opportunités de changements en matière de politiques à mener et de combler les lacunes en matière de protection: L'émigration depuis les pays africains a fortement diminué pendant la pandémie, et le retour du Moyen-Orient d'un grand nombre de travailleurs a exacerbé les pressions locales sur l'emploi et les problèmes de réinsertion. Le retour à un «nouveau normal» postpandémique offre d'importantes opportunités de coopération entre l'Afrique et les États arabes pour mieux reconstruire en comblant les lacunes majeures en matière de protection observées dans les politiques migratoires et les cadres de gouvernance. Ces lacunes ont été largement documentées et concernent, entre autres, le respect des droits des travailleurs migrants, la garantie d'un recrutement équitable, l'amélioration des conditions de vie et d'hébergement, et le renforcement de la protection sociale.

¹² D'autres projets de recherche sont en cours à l'OIT: «Les travailleuses et travailleurs domestiques migrants dans la région de l'Afrique australe» et «La situation des travailleuses migrantes dans la région de l'IGAD».

2. Examen et révision systématiques des IBMM existants¹³, lancement de nouveaux IBMM et mise en œuvre effective: On a clairement constaté que les instruments bilatéraux existants n'avaient guère été mis à profit pendant la pandémie. Même avant la crise, certains changements législatifs importants avaient déjà été introduits par plusieurs États arabes concernant les travailleuses et travailleurs domestiques, les politiques de nationalisation de la main-d'œuvre et le système de parrainage. Les instruments existants devraient être modifiés pour refléter ces évolutions. Les deux États parties doivent coopérer de toute urgence en vue de la révision et de la mise à jour des accords pour faire face aux problèmes liés à la pandémie. Une évaluation rapide du fonctionnement des IBMM pendant la pandémie peut aider à identifier leurs lacunes en matière de gestion des situations de crise, et notamment de la pandémie elle-même. Dans le même temps, il s'avère essentiel que des IBMM soient négociés et adoptés entre les pays ayant des flux migratoires importants et ne disposant pas d'IBMM à ce jour. Cela s'applique tout particulièrement au Liban, qui accueille un grand nombre de travailleuses et travailleurs domestiques africains à la protection limitée. Les directives susmentionnées en matière d'IBMM peuvent être utilisées dans leur formulation.

3. L'identification des travailleurs essentiels et leur intégration dans les instruments bilatéraux ou les partenariats de mobilité des compétences: La pandémie a démontré que certains travailleurs migrants, quelles que soient leurs compétences, étaient des «travailleurs essentiels». Cela s'applique aux travailleurs des services de santé de tous niveaux de compétence, aux travailleurs des services à la personne et aux travailleurs de l'agriculture et de l'approvisionnement alimentaire, entre autres. Une première étape consisterait à identifier ces secteurs/professions et à décider s'il doit y avoir à leur égard des accords distincts sur la mobilité des compétences ou si des dispositions spécifiques doivent être ajoutées aux accords existants. La demande pour leurs services n'a rien de temporaire et des embauches à plus long terme pourraient être convenues.

4. Dialogue interrégional sur les migrations de main-d'œuvre incluant les IBMM: Les pays africains reconnaissent de plus en plus l'importance du dialogue multilatéral régional et interrégional sur les migrations vers le Moyen-Orient, comme on l'a déjà indiqué ci-dessus (OIT 2019b). Le Cadre de politique migratoire révisé pour l'Afrique (Union africaine 2018) a appelé à l'extension des «partenariats de coopération et de collaboration dans toute l'Afrique et au-delà à d'autres États et entités régionales telles que l'Union européenne et la Ligue des États arabes». Le Processus de Colombo des pays d'origine asiatiques et le Dialogue d'Abou Dhabi du CCG et des pays asiatiques sont des processus consultatifs qui peuvent fournir des modèles utiles à l'Union africaine sur ces

¹³ Le «Premier Plan décennal de Mise en œuvre de l'Agenda 2063» propose de «réviser tous les accords bilatéraux de travail conclus avec d'autres États membres et des États non-membres» en tant que stratégie à mener dans le cadre de son «Aspiration 2: Un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du panafricanisme et la vision de la renaissance africaine» (Commission de l'Union africaine, 2015). Voir également (OIT Afrique, 2019).

questions (OIT 2019b). L'Union africaine et certaines CER ont participé à la Réunion ministérielle du Dialogue d'Abou Dhabi de 2019 en tant qu'observateurs, même si elles n'ont pas participé à celle qui s'est tenue du 25 au 27 octobre 2021. Un forum interrégional entre l'Afrique et les États arabes pourrait aider à élaborer des normes minimales de protection des travailleurs migrants, telles que des salaires minimums et des contrats de travail types pour différentes catégories de travailleurs; à mettre en œuvre des recherches axées sur l'action et des projets pilotes; et à promouvoir des partenariats en matière de compétences et de mobilité.

5. Diffusion des IBMM auprès des parties prenantes concernées: Il est important d'améliorer la transparence des IBMM dans les pays d'origine et de destination en les diffusant largement, et surtout en les partageant avec les parties prenantes concernées (partenaires sociaux, agences d'emploi privées et organisations de migrants et de la société civile). La Jordanie et le Qatar proposent une bonne pratique à cet égard en publiant des copies de tous les IBMM sur le site Internet du ministère du Travail. L'Union africaine pourrait établir une base de données réunissant l'ensemble des IBMM et textes connexes, la mettre à jour régulièrement et s'assurer qu'elle est partagée de manière transparente. Dans le même temps, la base de connaissances sur les IBMM en Afrique et dans les États arabes pourrait être améliorée grâce à des évaluations conjointes des IBMM existantes.

6. Coopération entre les partenaires sociaux des deux régions: Au vu des défis complexes de protection auxquels sont confrontés les travailleurs migrants, la coopération bilatérale entre acteurs non gouvernementaux s'avère cruciale. On sait qu'une certaine coopération existe déjà entre les syndicats africains et leurs homologues des États arabes à travers la signature d'accords bilatéraux, mais on dispose de peu d'informations quant à leur mise en œuvre effective. Ces accords doivent être renforcés et étendus pour améliorer leur impact. Il n'existe pratiquement aucune preuve documentée d'une éventuelle coopération entre les fédérations d'employeurs des deux régions, ce qui s'avérerait pourtant essentiel en matière de protection sur le lieu de travail. Cela requiert donc une attention prioritaire de la part des organisations d'employeurs des deux régions.

7. Coopération en vue de l'extension des options de recrutement: Les accords bilatéraux entre gouvernements avec un recrutement géré par l'État dans le cadre de protocoles d'accord constituent une bonne pratique de la République de Corée, qui a conduit à une réduction substantielle des coûts du recrutement et assuré une meilleure protection. Il serait donc utile d'introduire un système de recrutement «de gouvernement à gouvernement», ne serait-ce qu'à titre expérimental, dans le couloir de migration Afrique-États arabes. Le recrutement direct par des employeurs agréés constitue une autre option pour compléter le recrutement réalisé par des agences d'emploi privées.

Mesures pour soutenir et renforcer le fonctionnement des IBMM

Les IBMM ne sont que l'une des nombreuses options disponibles pour que les États africains et arabes puissent promouvoir une bonne gouvernance des migrations et assurer la protection des travailleurs migrants. Ils doivent donc être soutenus et complétés par un ensemble d'autres mesures pour pouvoir fonctionner de manière efficace, et notamment par des mesures unilatérales le cas échéant. L'existence de politiques nationales crédibles de développement, d'emploi et de migration (y compris en matière de migration de main-d'œuvre); la présence de législations et d'institutions du travail robustes; le respect de l'État de droit; l'engagement actif des partenaires sociaux et autres parties prenantes dans les politiques et programmes d'emploi et de migration; la ratification et la mise en œuvre des instruments pertinents relatifs aux travailleuses et travailleurs migrants; la réglementation effective des agences de recrutement privées; et l'adoption de mesures de protection sociale renforcées sont autant d'éléments à même de créer un environnement propice au bon fonctionnement des IBMM.

Références

Union africaine 2018. [Cadre de politique migratoire révisé pour l'Afrique révisé et Plan d'Action \(2018 – 2030\)](#).

———. 2019. [Plan d'action triennal de mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières \(PMM\) en Afrique \(2020–2022\)](#).

———. 2020a. "The Governance of Labour Migration in the Context of Changing Employment Landscapes", Document technique pour les sessions de groupe du FMMD, Consultations régionales du FMMD (en ligne), 23 avril.

———. 2020b. «L'avenir de la mobilité humaine: partenariats innovants pour le développement durable», Note thématique sur le thème 4 : Comblé les lacunes dans la protection des migrants, Consultations régionales du FMMD.

———. 2020c. "[Africa Labour Migration Outlook in the Post COVID-19 Era](#)", Impact of COVID-19 on Africa's Labour Migration Landscape Policy Brief No. 1.

———. 2020d. [Rapport sur les statistiques des migrations de main-d'oeuvre en Afrique](#), Deuxième édition.

Commission de l'Union africaine. (À paraître). Projet de directives de l'Union africaine concernant la rédaction d'accords bilatéraux de travail (ABT).

Alexandrova, Yva. 2021. "Impact of COVID-19 on Labour Mobility Frameworks in the Abu Dhabi Dialogue Corridors." In [Abu Dhabi Dialogue Senior Officials' Meeting: Theme 1 –](#)

[Anticipated Changes in the Employment Landscape in the GCC and Their Impact on Labour Supply and Demand in ADD Corridors](#). 24–39. Abu Dhabi Dialogue.

Alsahi, H. (2020). *COVID-19 and the Intensification of the GCC Workforce Nationalization Policies*, Arab Reform Initiative, Paris, 10 novembre 2020.

Atong, Kennedy, Emmanuel Mayah, and Akhator Odigie. 2018. [Africa Labour Migration to the GCC States: The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda](#). CSI Afrique

ATUMNET (African Trade Union Migration Network). 2017. "[Press Statement of the African Trade Union Migration Network \(ATUMNET\)](#)", 12 septembre 2017.

Bisong, Amanda. 2021. "[Regional Solutions: Regulating Recruitment and Protection of African Migrant Workers in the Gulf and the Middle East](#)", ECDPM Discussion Paper No. 292.

Cholewinski, Ryszard. 2015. "Evaluating Bilateral Migration Agreements in Light of Human and Labour Rights." In *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, édité par Marion Panizzon, Gottfried Zürcher, et Elisa Fornalé. 231–252. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

D'Cunha, Jean. (2021). "The Future of Work for Women Migrant Workers in the Asia–Gulf States Abu Dhabi Dialogue (ADD) Regional Corridor." Joint Communiqué – Abu Dhabi Dialogue Senior Officials' Meeting : [Theme 1 – Anticipated Changes in the Employment Landscape in the GCC and Their Impact on Labour Supply and Demand in ADD Corridors](#). 54–88. Abu Dhabi Dialogue.

GAATW et FITD (Alliance mondiale contre la traite des femmes et Fédération internationale des travailleurs domestiques). 2019. [« A Job at Any Cost »: Experiences of African Women Migrant Domestic Workers in the Middle East](#).

IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). 2021. IGAD Regional Guidelines on Rights Based Bilateral Labour Agreements.

OIT. 2006. [Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: Principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits](#).

———. 2015. [Accords bilatéraux et protocoles d'entente sur la migration des travailleurs peu qualifiés: Bilan](#).

———. 2019a. [Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable et Définition des commissions de recrutement et frais connexes](#)

———. 2019b. "[Interregional Dialogues on Migration Involving Countries in the Middle East and Africa](#)", ILO Policy Advisory Committee on Fair Migration in the Middle East Discussion Note for Policymakers.

———. 2020 [Women Migrant Workers' Labour Market Situation in West Africa](#).

OIT Afrique (2019). *Cadres de politiques mondiaux et continentaux régissant la migration et la mobilité de la main-d'œuvre en Afrique*

OIT et IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement). 2021. *Background Report: IGAD Regional Guidelines for a Rights-based Approach to Bilateral Labour Agreements*.

OIT et OIM (Organisation internationale pour les migrations) 2019. [Tool for the Assessment of Bilateral Labour Migration Agreements: Pilot-Tested in the African Region](#).

CIF-OIT (Centre international de formation de l'OIT) 2020. «Élaboration et mise en œuvre d'accords bilatéraux en matière d'emploi en Afrique», disponible ici: <https://www.itcilo.org/fr/resources/elaboration-et-mise-en-oeuvre-daccords-bilatéraux-en-matiere-demploi-en-afrique>

OCI (Organisation de la coopération islamique) 2018. [Jeddah Declaration Adopted by the 4th Islamic Conference of Labour Ministers](#).

Saudi Arabia, Ministry of Human Resources and Social Development. 2021. [Labor Reform Initiative \(LRI\): Services Guidebook](#).

Assemblée générale des Nations Unies 2018. [Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières](#), A/RES/73/195.

UNNM (United Nations Network on Migration). (À paraître). *Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements (BLMAs)*.

Wickramasekara, Piyasiri. 2018a. [Assessment Guide for Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Labour Migration with Special Focus on Bangladesh](#). OIT.

———. 2018b. [Core Elements of a Bilateral Agreement or a Memorandum of Understanding on Labour Migration](#). OIT.

———. 2018c. [Good Practices and Provisions in Multilateral and Bilateral Labour Agreements and Memoranda of Understanding](#). OIT.