



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

2

ÉTUDES UNESCO SUR LES MIGRATIONS

## MIGRATION DE TRAVAIL ET PROTECTION DES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE

Les obstacles à la Convention Internationale  
sur la Protection des Droits de tous  
les Travailleurs Migrants et des Membres  
de leur Famille en Afrique subsaharienne

Babacar Sall



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

# **Migration de travail et protection des droits humains en Afrique**

*Les obstacles à la Convention Internationale sur  
la Protection des Droits de tous les Travailleurs  
Migrants et des Membres de leur Famille  
en Afrique subsaharienne*

**Babacar Sall**

## Études UNESCO sur les migrations – n° 2

Directeurs de publication : Paul de Guchteneire et Antoine Pécoud

Autres titres parus :

1. *The Migrant Workers Convention in Europe*  
*Euan MacDonald and Ryszard Cholewinski (2007)*

Secteur des sciences sociales et humaines

Section des migrations internationales et politiques multiculturelles

Chef de section : Paul de Guchteneire

Courriel : [p.deguchteneire@unesco.org](mailto:p.deguchteneire@unesco.org)

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites

Publié en 2007

Par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP

Composé et imprimé dans les ateliers de l'UNESCO

© UNESCO 2007  
*Printed in France*

(SHS-2007/WS/6 — CLD 1196.7)

# Table des matières

Résumé	5
Introduction	9
1. Migration de travail et problématique de la violence en Afrique	11
1.1 De l'incidence du découpage colonial de l'Afrique sur la migration	11
1.2 Actions publiques et production de la violence légale contre les travailleurs migrants	12
1.3 Des entraves à la légalisation de la migration de travail	13
2. Institutions africaines et protection des droits des travailleurs migrants	17
3. Servilité et migration de travail	21
3.1 Trafic de main d'œuvre et actions institutionnelles	21
3.2 L'effet limitatif des intérêts des États sur la protection des droits des migrants	22
3.3 Réseaux clandestins, complicité des États et absence de protection	23
4. De la question de la protection des droits des travailleurs dans quelques pays	25
4.1 Le Niger	25
4.2 Le Cameroun	27
4.3 Le Bénin	30
4.4 Le Gabon	35
5. Le rôle des organismes multilatéraux dans la protection des droits des travailleurs migrants	39
5.1 Au niveau de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	40
5.2 Au niveau de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	43
5.3 Au niveau de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (U.E.M.O.A.)	44
5.4 Au niveau de l'Union Africaine	45
5.5 Au niveau de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)	47
6. Recommandations	51
Notes	53

# Résumé

Les mouvements migratoires constituent de nos jours le nœud gordien de la problématique africaine, tant les facteurs générateurs de ces dynamiques sont incessamment alimentés par les crises politiques, économiques et démographiques. La question de la rareté ou de l'abondance des ressources, de la répartition des pôles de richesse sont autant d'éléments explicatifs de ces dysfonctionnements. C'est pourquoi la maîtrise des flux reste au cœur des préoccupations des États.

Le continent africain compte de nos jours 20 millions de travailleurs migrants, mus par une migration de travail qu'il faut distinguer du phénomène conjoncturel des réfugiés. Cet effectif va en croissant au gré de la conjoncture économique et sociale et de l'instabilité politique. Rien qu'en Afrique de l'Ouest (hors Nigeria) près de 40 % de la population ne réside plus dans sa localité d'origine. Cela entraîne au sein des pays d'accueil de nombreux problèmes préjudiciables aux migrants de travail : exclusion, xénophobie, lois et règlements discriminatoires, etc. Le problème crucial qui se pose alors est comment garantir à cette frange vulnérable leurs droits fondamentaux au sein d'espaces d'accueil hostiles.

L'objectif fixé dans le cadre de ce rapport consiste à étudier les conditions pour une ratification de la Convention internationale pour la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille, à la lumière des violations dont ces derniers font l'objet dans les pays d'accueil. Pour ce faire, quatre pays ont été choisis (Le Gabon, le Niger, le Cameroun, le Bénin) afin d'analyser de près les politiques migratoires en œuvre et leur articulation éventuelle avec ladite Convention. Ces pays ont en commun le fait de n'avoir pas encore ratifié la Convention. Il s'agira d'identifier dans chaque cas les facteurs qui peuvent entraver ou concourir à une future ratification à la lumière de la situation des travailleurs migrants dans les pays d'accueil respectifs, de leurs statuts, de la manière dont ils sont traités institutionnellement, des difficultés éventuelles qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs activités ou dans le cadre de leur séjour ainsi que celui de leur famille.

Cet échantillon de pays s'inscrit dans une étude d'ensemble qui a déjà impliqué le Sénégal, le Burkina Faso et le Nigeria et dont la démarche transversale aboutit à une prise en compte du phénomène migratoire sur l'ensemble du continent.

L'accent est également mis sur les institutions régionales ou continentales pour saisir les politiques publiques relatives aux travailleurs migrants ainsi que les dispositifs de protection en œuvre en faveur de ces derniers.

Nombre de pays d'accueil en Afrique ont recours à des mesures expéditives de masse pour se débarrasser de leur surplus de travailleurs migrants. L'histoire de ces violences n'est pas seulement liée à la conjoncture économique actuelle mais s'inscrit dans la longue durée. Elles sont à la fois le fait des États mais aussi des populations autochtones et s'exercent parfois en dehors de tout cadre légal.

Il est à déplorer, dans beaucoup de pays africains, l'absence d'institutions de médiation pour servir d'interface entre les États et les travailleurs migrants. La mise en œuvre des mesures s'exerce la plupart du temps de manière brutale et laisse les travailleurs migrants sans recours possible.

A la lumière des obstacles relevés dans les diverses expériences mentionnées dans le présent rapport, les facteurs limitant s'avèrent multiples et relèvent à la fois du sous-développement institutionnel des États nationaux et des institutions régionales ou sous-régionales. Il est à noter que la plupart des initiatives en matière de protection des droits des travailleurs migrants sont le fait d'organisations internationales qui, dans le cadre de programmes, cherchent à impulser une dynamique au sein des organisations régionales africaines. Le partenariat entre institutions africaines et internationales est un élément clef de la promotion et de la défense des droits des travailleurs migrants.

Afin de lever les obstacles et inciter les États africains à ratifier les conventions internationales et, plus particulièrement, la Convention internationale pour la protection des droits des travailleurs migrants, il paraît opportun de :

- développer des partenariats directs entre organisations internationales, organisations régionales et sous régionales africaines (CEMAC, CEDEAO, SADC, etc.) dans le but de promouvoir, à travers des programmes communs, des initiatives visant à enraciner dans les pratiques institutionnelles le respect des droits des travailleurs migrants ;

- ⦿ favoriser la formation des travailleurs migrants relativement à leurs droits par le biais des associations de ressortissants qui, en tant que structures de proximité, peuvent plus facilement atteindre ces derniers. A cet égard, les États, les institutions sous-régionales et régionales (CEDEAO, CAMEC, etc.) devraient s'appuyer, par le biais de partenariat, sur ces formes auto-organisées pour promouvoir les thèmes relatifs à la protection des droits des travailleurs migrants et en même temps faciliter la remontée des informations de base, afin de mieux les intégrer dans la définition des politiques publiques ;
- ⦿ mettre sur pied une instance de recours supranationale qui puisse permettre aux travailleurs migrants de se défendre en cas de violations de leurs droits dans les pays d'accueil. L'appui d'ONG ou d'organisations des droits humains est nécessaire pour avoir accès à l'expertise nécessaire à une bonne formulation des doléances et à leur suivi auprès des instances ad hoc.
- ⦿ développer des cadres d'échanges dans les pays d'accueil pour promouvoir le dialogue interculturel et la valorisation des cultures des travailleurs migrants. Ces cadres peuvent également servir à surmonter les contentieux nés des préjugés sur les travailleurs migrants ;
- ⦿ harmoniser les législations au niveau national, régional et continental ainsi que les structures qui sont chargées de les mettre en œuvre. La création d'une instance unique de gestion des questions migratoires au niveau continental, sous l'égide de l'Union Africaine, avec des antennes régionales peut rendre plus efficaces les mesures de protection des droits des travailleurs migrants ainsi que de leur famille. Cette harmonisation doit concerner aussi les structures nationales d'accueil. En effet, les questions migratoires sont en général gérées par plusieurs ministères dépendant d'un même État (Ministère de l'Intérieur ou de la Sécurité Nationale, Ministère de l'Emploi, Ministère des Affaires Sociales, etc.). Cet éclatement génère une gestion concurrentielle des dossiers migratoires, voire parfois un cloisonnement qui freine l'efficacité de l'action institutionnelle.
- ⦿ diffuser par divers supports pédagogiques la dimension protectrice de la loi. Dans nombre de cas, les travailleurs migrants ont une vision très coercitive de la loi et développent un sentiment de peur, de méfiance, voire de rejet envers le droit institutionnel. Leur acceptation des mesures de protection ne pourra se faire qu'à travers une sensibilisation progressive et quotidienne aux « vertus » de la loi ;

- ① renforcer le processus de construction de la citoyenneté africaine à travers l'institution du passeport unique, tel que préconisé par l'Union africaine. Cela suppose qu'au-delà de l'aspect symbolique, il y ait une traduction effective des prérogatives liées à la citoyenneté unique pour les travailleurs migrants et leur famille et que s'estompent les mesures discriminatoires entre autochtones et allochtones.
- ① mener une campagne plus active au niveau des États mais aussi des institutions régionales et sous-régionales du continent, afin de les inciter à prendre le relais de la sensibilisation auprès de leurs membres. Ces relais de proximité peuvent être plus efficaces dans la mesure où figurent au sein de ces instances à la fois des États importateurs et exportateurs de main-d'œuvre.
- ① ouvrir au sein des institutions régionales des concertations entre États importateurs et exportateurs de main-d'œuvre autour des questions de protection des travailleurs migrants et inscrire ces problématiques à l'ordre du jour des rencontres multilatérales. L'UNESCO peut contribuer, par le biais de ses bureaux régionaux en Afrique, à établir ces contacts et à développer une dynamique des droits humains dans le cadre de la migration de travail.
- ① relancer la campagne de ratification auprès des États africains par le truchement des bureaux régionaux de l'UNESCO et profiter de la Conférence générale à Paris pour inscrire à l'ordre du jour la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le groupe africain à l'UNESCO peut aider à la préparation et à la prise de contact préalable avec les États d'origine.

# Introduction

A l'instar des autres pays d'Afrique, le statut de l'Étranger et de façon plus générale les conditions du migrant furent bouleversées par la colonisation. Celle-ci imposa des normes draconiennes de circulation et de gestion de la main d'œuvre, en fonction des besoins des grands chantiers coloniaux où le travail forcé était de rigueur. Il était de coutume en Afrique, lorsque la situation économique ou les conditions de sécurité l'exigeaient, de privilégier l'organisation de migrations collectives. La migration individuelle s'est notamment développée durant la période coloniale et contribua, en coupant le travailleur migrant de ses relations sociales d'origine, à le rendre plus vulnérable. Le décret du 12 janvier 1932 réglant la condition des étrangers en Afrique Occidentale Française avait mis fin à cette liberté de circulation, la réservant uniquement aux ressortissants métropolitains. L'avènement des pays africains à l'indépendance se traduisit notamment par la mise en œuvre par les nouveaux États d'une « politique nationaliste » basée sur un système réglementaire tendant à privilégier leurs propres citoyens.

La Convention Internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille intervint plus tard, comme une tentative de réponse face aux diverses exactions que peuvent subir les migrants de travail. En dépit des avancées significatives qu'elle apporte à la protection allouée à ces derniers, notamment en matière d'égalité entre nationaux et non nationaux, entre

travailleurs légaux et non légaux, très peu d'États africains l'ont à ce jour ratifiée.

L'objectif fixé dans le cadre de ce rapport est d'examiner les conditions nécessaires à la ratification de la Convention internationale pour la protection des travailleurs migrants et de leur famille, au regard des violations dont ces derniers font l'objet dans les pays d'accueil. Pour ce faire, quatre pays ont été choisis (Le Gabon, le Niger, le Cameroun, le Bénin) pour analyser de près les politiques migratoires en œuvre et leur articulation éventuelle avec ladite Convention. Ces pays ont en commun le fait de n'avoir pas encore ratifié la Convention. Il convient d'identifier dans chacun d'eux les facteurs qui peuvent entraver ou concourir à une future ratification à partir de la situation actuelle des travailleurs migrants dans les pays d'accueil respectifs, de leurs statuts, de la manière dont ils sont traités institutionnellement, des difficultés éventuelles qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs activités ou dans le cadre de leur séjour ainsi que celui de leur famille. Cet échantillon de pays s'inscrit dans une étude d'ensemble qui a déjà impliqué le Sénégal, le Burkina Faso et le Nigeria et dont la démarche transversale aboutit à une prise en compte du phénomène migratoire sur l'ensemble du continent.

L'accent sera mis également sur les institutions régionales ou continentales afin d'identifier les politiques publiques relatives aux travailleurs migrants ainsi que les dispositifs de protection existant en faveur de ces derniers.

# Migration de travail et problématique de la violence en Afrique

# 1

La migration de travail ne peut être appréhendée dans sa complexité actuelle en Afrique qu'en tenant compte de certains facteurs qui caractérisent les sociétés d'origine et d'accueil des travailleurs migrants. Il existe des raisons historiques sur lesquelles nous n'allons pas nous appesantir ici. Mais il est important de souligner la problématique de la mobilité humaine au sein d'espaces traditionnellement vécus par les populations comme un continuum et que l'émergence des États contemporains contrarie par l'instauration de frontières administratives.

## 1.1 De l'incidence du découpage colonial de l'Afrique sur la migration

Celles-ci ont été imposées par l'administration coloniale sans tenir compte des diversités humaines, culturelles et économiques. Elles sont considérées comme des entraves à la liberté de circulation et d'échanges, mais aussi comme entrant en contradiction avec l'histoire culturelle et sociale des groupes en question. Elles sont perçues, en somme, comme le lieu de confrontation entre le droit culturel et le droit institutionnel.

Ces frontières ont dessiné, par ailleurs, une nouvelle géographie des richesses qui a engendré des inégalités sociales et économiques forçant les groupes sociaux à migrer au gré d'aléas divers. Ces inégalités sont partout visibles, opposant ainsi en Afrique de l'Ouest des pays à faible po-

tentiel agricole ou minier comme le Mali, le Burkina Faso, le Niger aux pays côtiers comme la Côte d'Ivoire, le Liberia, la Guinée, la Sierra Leone. Cette opposition ne fait pas forcément des pays côtiers des zones d'immigration. La guerre ou l'instabilité politique oblige également les populations à migrer même si elles habitent des pôles de richesse. Tel est le cas du Liberia ou de la Sierra Leone. Ces mouvements, mus principalement par des motivations de travail ou de sécurité, exposent les migrants à toutes formes de risques, y compris à des violences physiques. L'avènement de l'ivoirité en Côte d'Ivoire, en tant qu'idéologie d'affirmation de l'identité nationale, est né de la peur de minoration des autochtones, liée à la crise économique et à la baisse du potentiel agricole. Le besoin de contrôle des terres agricoles, articulé à la pression démographique crée ainsi les conditions de la xénophobie et de la violence avec les conséquences désastreuses que cela engendre sur l'écosystème.

La donnée démo-économique joue aussi un rôle important dans la production de la violence migratoire. Le cas le plus significatif est celui de l'Afrique centrale divisée en deux entités opposées : la région des Grands Lacs surpeuplée avec d'énormes pressions sur le foncier agricole et l'Afrique centrale avec sa faible démographie et ses immenses ressources naturelles. Ce déséquilibre a toujours engendré des mouvements de populations du Rwanda et du Burundi vers les zones fertiles de la République Démocratique du Congo, générant au passage des violences avec les commu-

nautés autochtones du Kivu telles que les Nande, les Tembo ou les Hunde.

Les violences en cours dans la région sont à analyser aussi à travers le prisme de la migration de travail qui finit par avoir des conséquences internationales entraînant les conflits entre États, les guerres civiles et les massacres humains à grande échelle. Il existe dans la région des Grands lacs une spécificité de la question migratoire qui ne peut se résoudre seulement par le biais des traités internationaux. Ces derniers doivent s'appuyer sur une démarche d'intégration régionale qui doit aboutir à une unification des ressources et des hommes et à l'instauration d'une nouvelle géographie politique plus conforme à cette demande de mobilité dans le respect des équilibres intra-régionaux.

## **1.2 Actions publiques et production de la violence légale contre les travailleurs migrants**

Les mouvements migratoires constituent de nos jours le nœud gordien de la problématique africaine, tant les facteurs générateurs de ces dynamiques sont incessamment alimentés par les crises politiques, économiques et démographiques. La question de la rareté ou de l'abondance des ressources, la répartition des pôles de richesse sont autant d'éléments explicatifs de ces dysfonctionnements. C'est pourquoi la maîtrise des flux reste au cœur des préoccupations des États.

Le continent compte, en effet, de nos jours 20 millions de travailleurs migrants, mus par une migration de travail qu'il faut distinguer du phénomène conjoncturel des réfugiés. Cet effectif va en croissant au gré

de la conjoncture économique et sociale et de l'instabilité politique. Rien qu'en Afrique de l'Ouest (hors Nigeria) près de 40 % de la population ne réside plus dans sa localité d'origine. Cela se manifeste par des phénomènes d'exclusion, de xénophobie, de lois et de règlements discriminatoires à l'égard des migrants de travail. Le problème crucial qui se pose alors porte sur les moyens de garantir à cette frange vulnérable les droits requis dans des espaces d'accueil hostiles.

Nombre de pays d'accueil en Afrique ont recours à des mesures expéditives de masse pour se débarrasser de leur surplus de travailleurs migrants. Ces violences, loin d'être simplement imputables à la conjoncture économique actuelle, sont le résultat de processus historiques. Elles sont à la fois le fait des États mais aussi des populations autochtones et s'exercent parfois en dehors de tout cadre légal. Déjà, avant même la vague des indépendances des pays africains dans les années soixante, ces violences s'exerçaient quotidiennement contre les allochtones. Des études en révèlent l'ampleur et la complexité en dessinant toute une géographie de ces pratiques, à partir de raisons à la fois culturelles et économiques qui concernent aussi bien en Afrique les pôles de richesse que les zones de précarité.

On peut retracer l'histoire de ces violences à travers certaines dates charnières. D'abord en Afrique de l'Ouest, au Gabon, dès 1953, les couches populaires ont commis des exactions contre les commerçants originaires du Togo et du Dahomey (actuel Bénin) en s'attaquant aux personnes et aux biens. En Côte d'Ivoire, en 1958, le même scénario s'est produit contre les fonctionnaires allochtones, principalement les Mossi de Haute-Volta (actuel Burkina Faso) et les

Ghanéens. En Angola, en 1984, des rafles policières ont visé les commerçants originaires du Zaïre et ont détruit par la même occasion leurs échoppes dans les marchés. En 1966, c'est le tour des pêcheurs du Ghana de subir des exactions en Sierra Léone et en Guinée. En 1989, des travailleurs migrants originaires de la Mauritanie et du Sénégal furent l'objet des deux côtés de la frontière de lynchages qui tournèrent au massacre, avec un bilan humain qui s'élevait à plusieurs centaines de morts.

A chaque fois, ces violences sont accompagnées d'expropriations ou de destructions de biens, d'expulsions massives ou individuelles à caractère expéditif. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la destruction des quartiers résidentiels des travailleurs migrants : c'est le cas d'Akodesewa à Lomé, peuplé naguère par des ressortissants nigériens.

Des expulsions massives eurent lieu également, en 1996, dans d'autres pays comme le Bénin visant particulièrement les Ghanéens, Togolais et Nigériens (700 étrangers). La même année, l'Angola expulsait 1300 travailleurs Maliens et Sénégalais dont certains étaient en possession de titres légaux. La plus massive de ces opérations est celle menée par le Nigeria en 1983 qui touchait trois millions de personnes, la plupart originaires de pays de la CEDEAO, pourtant liés entre eux par un accord de libre circulation des personnes.

La liste des exactions voire des crimes contre les travailleurs migrants est longue, mais toujours est-il que la criminalisation de la migration de travail, identifiées à des pratiques délictueuses telles le trafic de drogue, la contrebande, la prostitution, l'insécurité, légitime les mesures expéditives. La stigmatisation des travailleurs migrants

comme étant à l'origine des maux de la société d'accueil les rend particulièrement vulnérables aussi bien quant à leurs conditions de travail que de séjour.

### **1.3 Des entraves à la légalisation de la migration de travail**

Dans certains pays, comme le Gabon, la question migratoire est devenue si sensible qu'elle relevait en 1994 du domaine stratégique. La dénomination « Ministère de la Défense nationale, de la Sécurité et de l'Immigration » montre à elle seule la manière dont la migration de travail est identifiée à une menace potentielle pour le pays d'accueil.

Parmi les facteurs discriminants, il y a l'utilisation de l'instrument statistique comme le seuil de tolérance pour stigmatiser le sur-nombre des travailleurs allochtones. Cette stigmatisation peut déboucher en Afrique sur des mesures administratives discriminatoires, non seulement entre autochtones et allochtones, mais aussi au sein même de cette dernière catégorie. On observe dans le cas du Gabon une différenciation entre les travailleurs migrants en matière de tarification des titres de séjours suivant les nationalités d'origine. Ainsi, pour obtenir une carte de séjour un travailleur migrant sénégalais doit déboursier deux fois plus qu'un Equato-guinéen et une fois et demie plus qu'un Ivoirien.

La même politique est appliquée en Gambie en direction des travailleurs migrants africains pour lesquels les tarifs des titres administratifs ont augmenté de façon farouche. La carte d'étranger a connu une hausse de 2000 % en 2004 passant de 50 dalasi à 1000 dalasi, tandis que le permis

de séjour a crû de 500 dalasi à 1300 dalasi. Cette augmentation s'appuie sur une économie administrative particulière, complexe et lourde. Il existe, en effet, deux sortes de titres de séjour auxquelles les travailleurs migrants sont soumis : l'« Alien Card » (carte d'étranger) et le « residential permit » (permis de séjour). Cette distinction qui n'existe pas dans les autres pays africains n'a pas été établie par hasard. Elle entre dans une logique purement économique qui tend, comme l'admet d'ailleurs le gouvernement, « à générer des recettes, surtout en situation de crise » (1). Ces mesures entrent en contradiction avec les accords et conventions de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Africaine.

Dans tous les cas de figure, les ressortissants d'Afrique subsaharienne ont vu le tarif de leur titre administratif de séjour rapidement doubler, sans que soit prise en compte au préalable leurs capacités financières. Les tarifs en vigueur correspondent à plusieurs mois de revenu d'un migrant moyen et rendent peu rentable la régularisation. Nombre de migrants entrent en clandestinité, eu égard à ces tarifs prohibitifs, ou quittent simplement le pays. De telles pratiques sont également courantes dans d'autres pays d'immigration et favorisent un marché parallèle de faux papiers dans lequel sont impliqués des agents de l'État. Marché prohibitif qui ruine l'épargne des migrants ainsi que la sécurité des économies domestiques. Il arrive ainsi fréquemment que des travailleurs migrants, en dépensant toute leur épargne dans l'acquisition de documents administratifs, mettent en danger économique leur famille, avec les conséquences que l'on connaît sur le plan alimentaire, éducatif et résidentiel. Le recours à diverses menaces (tracts, actes de vandalisme, agressions verbales et phy-

siques, etc.) comme moyens de pression psychologiques et de dissuasion à l'égard des travailleurs migrants poussent ces derniers à prendre des décisions qui fragilisent les familles, telle que le retour des femmes dans les pays d'origine, laissant derrière elles les adultes mâles.

Est à déplorer, dans beaucoup de pays africains, l'absence d'institutions de médiation pour servir d'interface entre les États et les travailleurs migrants. Souvent, la mise en œuvre des mesures s'exerce de manière brutale et laisse les travailleurs migrants sans recours possible. En effet, lors des expulsions massives de migrants au Gabon en 1995 ou au Nigeria, les organisations des Droits de l'Homme et même l'Eglise ont faiblement réagi pour dénoncer de telles pratiques. La faiblesse d'action de ces entités encourage de fait les États à user parfois abusivement de leur pouvoir à l'encontre des travailleurs migrants, considérés comme les « boucs émissaires » des contreperformances des économies nationales.

Il est arrivé parfois qu'ils soient directement instrumentalisés lors des contentieux entre États africains et en fassent les frais à travers des expulsions massives, comme lors de la brouille intervenue entre les autorités gabonaises et nigériennes en 1978.

Un élément générateur d'exactions est le sport et particulièrement le football qui occasionne en Afrique des manifestations d'hostilités voire des agressions directes contre des travailleurs migrants et leurs biens lorsque leur pays d'origine est impliqué dans une manifestation sportive.

Tous ces actes ont lieu sans respect pour les conventions régionales ou internationales signées par les États en matière de protection de droits humains. Certains États

vont jusqu'à refuser le transit aux victimes des expulsions massives, arguant d'hériter de populations « non désirées » ; et ce en dépit des accords entre États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui accordent aux ressortissants des pays membres le droit de transiter sans visa dans l'espace communautaire.

# Institutions africaines et protection des droits des travailleurs migrants

## 2

Il existe en Afrique un riche corpus de dispositifs juridiques élaboré dans le cadre d'institutions multilatérales ou d'accords bilatéraux en faveur de la protection des travailleurs migrants. Le problème n'est donc pas tant lié au déficit d'instruments juridiques qu'au manque de volonté politique des États à les mettre en œuvre. Il existe déjà en Afrique, dès le début des années 50, un code du travail pour l'ensemble des ex-colonies de l'Afrique Occidentale Française. La vague des indépendances en 1960 a fait évoluer ce code commun vers des législations sociales autonomes au gré des politiques suivies par les États indépendants.

L'un des premiers organismes multilatéraux à avoir fait adopter par ses membres une convention générale en faveur des travailleurs migrants est l'Organisation Commune Africaine Mauricienne et Malgache (OCAM), aujourd'hui disparue, qui préconisait une liberté de circulation et de résidence des ressortissants de chaque État membre sur l'ensemble du territoire communautaire soit l'égalité des droits avec les nationaux. L'esprit de cette convention a inspiré tous les traités signés par d'autres institutions régionales telles que la Communauté économique africaine (CEA), la Communauté économique de l'Afrique de

l'Ouest (CEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ou l'Union Économique et douanière des États de l'Afrique Centrale (UEDEAC) qui garantissent une liberté de circulation et de travail ainsi que le libre exercice des activités syndicales.

La conférence du 10 janvier 1994 réunissant les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Économique et monétaire ouest-africaine (U.E.M.O.A) réaffirmait, dans son article 91 consacré à la liberté de circulation des personnes, des services et des capitaux, un appel à l'abolition de toute forme de discrimination fondée sur la nationalité en matière d'emploi, à l'exception des métiers de la Fonction publique. Deux éléments innovants sont à noter :

- ① l'affirmation de la continuité du droit à résider dans un État membre même après cessation de l'activité professionnelle ;
- ② la pérennisation pour les travailleurs migrants et à leurs ayants droit « des prestations susceptibles de leur être assurés au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les États membres ».

L'affirmation de ces droits au niveau communautaire n'empêche en rien leur non application au niveau national. Par exemple, dans beaucoup de pays, les travailleurs migrants, en dépit d'un cadre légal établi, n'ont pas la possibilité de se syndiquer ou même de défendre leurs doléances au sein d'organisations syndicales. On peut expliquer cela non seulement par le caractère restrictif de certaines politiques publiques en matière de réglementation de la migration de travail, mais aussi par l'attitude des syndicats nationaux indifférents aux doléances migratoires. Le manque d'interface entre travailleurs migrants, employeurs et pouvoirs publics rend particulièrement vulnérable la population en question. Cette carence syndicale a conduit l'Organisation régionale africaine de la Confédération internationale des syndicats libres (ORAF-CISL) à organiser une conférence autour de l'élaboration d'un plan d'action syndical « pour promouvoir et défendre les droits des travailleurs migrants » et pour discuter de la « situation et des conditions » (2) de ces derniers. Celles-ci reflètent, d'après les conclusions et recommandations, la désorganisation des marchés du travail, elle-même due à la mondialisation qui fragilise les travailleurs migrants et affaiblit les politiques publiques.

C'est pourquoi une meilleure réglementation de la migration de travail pourrait contribuer, selon les syndicats, à mieux contrôler les flux. Or ce raisonnement est peu pertinent dans le cas de l'Afrique, eu égard à la prééminence du secteur informel. Quant au domaine formel, les contrats dûment signés avec des employeurs ne sont pas toujours respectés et peuvent faire l'objet de manipulations au détriment des travailleurs migrants, généralement peu syndiqués. Dans de nombreux cas, leurs passeports sont confisqués par

leurs employeurs afin de contrôler leur mobilité.

Dépourvus d'un système de sécurité sociale, ils ont à leur charge leurs soins médicaux et se livrent à l'automédication par le biais des pharmacies de rue, avec les conséquences désastreuses que l'on connaît sur leur santé.

La vulnérabilité des travailleurs migrants, née du rapport inégal entre autochtones et allochtones, se manifeste aussi en termes d'inégalité de droits. Le droit des migrants, s'il est internationalement reconnu à travers des conventions et des traités, l'est moins à l'échelle nationale. En effet, du fait d'une conjoncture économique difficile, la société d'accueil est peu disposée à accepter l'idée d'une égalité de traitement avec les étrangers. On assiste aujourd'hui à une révolution culturelle qui se manifeste par le recul de l'hospitalité comme vecteur des relations à l'autre.

Outre qu'ils sont perçus dans le pays d'accueil comme des concurrents ou des « profiteurs », les travailleurs migrants sont accusés de baisser la valeur du travail en acceptant des bas salaires que les autochtones auraient refusés.

Par ailleurs, les séparations familiales et les incidences pathologiques sur les coutumes sexuelles livrent les travailleurs migrants ainsi que leur famille à la merci de maladies telles que le VIH/SIDA. Et compte tenu du coût onéreux des traitements pour les États, les malades sont souvent exclus et stigmatisés par les pays d'accueil qui ne les prennent pas en charge.

Il devient impérieux d'intégrer les travailleurs migrants dans la communauté de droits nationale en ouvrant le débat sur le

phénomène migratoire au même titre que les autres questions publiques. Or, il n'y a pas pour l'instant, dans la plupart de pays africains, de débat ouvert sur ce sujet. Les décisions prises à l'encontre de ces populations ne s'appuient pas sur des avis contradictoires de syndicats ou d'organisations de droits de l'homme. Cela constitue un obstacle majeur à leur intégration citoyenne et les soumet à toutes sortes d'abus. Ce qui est en cause, c'est à la fois la volonté politique des États, les résistances du droit national par rapport aux traités et conventions régionaux voire internationaux, mais aussi et surtout le peu de coopération des sociétés civiles africaines en faveur de l'émancipation économique et juridique des travailleurs migrants.

# Servilité et migration de travail

# 3

La forme la plus perverse de la migration de travail en Afrique est le trafic organisé de main-d'œuvre dans des conditions avoisinant l'esclavage et le travail forcé. Ces pratiques illicites sont surtout concentrées dans le secteur agricole où beaucoup de travailleurs migrants font l'objet de transactions marchandes par le truchement d'intermédiaires.

Elles touchent généralement des jeunes gens mais aussi des enfants qui sont soumis à des conditions inhumaines de travail dans les plantations de café et de cacao. Ces derniers sont généralement issus, pour la main-d'œuvre employée en Côte d'Ivoire, de pays limitrophes comme le Mali et le Burkina Faso. En ce qui concerne le Gabon, ils sont surtout en provenance du Nigeria ou du Bénin. La recrudescence de ces pratiques délictueuses est due à la pauvreté des localités d'origine et à la crise des économies domestiques qui forcent les familles à livrer leur progéniture à ce commerce, espérant la sauver de la misère.

## 3.1 Trafic de main d'œuvre et actions institutionnelles

L'intensification du trafic de main d'œuvre a atteint des proportions telles que plusieurs organisations internationales et régionales dont la CEDEAO, l'UEMOA, l'UNICEF, le BIT ont décidé, lors du Séminaire International sur la politique des migrations en Afrique de l'Ouest, tenu à Dakar le 18 et 21 décembre 2004, d'insister sur la nécessité de renforcer à la fois les politiques publiques, les

structures et les lois nationales. L'objectif poursuivi était d'exhorter les États à ratifier la convention 182 de l'OIT relative aux pires formes de travail des enfants, ainsi que la « Convention contre le crime transnational organisé et ses protocoles contre la traite et le trafic » et à introduire ces dispositions dans les législations nationales.

Cette volonté d'asseoir un continuum juridique en faveur des travailleurs migrants reste le nœud gordien (pierre de touche) auquel se heurtent toutes les initiatives visant à sauvegarder la protection de ces derniers dans les pays d'accueil. C'est pourquoi la ratification est une condition nécessaire, mais pas suffisante car, au-delà de cet acte, l'enjeu véritable est la mise en œuvre d'une véritable politique de défense et de protection des droits humains incluant la question de la migration de travail, la prise en charge de cette question dans les structures professionnelles tels que les syndicats ainsi que la place des familles migrantes dans la société d'accueil.

Cela passe aussi, comme l'a recommandé le Séminaire International en question, par l'amélioration de « l'assistance aux victimes de la traite et du trafic par la mise en place de centres d'accueil, en facilitant le retour et la réintégration, et en fournissant l'assistance matérielle, légale, médicale ou autre, nécessaire » (3). Le problème majeur pour les États pourvoyeurs de main-d'œuvre reste le retour de ces victimes. Un État comme le Mali dispose de près de deux millions de ressortissants en Côte d'Ivoire. Leur rapatriement, même partiel, lui poserait, dans le

contexte actuel, d'immenses défis sociaux, économiques voire politiques.

### **3.2 L'effet limitatif des intérêts des États sur la protection des droits des migrants**

L'hésitation des institutions nationales des pays de départ s'explique en grande partie par la difficulté majeure que pose la réabsorption des travailleurs migrants. Cela pèse naturellement sur leurs conditions de séjour et de travail dans les pays hôtes, d'autant plus qu'ils ne peuvent pas compter sur le soutien effectif de leurs États d'origine ni sur des moyens de pression exercées par les institutions régionales ou internationales qui pourraient contraindre les pays pourvoyeurs et receveurs à respecter les traités ratifiés.

La situation économique des pays impliqués est une donnée fondamentale pour la protection des droits des travailleurs migrants aussi bien au cours de leur séjour qu'au moment du retour. Dans les deux cas, la protection des droits peut subir des avatars liés à une conjoncture économique défavorable. Nombre de migrants d'Afrique de l'Ouest, victimes d'expulsions massives en RDC, au Gabon, en Côte d'Ivoire, en Angola et au Nigeria ont rencontré des difficultés notoires dans leurs pays d'origine : faiblesse des dispositifs institutionnels de soutien, dépaysement et perte de repères vis-à-vis d'un pays d'origine qui a, depuis leur départ, profondément changé. Dans le cas du Burkina Faso, la majorité des jeunes expulsés de la Côte d'Ivoire en 2002, nés à l'étranger, n'entretenaient plus aucun lien familial connu avec leur pays ancestral. La situation paradoxale de populations autochtones qui deviennent étrangères dans leur propre pays, du fait de l'effritement de l'in-

ter-connaissance et de la disparition des réseaux familiaux et solidaires, met dans l'embarras les organismes à l'œuvre. Ces populations sont parfois même confrontées à des comportements de rejets de la part de leurs compatriotes.

Les expulsions massives sont pourtant prohibées par les traités régionaux et internationaux. La CEDEAO dont relèvent les États de l'Afrique de l'Ouest stipule clairement dans l'article 13 du protocole additionnel relatif à la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement que « Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion collective ou massive ». Or cette disposition est régulièrement bafouée par les États sans que lesdits organismes aient les moyens de sanctionner de telles décisions. Les expulsions doivent s'effectuer au cas par cas suivant des dispositions légales bien définies et motivées. Les éléments à charge portent sur la « sécurité nationale », l'atteinte à l'ordre public, aux mœurs, ou à un refus d'obtempérer aux autorités médicales. Quoi qu'il en soit la décision d'expulsion doit être notifiée par écrit et le gouvernement du pays d'origine doit en être informé ; ce qui n'est pas toujours le cas.

Normalement : « L'appel ou le recours suspend l'exécution de la décision à moins que celle-ci ne soit explicitement justifiée par des motifs impératifs de sécurité nationale ou d'ordre public » (4). En situation d'expulsion, nombreux sont les États à évoquer systématiquement ces deux raisons pour être conformes aux traités et conventions signés, alors qu'en réalité, les motifs peuvent être autres.

L'expérience montre que lors des expulsions, les travailleurs migrants n'ont pas l'opportunité de faire valoir leurs droits et

sont victimes à la fois des exactions des populations autochtones et des institutions du pays d'accueil portant atteinte à leurs droits et biens. Et pourtant, il est prévu dans les dispositions de la CEDEAO qu' : «En cas d'expulsion, l'intéressé bénéficie d'un délai raisonnable lui permettant de percevoir tous salaire ou autres pensions qui lui sont éventuellement dus par son employeur pour régler toutes contributions contractuelles et lorsque des motifs de sécurité personnelle l'exige pour pouvoir obtenir l'autorisation de se rendre dans un pays autre que son pays d'origine. La situation de famille de l'intéressé est également prise en considération» (5).

« Aucune mesure d'expulsion ne peut être exécutée sans que tous les droits fondamentaux du travailleur migrant aient été juridiquement préservés » (6).

Le problème majeur qui se pose en Afrique est moins l'absence de traités de protection des travailleurs migrants que la volonté politique de les mettre en œuvre. Il n'y a pas, d'une part, les pays d'accueil qui n'appliquent pas les conventions de protection et les pays d'origine qui les mettent en œuvre. De façon générale, la violation des mesures de protection s'exerce des deux côtés. Il arrive même que des pays nouvellement pourvoyeurs de main d'œuvre du fait de la manne pétrolière exercent sur les travailleurs migrants des exactions. La Guinée Equatoriale, anciennement exportatrice, est devenue un pays où la protection de migrants reste problématique. L'Afrique du Sud présente également les mêmes fragilités. Jadis, les Sud Africains noirs, à cause du régime de l'apartheid, s'exilaient dans les pays dits de première ligne. De nos jours, les travailleurs migrants africains y sont victimes d'exactions diverses voire d'expulsions massives.

Concernant le trafic de migrants, surtout en Afrique de l'Ouest, très peu d'États ont ratifié le protocole international y afférant et n'ont pas adopté, par ailleurs, en interne des mesures adéquates pour y faire face.

Cette difficulté d'applicabilité des règles de protection est à lier au contexte particulièrement instable et précaire du système institutionnel africain qui considère la migration de travail comme un instrument de régulation des tensions régionales sur lequel on peut agir pour réduire le chômage et l'insécurité. Les travailleurs migrants se trouvent ainsi instrumentalisés au gré de la conjoncture économique et sociale des pays d'Afrique.

### **3.3 Réseaux clandestins, complicité des États et absence de protection**

Depuis les années 90, on assiste à une transformation radicale de l'économie migratoire impliquant, au-delà des réseaux délictueux, des données nouvelles liées à la paupérisation ou au contexte de belligérance de certaines régions d'Afrique. En effet, la contre-productivité actuelle des courants migratoires intra-africains, liée à la crise des pays d'accueil, a favorisé une réorientation progressive des flux vers l'Europe ainsi que l'émergence de nombreux intermédiaires qui font de la clandestinité une ressource. Cette catégorie, connue sous le nom de « passeurs », sévit auprès des candidats à l'émigration vers l'Europe selon des modes d'actions qui bafouent les droits élémentaires de la personne humaine.

Un véritable marché de la clandestinité s'est institué dans certaines zones en Afrique comme au Niger où des travailleurs

migrants clandestins transitent par dizaines de milliers à partir de Dirkou (Nord du Niger) pour rejoindre la Libye ou l'Algérie, avant le passage ultime vers un pays de l'Union Européenne. C'est dans ces zones de transit qu'ils subissent des violations graves portant sur leur intégrité physique, morale et financière. Le coût de ces voyages est extrêmement onéreux et les oblige à travailler dans des conditions proches de la servitude ou à se livrer à la prostitution ou à toutes sortes de trafic. Pour ces régions déshéritées, cette migration clandestine représente une source de revenus importante pour l'économie locale. Rien que dans cette ville du Nord du Niger pas moins de 5 agences de voyages spécialisées dans ce trafic ont vu le jour pour la desserte vers la Libye. Ce transit peut durer plusieurs mois et les expose à toutes sortes de surenchères. Démunis et dépourvus de soutien logistique, ils sont à la merci d'intermédiaires qui peuvent même parfois les vendre à quelques employeurs véreux. La même situation se reproduit ailleurs au Maroc comme dans les localités de Gourougou, Bel Younès et Oujda où les travailleurs migrants subsahariens sont soumis à des traitements inhumains.

Harcelés par les forces de sécurité, obligés à vivre dans les bois humides dans des conditions de salubrité et de santé précaire, ils se trouvent ballottés incessamment d'un endroit à l'autre au gré des poursuites.

La mise sur pied du Système Intégré de Vigilance Electronique (SIVE), financé par l'Union Européenne, dont l'objectif est de traiter en amont les flux migratoires, génère chaque jour des pertes en vies humaines inestimables. Ce système ne dispose pas

d'un volet d'assistance conséquent pour les travailleurs migrants en détresse en mer ou sur terre. Il s'exerce à ce niveau un flou de la règle de droit qui fait que les travailleurs migrants désargentés, démunis et surtout ignorants de leurs droits, restent à la merci de nombreux aléas, y compris de ceux émanant de la police des frontières. Etre pris en étau entre deux polices et deux justices, celle des pays de transit d'Afrique et celle des pays de l'Union européenne, sans que leur pays d'origine n'intervienne en leur faveur, est un facteur aggravant leurs conditions.

# De la question de la protection des droits des travailleurs dans quelques pays

## 4

Le statut qu'on confère au travailleur migrant en Afrique est souvent confondu à celui de réfugié. Il est aussi identifié au vocable générique d'étranger avec tous les préjugés que cela recèle. Les conditions définies par les autorités administratives sont difficilement appliquées, pour ne pas dire jamais. Par exemple, l'obligation de déclarer aux services de police l'hébergement d'une personne étrangère est rarement mise en oeuvre, puisque de nombreux migrants utilisent des circuits informels basés sur l'inter-connaissance communautaire. Dans la plupart des pays d'accueil, le nombre de clandestins dépasse celui des migrants réguliers en raison de la porosité du dispositif administratif et des complexités de tout ordre.

Les pays, ci-dessous, choisis à titre d'échantillons, selon leur statut (importateurs ou exportateurs de main d'œuvre) et leur situation économique, ont des motifs différents pour ne pas ratifier la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cela montre que les attitudes des États vis à vis de tel ou tel traité sont conditionnées par les intérêts immédiats qu'ils tirent de l'économie migratoire. Ces raisons dépassent la seule question de la migration de travail et relèvent de considérations politiques liées à la survie et à la stabilité de ces États.

### 4.1 Le Niger

De par sa position géographique, ce pays est révélateur de l'importance de la migration de transit entre l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord. Ce sont principalement des populations en provenance du Nigeria (45 %) et du Ghana (30 %) et résiduellement des travailleurs migrants nigériens (13%) qui émigrent vers l'Afrique du Nord. Officiellement, le Niger compte 74 000 étrangers, soit environ 1% de la population totale. Ces migrants résidentiels, qu'il faut distinguer des migrants de transit, sont conditionnés dans leur répartition par la proximité géographique et se répartissent de la manière suivante : les Maliens (40%), les Béninois (15%), les Nigériens et les Burkinabés (12%), le reste provenant de régions plus lointaines.

Bien que n'étant pas un pays à forte propension migratoire, le dispositif législatif nigérien reste aussi contraignant que dans la plupart des pays d'accueil d'Afrique. La législation est particulièrement sévère pour les étrangers accusés de clandestinité ou de non respect de mesures de reflux. Ceux-ci sont alors passibles de peine de prison et d'amendes. Les réseaux de solidarités qui servent généralement de structures d'accueil et d'appui aux clandestins sont également visés par la loi qui punit « tout individu agissant en son nom

ou au nom d'une personne physique ou morale, qui, par aide directe ou indirecte, a volontairement facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger au Niger » (7). Ces mesures frappent également les sociétés, les intermédiaires, les transporteurs et toute la chaîne de complicités ayant concouru à l'acte délictueux. Cela touche également les personnes qui, à titre gracieux ou lucratif, hébergent des étrangers sans les avoir au préalable déclarés.

Outre ces sanctions, le Décret Présidentiel du 17 janvier 1968 fixe la liste des professions interdites aux étrangers :

- ① agent s'occupant d'émigration ou d'immigration
- ① tenancier de bureau de placement
- ① agent d'affaires
- ① écrivain public
- ① organisateur de convois de pèlerins
- ① tenancier d'une agence de police privée.

Plusieurs autres professions touchant des activités non salariées sont soumises à restriction, principalement les affaires intérieures, les finances, les travaux publics, les transporteurs, les mines et l'urbanisme, l'économie rurale ou l'éducation. Finalement, c'est la quasi-totalité des professions du secteur formel qui leur est interdit. De telles mesures ne donnent par conséquent pas d'autre choix aux travailleurs migrants que de travailler dans le secteur informel.

Ce qui pose le plus problème n'est pas la migration résidentielle, celle fixée au Niger par le travail ou une activité de survie quelconque, mais la migration de transit vers la Libye et certains pays du Maghreb qui font eux même office de pays de transit vers une migration plus lointaine en direction des pays de l'Union européenne.

Cette migration de transit est l'objet de toutes les exactions et nourrit une économie mafieuse qui exclut toute notion de droit ou de protection. Les collisions entre l'informel et le formel ouvrent une zone de non droit où seuls les travailleurs migrants dotés de réseaux communautaires ont des opportunités de réussite, comme les Yoruba du nord Nigeria. La plupart des autres travailleurs migrants se trouvent, en raison de leur isolement, à la merci des passeurs. Les conditions de travail dans les zones de transit, principalement à Agadez, ville-carrefour reliant le Maghreb au Sahel, sont, du fait de l'exploitation des migrants, particulièrement dégradantes.

De part et d'autre des frontières s'organise un trafic humain où se mêlent fonctionnaires de l'État, anciens rebelles, et migrants complices. C'est le cas à la frontière libyenne où des Toubous, anciens dissidents du Tchad, ayant acquis la nationalité grâce à leur appartenance aux légions islamiques de la Libye, se livrent avec la complicité de militaires à des activités prohibées.

La dégradation des conditions de travail « transitaire » se poursuit également dans les pays d'accueil, par exemple en Libye, où les travailleurs migrants sont confrontés, en plus de leur surexploitation, à une stigmatisation liée à leur couleur de peau et à leur situation de dépendance extrême. Ils perdent leur patronyme singulier et sont tous appelés « esclaves ». La perte de leur identité patronymique est une reproduction de la représentation que l'on se fait en général des « Noirs » dans cette région de l'Afrique et qui correspond bien à une réalité historique : l'esclavage transsaharien.

De nombreux travaux étayaient le caractère inhumain des conditions de détention des travailleurs migrants d'origine africaine,

sans qu'aucune organisation de défense des droits de l'homme ou autres ne puisse intervenir : « La multiplicité des témoignages souvent collectifs, leur cohérence et leur concordance tendent à corroborer l'existence de ces camps. Les témoignages sont nombreux sur les sévices, les conditions carcérales d'un autre âge, les détenus qui meurent des mauvaises conditions de vie, les « oubliés » et même ceux qui étaient exécutés pour tentatives d'évasion ou de rébellion » (8). Des modes de traitement comparables sévissent également en Algérie à l'encontre des travailleurs migrants d'origine africaine.

Ce qui est répréhensible, c'est la légalisation d'un trafic condamné aussi bien par les législations régionales en cours que par les règles internationales. Mais comment concilier la question de la protection des travailleurs migrants et l'impératif économique pour des régions du monde où les seules ressources proviennent de la manne migratoire ? Il s'agit d'un obstacle majeur à la ratification de la présente Convention internationale où des États, en dépit de leur volonté d'appliquer les traités et conventions relatifs à la migration de travail, se trouvent confrontés à la pauvreté et à l'impératif de développement.

#### **4.1.1 Position des autorités nigériennes vis-à-vis de la Convention**

L'entretien réalisé auprès du Directeur adjoint de la Direction des Affaires juridiques et du contentieux du Ministère des Affaires Etrangères témoigne que, dans certains cas, la position des gouvernements relative à la ratification ne relève pas forcément d'une volonté politique mais d'un problème de logistique voire parfois de circulation de l'information.

En raison d'un manque de moyens, dû à une crise très aiguë de l'économie du Niger, devenu incapable d'honorer le traitement de ses fonctionnaires, le gouvernement n'a pas pu envoyer une délégation lors de la conférence tenue en 1990, à l'issue de laquelle fut lancée la première vague de ratifications. D'autres raisons comme la non réception officielle du texte de la Convention, l'absence de relance de la part de l'ONU et du BIT ont conduit à la non ratification. Ainsi, selon les termes du Représentant du Ministère des Affaires Etrangères : « Ce n'est donc pas un problème de contenu de la convention, mais un problème de moyens au moment de la tenue de la conférence le 18 décembre 1990 et un manque de suivi de la part de l'ONU et du BIT ».

## **4.2 Le Cameroun**

La situation des travailleurs migrants au Cameroun n'est pas la plus préoccupante d'Afrique. La tradition de fluidité migratoire offre aux autochtones un environnement socio-culturel plus accueillant. En dépit de cette ouverture, la connaissance du phénomène reste très faible si l'on en croit nos sources. En effet on compte à ce jour très peu d'études consacrées aux travailleurs migrants. Le seul document disponible à ce sujet concerne non pas les migrants africains, mais plutôt français et date de 1976.

Il existe, à l'instar d'autres pays, des instruments juridiques réglementant l'accueil, le séjour et les conditions des travailleurs migrants comme la loi n° 97/012 du 10 janvier fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers du Cameroun. Celle-ci comprend un certain nombre de mesures coercitives à l'encontre des migrants délictueux, tels que les clandestins. Les sanctions, financières et pénales,

touchent à la fois le travailleur migrant délictueux, ses complices éventuels ainsi que les infrastructures utilisées. Même les compagnies de transport peuvent être incriminées et pénalisées pour avoir transporté des migrants clandestins. Il est à noter que la question migratoire ne fait pas l'objet de polémiques dans le débat public et n'est, par conséquent, pas pris en charge par une institution. Les syndicats, comme les organisations de défense des Droits de l'homme n'ont pas intégré la migration de travail dans leur champ d'action.

Cette carence du système institutionnel ne fragilise pas pour autant les travailleurs migrants. Aucune exaction significative n'est perpétrée à leur encontre, à l'instar des expulsions massives pratiquées dans les autres pays d'Afrique. S'il existe un environnement moins contraignant au Cameroun, il n'empêche que l'accès à l'emploi formel demeure régi par un contingentement en faveur des nationaux comme dans la plupart des pays du monde. Par exemple, « les entreprises admises dans une zone franche industrielle doivent, à l'issue de leur cinquième année de fonctionnement, utiliser seulement 20% des travailleurs étrangers par catégories professionnelles dans leurs effectifs globaux (art. 21 al. (a) (3) et art. 26 al. (a) (2) Ordonnance N° 90/001 du 29 janvier) » (9).

Cela affecte peu les travailleurs migrants qui œuvrent en grande partie dans le secteur informel. Il existe un équilibre culturel et social entre l'apport d'actifs étrangers et nationaux. Or cette harmonie relative peut être brisée à tout moment par une conjoncture économique difficile, comme en témoigne aujourd'hui le cas de la Côte d'Ivoire.

#### 4.2.1 Position des autorités camerounaises vis-à-vis de la Convention

L'importance du phénomène migratoire et le dispositif législatif en vigueur, relatif à la gestion des flux migratoires, ont conduit les autorités camerounaises à adopter toutes les conventions internationales relatives aux travailleurs migrants, et en particulier celles émanant de l'Organisation Internationale du Travail (cf. Convention N°97 sur les travailleurs migrants révisée de 1949 et ratifiée le 03 septembre 1962 ; Convention N° 143 sur les travailleurs migrants de 1975 et ratifiée le 04 Juillet 1978). Le gouvernement camerounais a néanmoins émis une réserve au sujet de la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La raison avancée pour justifier le refus de ratifier cette Convention est « qu'elle aura pour effet l'ouverture du marché du travail camerounais aux travailleurs étrangers alors que le taux de chômage des nationaux est encore très important ». Cette appréhension institutionnelle est contredite par une étude plus globale qui montre qu'il n'y a pas forcément une corrélation entre la présence des travailleurs migrants et la recrudescence du chômage des nationaux (10).

Le Cameroun compte près de 5 millions d'étrangers dont 3,5 millions de Nigériens. Pour juguler ce phénomène, les autorités camerounaises sont allées jusqu'à adopter un décret, celui du 22 novembre 1993 interdisant aux travailleurs migrants d'exercer une activité dans le secteur informel. Cette mesure visant à favoriser les nationaux au détriment des non-nationaux, en réaction à une concurrence déloyale de leurs collègues Nigériens, Maliens, Sénégalais,

Congolais, etc., paraît surprenante et hautement problématique. En effet, la plupart des travailleurs migrants œuvrent dans ce secteur et ne s'acquittent que rarement de leurs taxes. Il s'avère dès lors très difficile de les localiser et de leur appliquer les sanctions requises. En outre, la mesure apparaît comme une manière détournée de limiter l'immigration de travail ; ce qui, dans le contexte actuel de paupérisation régionale, semble inévitable.

Il arrive, par ailleurs, que l'insécurité à l'intérieur d'un État génère des milliers de réfugiés en direction d'un autre État, comme cela a été le cas des Tchadiens au Cameroun dans les années 80. Cette affluence de populations recouvre aussi une réalité que les statistiques officielles attachées à identifier et à décompter les « vagues migratoires », ont du mal à intégrer. Il s'agit en particulier des préjugés xénophobes imprégnant les relations de travail entre nationaux et non nationaux. L'offre d'emploi pour des rémunérations extrêmement faible dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, le bâtiment, l'enseignement et les activités subalternes eut pour effet de fragiliser la main-d'œuvre locale qui ne tarda pas à réclamer le départ des travailleurs allochtones.

Ce traitement des immigrés dans un pays qui, par ailleurs, est aussi pourvoyeur de main d'œuvre, montre à quel point la migration de travail, même si elle est tolérée, reste finalement un problème. Les réticences des autorités camerounaises portent sur certaines dispositions de ladite Convention, notamment sur sa seconde partie qui mentionne la non-discrimination des travailleurs migrants en matière de droits. Cette disposition a été interprétée officiel-

lement comme un « encouragement à l'immigration irrégulière », au moment même où le législateur camerounais adoptait des dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine.

L'autre réserve porte sur les dispositions de l'article 13 alinéa 2 sur la liberté d'expression des migrants, interprétée « comme une autorisation faite au migrant de s'immiscer dans la vie politique de son pays d'accueil ». De manière plus implicite, c'est l'attribution de droit aux migrants, en dehors du cadre législatif national, qui suscite un certain malaise en ce qu'elle menacerait l'exercice de la citoyenneté. L'État redoute l'émergence d'un conflit de légitimités entre le national et l'international qui déboucherait sur l'attribution de prérogatives dont il n'aurait pas le contrôle.

Au-delà de ces réserves d'ordre juridique, il existe d'autres types d'obstacles à la ratification de la Convention. D'abord dans le cadre de la lutte contre le chômage, l'État Camerounais développe une politique préférentielle en faveur des nationaux et a donc en conséquence adopté une série de mesures visant à les protéger de la concurrence allochtone. Un autre motif moins connu expliquant le refus de ratifier la Convention est le coût financier que représenterait sa mise en œuvre.

Les obstacles politico-institutionnels énumérés par nos interlocuteurs officiels portent sur :

« ① les conséquences de l'application de la réglementation internationale résultant des conventions régionales ou sous-régionales portant sur la libre circulation des personnes ;

- ⦿ la perméabilité des frontières terrestres et maritimes ;
- ⦿ l'impossibilité tant politique que matérielle de refouler des irréguliers et clandestins ;
- ⦿ l'inertie de l'appareil administratif ;
- ⦿ l'insuffisance des infrastructures nécessaires à l'application des conventions portant sur la protection des travailleurs migrants ;
- ⦿ l'accroissement de charge des administrations chargées du travail, lesquelles ne sont pas suffisamment développées ou manquent de moyens pour y faire face » (11).

Les obstacles à la ratification relèvent aussi de l'organisation et de la division du travail administratif qui a des incidences sur l'efficacité institutionnelle et sa capacité à prendre en charge les engagements contractés par le biais des conventions, traités et accords. Dans le cas du Cameroun, il y a deux ministères qui gèrent les conventions internationales : le Ministère technique concerné et le Ministère des Relations Extérieures. Au sein de ce dernier se trouve la sous-direction des organes juridiques et politiques des Nations-Unies qui est normalement chargé de la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Deux problèmes se posent au niveau administratif qui constituent autant d'obstacles à la ratification. Le remaniement ministériel intervenu en décembre 2004 a abouti à la scission du Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance Sociale, traditionnellement

en charge de ces questions en deux structures distinctes : le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale. Cet éclatement institutionnel brouille les responsabilités, en ce qui concerne notamment les conventions et complique par conséquent leur mise en œuvre.

Le Ministère des Relations Extérieures n'émet pas de réserve pour ratifier la Convention. Le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Formation Professionnelle est responsable du blocage du processus de ratification, arguant du fait que « l'État ne peut pas se permettre d'ouvrir le marché du travail aux étrangers alors que le taux de chômage des nationaux est encore élevé ».

### 4.3 Le Bénin

Tout en ayant conservé le décret du 12 janvier 1932, l'État béninois devenu souverain a étendu tout naturellement la notion d'étranger à tous les ressortissants de l'ancienne Union Française.

Deux autres textes seront adoptés en 1977, à savoir : le décret 77-54 du 4 mars 1977 réglementant l'Hébergement des étrangers au Bénin et le décret 77 du 4 mars 1977 réglementant la circulation des étrangers. Ces deux textes seront renforcés par un autre publié en 1981. Il s'agit du décret 81-119 du 20 avril 1981 portant sur le régime des étrangers au Bénin dont les dispositions seront abrogées par celles de la loi régissant actuellement le statut des étrangers, à savoir la loi n°86-012 du 26 février 1986 portant sur le régime des étrangers. Cette loi devra être modifiée dans le sens d'une meilleure adaptation aux réalités actuelles.

#### 4.3.1 Des dispositifs pédagogiques pour l'instauration de l'égalité de droits entre nationaux et non nationaux

En dépit de l'adoption d'une politique nationale, centrée sur la citoyenneté, l'État béninois de par sa constitution a tenu à établir sur un même pied d'égalité les non nationaux et les nationaux, comme le stipule l'article 39 de la Constitution de 1990 où il est dit que les étrangers bénéficient sur le territoire national des mêmes droits et libertés que les citoyens béninois. Ce texte fondateur est révolutionnaire en matière de protection des droits des migrants puisque, au-delà des dispositions juridiques générales, il institue, par l'article 40, une véritable pédagogie des droits humains en direction des populations. Ainsi : « L'État a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ainsi que de tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux Droits de l'Homme ».

Pour ce faire, l'État se propose de prendre toutes les dispositions nécessaires pour intégrer ces dispositions dans les programmes scolaires et universitaires mais aussi dans le cadre de l'alphabétisation de masse, ainsi que dans tous les programmes de formation des Forces Armées, des Forces de Sécurité Publiques ou Assimilés.

C'est une démarche innovante, car sans la formation aux droits humains des groupes sociaux et des corps constitués de l'État les dispositions de protection ne peuvent être véritablement opératoires. L'enseignement des droits de migrants, en tant qu'acte constitutionnel, constitue une avancée,

mais la difficulté réside dans l'application et le coût d'une telle mesure, eu égard au déficit de droits dans les autres secteurs nationaux. L'application de ces dispositions se heurte à un obstacle social : celui de mettre en œuvre dans un contexte de précarité des mesures en faveur des travailleurs migrants, alors que les nationaux vivent eux-mêmes dans des conditions sociales et économiques difficiles. C'est ce qui explique, dans une certaine mesure, le désintéret des syndicats de travailleurs pour une migration de travail qui concurrence les travailleurs nationaux. C'est pourquoi la question de la parité entre autochtones et allochtones en matière de droit du travail demeure, à l'instar d'autres pays d'Afrique, un problème épineux au Bénin.

Il existe, à cet égard, des restrictions à l'endroit des travailleurs migrants, notamment en matière de contrat de travail pour les salariés. La durée temporaire de ce contrat et sa délivrance à l'issue d'une année, avec possibilité de renouvellement, rend précaire le statut de travailleur migrant. En outre, les conditions d'octroi de ce document limitent considérablement les possibilités d'embauche légale d'un travail salarié, car l'article 29 du code du travail stipule que : « Le ministre chargé du travail peut refuser la délivrance ou le renouvellement du permis de travail lorsque la qualification professionnelle du travailleur ne répond pas aux besoins de l'économie nationale.

Le refus opposé par le ministre du travail peut faire l'objet de recours ouverts par le droit commun contre les décisions administratives ».

Pour des raisons de politique intérieure, un grand nombre de travailleurs migrants se sont vus refusés des documents admi-

nistratifs auxquels ils ont droit, sans possibilité de recours. Le problème majeur ne réside pas dans la conformité avec la législation nationale, mais dans les choix conjoncturels des politiques publiques qui peuvent remettre en cause à tout moment des acquis, sans que les possibilités de recours ne débouchent sur une réhabilitation des droits des migrants. Ceci est exacerbé par le fait que les structures syndicales ne militent pas en faveur de ces derniers, car leur base sociale est généralement en concurrence avec les travailleurs migrants.

Outre le fait d'une différenciation de fait et de droit entre travailleurs autochtones et allochtones, la Loi N° 86-012 du 26 Février 1986 portant sur le Régime des Etrangers en République Populaire du Bénin les classe en deux catégories :

☉ Les Etrangers non migrants qui englobent :

1° – « les Diplomates, les Consuls, les Représentants des Organisations Internationales dûment accrédités en République Populaire du Bénin ainsi que leurs Agents, leur famille, quelle que soit la durée de leur séjour.

2° – Les Agents Civils et Militaires mis par les Gouvernements Etrangers et Organismes Internationaux à la disposition du Gouvernement Béninois au titre de la Coopération Internationale, ainsi que leurs conjoints et leurs enfants.

3° – Toute personne étrangère dont la durée de séjour en République Populaire du Bénin n'excède pas trois mois. »

En dehors de ces groupes tout Etranger est considéré comme « Etranger migrant ».

Les implications d'une telle classification sont loin d'être négligeables, car elle souligne combien le lien statutaire à l'État est déterminant lorsqu'on est travailleur migrant. L'ouverture des garanties données au personnel de l'État ou affiliés à d'autres catégories de migrants demeure un enjeu autour duquel doivent se construire les dispositifs d'intégration et d'émancipation de la migration de travail. En outre, le cloisonnement de la citoyenneté, exclusivement fondée sur la citoyenneté, entrave cette ouverture, alors qu'il existe des institutions d'intégration régionales ou continentales comme la CEDEAO, la SADC ou l'Union africaine qui prônent une citoyenneté élargie.

Cette différenciation marque également les Etrangers dits « immigrés » qui sont répartis en fonction de la durée de leur séjour en trois groupes :

☉ les Résidents Temporaires qui désignent les migrants dont la durée de séjour au Bénin n'excède pas un an, avec possibilité de renouvellement de la carte de séjour ;

☉ les Résidents Ordinaires qui concernent les immigrants disposant d'un séjour n'excédant pas trois ans avec possibilité de renouvellement du titre par périodes successives de trois ans ;

☉ les Résidents Privilégiés désignent les immigrants qui « résident en République Populaire de manière ininterrompue depuis plus de dix ans et âgés de moins de trente cinq ans au moment de leur entrée en République Populaire du

Bénin, sauf autorisation spéciale des Autorités Compétentes». Ce titre est renouvelable et « ne peut être délivré qu'après une enquête spéciale sur la moralité, la conduite, l'activité et les ressources de l'intéressé ».

Cette hiérarchisation du statut des immigrants par rapport à la législation influe aussi sur leur statut de travail et entrave la formation d'une conscience commune face à leur situation collective.

#### 4.3.2 L'incidence coercitive de la loi sur la solidarité des migrants

La législation recèle en la matière d'autres points de restrictions qui rendent les conditions de séjour des travailleurs particulièrement difficiles. En effet, le Décret N° 77- 54 du 4 mars 1977 réglementant l'hébergement des étrangers en République Populaire du Bénin, outre le fait qu'il conditionne l'hébergement par une déclaration et une autorisation préalables, s'efforce aussi de ruiner les réseaux de solidarité sur lesquels s'appuient habituellement les travailleurs migrants.

Ces mesures limitent considérablement les choix d'hébergements, et en particulier le recours des primo-arrivants aux réseaux d'inter-connaissance leur permettant de bénéficier de la solidarité du groupe. Cela leur ôte aussi les opportunités d'anonymat d'autant plus essentiel que nombre d'entre eux sont en situation irrégulière au début de leur séjour.

Certaines dispositions représentent une atteinte aux droits fondamentaux, comme par exemple l'article 4 qui stipule que « Toute manifestation privée organisée à

l'occasion d'un mariage, d'un baptême, d'une réception, d'un décès, impliquant la participation des étrangers doit être portée à la connaissance du Maire de la Commune dans laquelle ladite manifestation est organisée ».

On retrouve ces mêmes mesures coercitives dans d'autres textes de lois qui portent atteinte aux droits humains des migrants par la restriction de leur liberté de circuler. Le Décret N° 77-55 du 4 mars 1977 dans son article 1er dit que : « Tout étranger résidant en République Populaire du Bénin en dehors des Diplomates, des Assistants Techniques, ne peut sortir de sa ville de résidence sans autorisation régulièrement accordée par le Président du Comité Révolutionnaire d'Administration du District (CRAD) ou le Président du Comité d'État de l'Administration de la Province (CEAP) ».

Toutes les catégories d'étrangers sont touchées, quel que soit leur statut professionnel ou leur nationalité d'origine. Ainsi les Assistants techniques sont soumis au même mode de contrôle administratif de leur mobilité, assorti d'une autorisation préalable du Président du Comité Révolutionnaire d'Administration du District ou du Président du Comité d'État de l'Administration de la Province.

Les membres du Corps diplomatique n'échappent pas eux non plus à la règle. Ils sont soumis, à l'instar des autres étrangers, à des restrictions de liberté de mouvement puisqu'ils doivent aussi obtenir une autorisation préalable auprès de leurs Ministres béninois de tutelle, à savoir le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération et du Ministre délégué auprès du Président de la République, chargé de l'intérieur, de la Sécurité et de l'Orientation Nationale.

Ce système réglementaire, établi du temps de la dictature militaire, a été assoupli avec le retour de la démocratie. Le Bénin, en tant que membre de la CEDEAO et de l'UEMOA, est signataire de l'ensemble des textes juridiques qui engagent ces organisations et accordent des droits aux travailleurs migrants, principalement en matière de circulation, d'installation et d'emploi.

Le Bénin a également ratifié en 1980 des textes majeurs au niveau international, particulièrement la « Convention sur les migrations dans les conditions abusives sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants », initiée par l'Organisation Internationale du Travail (Convention N° 143, 4 juin 1975). L'État du Bénin commet chaque année un rapport à l'intention du BIT pour faire le point sur le respect de la Convention.

Au niveau national, c'est le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation et plus spécifiquement, le Service des Etrangers, le Ministère de la Fonction Publique de la Réforme Administrative et du Travail par la Direction Générale du Travail qui gère les questions migratoires. Il faut signaler que l'attention portée spécifiquement aux migrants de travail est limitée, comme dans beaucoup de pays africains, par la prééminence de la question des « réfugiés », une catégorie ambiguë qui confond politique, insécurité et travail, même si cette dernière dimension est occultée. Le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HRC) est, en raison de la place centrale de la question des réfugiés dans la réalité nationale, l'institution internationale la plus active au Bénin. Cela n'est pas étonnant au regard de la succession des vagues de réfugiés ces vingt dernières années : les Ibos en 1975 avec la guerre du Biafra, les Tchadiens de 1980 à 1990, les

Ogonis du Nigeria, les Togolais en 1992 et 2005.

A l'échelle nationale, des organisations de défense des Droits de l'Homme sont activement engagées dans la défense des réfugiés politiques. Il s'agit de la Ligue Béninoise des Droits de l'Homme (LDH), l'Organisation des Droits de l'Homme et des Peuples (ODHP), la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH).

La dimension politique est plus mobilisatrice. Cela explique le fait que les droits des migrants soient moins bien défendus que ceux des réfugiés. Il existe, à cet égard, un vide institutionnel dans les pays africains qu'il convient de combler en sensibilisant les organismes de défense des droits humains à la question de la protection des droits des migrants.

#### 4.3.3 Position des autorités béninoises vis-à-vis de la Convention

Au Bénin aucun processus de ratification de la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'est actuellement en cours. Selon le Directeur des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, il n'existe aucun obstacle à sa ratification. Cet avis est conforté par l'entretien avec le Directeur des Relations Interprofessionnelles au Ministère de la Fonction Publique qui soutient qu'« il n'y a pas de raison fondamentale empêchant le Bénin de ratifier cette convention. Le Bénin étant un État de droit. Mais généralement, avant de ratifier une convention, nous essayons de l'étudier pour voir s'il ne peut avoir de retombées négatives (ou positives), notam-

ment en matière d'obligation sur la législation au Bénin. Et cette étude peut prendre du temps. Mais on finit par la ratifier ».

Le Bénin présente moins d'obstacles et se trouve dans de meilleures dispositions pour ratifier la Convention. En plus, son opinion publique ne ferait pas systématiquement la corrélation, comme c'est le cas par ailleurs, entre la ratification de la Convention et la promotion des travailleurs migrants au détriment des nationaux.

## 4.4 Le Gabon

Compte tenu de sa richesse nationale, due à la manne pétrolière, le Gabon est, depuis le début des années soixante-dix, l'une des destinations majeures de l'émigration africaine. Déjà en 1993, les travailleurs migrants représentaient officiellement 16 % de la population. En prenant en compte les flux clandestins, le taux avoisinerait les 30 %. En revanche, l'émigration gabonaise reste résiduelle, 1 % environ. L'affluence des flux migratoires a obligé les autorités gabonaises à adopter une série de mesures réglementaires, notamment la loi n°5/86 du 18 juin 1986 qui définit la politique du Gouvernement en matière d'immigration.

### 4.4.1 La présence des travailleurs migrants comme problème

Le Ministère du Travail et de l'Emploi trouve que la présence des travailleurs migrants soulève plusieurs problèmes (12) :

- ☉ l'augmentation rapide de leur nombre par rapport aux travailleurs autochtones crée un dysfonctionnement au sein du marché du travail, générant ainsi un phénomène « préoccupant et intoléra-

ble, par rapport aux standards internationaux » ;

- ☉ la complicité de certains opérateurs économiques qui, en dépit de l'offre de compétences endogène, préfèrent recourir à la main-d'œuvre étrangère, suscitant ainsi une concurrence déloyale ;
- ☉ la criminalisation de la migration de travail à travers la « délinquance » et le grand banditisme qui hypothèque leur intégration ;
- ☉ la transposition de leurs us et coutumes dans le pays d'accueil, par l'utilisation de la main d'œuvre enfantine.

Cela a conduit les autorités gabonaises à adopter une série de mesures administratives et réglementaires, entre autres le recensement et le fichage des étrangers, le refoulement systématique des clandestins et surtout l'instauration d'un Plan de « Gabonisation » des emplois dans l'administration et le secteur privé, la recrudescence des contrôles et la sanction des opérateurs économiques usant de main d'œuvre clandestine. Tout ce dispositif de contrôle et de sanction est renforcé par la présence systématique de l'administration de l'immigration dans les procédures ou commissions chargées de délivrer aux travailleurs migrants les documents administratifs requis pour l'accès au travail formel.

Les travailleurs migrants qualifiés comme les enseignants (60% du corps enseignant national dans le secteur public au Gabon) sont également l'objet de pratiques discriminatoires (retard de salaires, non respect des contrats de travail).

Compte tenu de l'érosion de leurs droits, les travailleurs migrants ont mis sur place

des structures associatives pour défendre leurs intérêts. C'est au Gabon qu'elles sont aujourd'hui les plus développées. On peut citer l'Association béninoise de solidarité ou le Haut-Conseil des Maliens du Gabon qui apportent un appui à ses membres dans leurs démarches administratives ou toute autre aide en cas de besoin.

Si les contrats de travail des nationaux et non nationaux sont régis par la loi n°3/94 du 21 novembre 1994, ses effets demeurent limités par des mesures d'application qui restreignent sensiblement la portée de cette loi :

- ⦿ les décrets n°s 00277/PR-MT et 00663/PR/MTPS promulgués le 31 mai 1968 et le 5 juillet 1972 réglementant l'emploi des travailleurs migrants au Gabon ;
- ⦿ le Pacte National pour l'Emploi conclu entre l'État, Le Représentant des Employeurs et ceux des Travailleurs.

Ces mesures légales, quelles que soient leurs motifs, ont un impact négatif sur la protection des travailleurs migrants en ce qu'elles risquent de contribuer à leur stigmatisation par l'introduction administrative de restrictions et le renforcement de l'amalgame généralement fait entre migrants et délinquants. De plus, elles verrouillent le champ du travail légal et affectent de la sorte les droits des travailleurs migrants qui se trouvent ainsi rejetés dans le secteur informel.

#### 4.4.2 Protectionnisme national et régulation régionale

Le dispositif de protection mis en œuvre porte sur deux points importants :

- ⦿ la liberté contractuelle qui est sérieusement remise en question par le fait que le consentement mutuel entre employeur et travailleur migrant ne suffit plus pour que le contrat entre en vigueur. Il faut obligatoirement qu'il y ait « l'accord des pouvoirs publics sous forme d'autorisation préalable individuelle d'emploi consacrée par l'article 104 du Code du Travail et l'article 1<sup>er</sup> du Décret n° 00277 sus visé » ;
- ⦿ le type de contrat de travail qui pourrait introduire, quoique disent les autorités, un élément discriminant puisqu'il oblige les travailleurs migrants bénéficiaires à subir, conformément à l'article 104 du Code du Travail, un contrôle supplémentaire en vue d'obtenir un visa de validité auprès des services habilités du Ministère du Travail.

Or l'expérience montre que ce dispositif n'est pas tant mis en place dans le but de protéger les travailleurs migrants contre d'éventuels abus de la part de leurs employeurs que dans celui de réguler le marché du travail, conformément à la politique de « Gabonisation » des secteurs public et privé. Ce système de contrôle politique de l'économie migratoire influe naturellement sur la place des travailleurs migrants au sein du marché du travail et crée de fait une ligne de fracture avec le reste du monde du travail.

En tant que membre de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), le Gabon œuvre à l'instar d'autres pays membres à des objectifs communs d'intégration des citoyens ressortissants de la Communauté. Mais ce niveau communautaire demeure moins opératoire que le cadre bilatéral dans lequel l'État gabonais a passé de multiples accords avec

d'autres États africains tels que le Sénégal, le Cameroun, Sao-Tomé et Príncipe. Ces accords qualifiés d' « accords de main-d'œuvre » visent à fluidifier la circulation de la migration de travail et impliquent à la fois les autorités d'origine, ce qui est rarement le cas, et les autorités du pays d'accueil, en l'occurrence le Gabon. Ils visent, dans l'ensemble à :

- résorber le déficit de compétences qu'il peut y avoir entre les pays signataires ;
- contribuer à une meilleure circulation de l'information en matière migratoire dans les marchés de travail respectifs,
- homogénéiser les droits et à faire en sorte que les traitements et les conditions de travail soient indexés au coût de la vie des pays en question.

#### 4.4.3 Attitudes des autorités gabonaises vis à vis de la Convention

L'État gabonais n'a pas encore ratifié la convention n° 143 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille ni d'ailleurs la convention 97 relative à la discrimination sur le marché de l'emploi à l'encontre de ces derniers. Les raisons évoquées, présentées comme autant d'obstacles, sont liées à la faiblesse démographique du pays, à la récession économique, à l'appréhension des effets qu'aurait une éventuelle ratification sur l'équilibre entre allochtones et autochtones au sein du marché national du travail.

Il n'existe pas de position gabonaise officielle concernant la migration de travail, même si la politique nationale de l'emploi évolue

dans le sens d'une meilleure représentativité des travailleurs nationaux voire de leur prééminence sur tous les secteurs d'activités, afin que le recours à la main-d'œuvre étrangère reste marginal. Les pouvoirs publics appréhendent le contrôle de l'économie nationale par des actifs étrangers, d'où une politique volontariste de promotion de la main-d'œuvre autochtone.

La ratification des conventions internationales, plus particulièrement celles qui touchent à la protection des travailleurs migrants, entre en contradiction avec la politique nationale de l'emploi et pose par conséquent un problème de légitimité. En effet, comme dans d'autres pays aux situations analogues, les populations autochtones sont souvent hostiles à la reconnaissance des droits des allochtones, surtout en période de récession économique.

Le chômage croissant parmi les jeunes diplômés est considéré comme un obstacle à la ratification. Il n'y a pas d'opposition de principe à la ratification de la convention, mais celle-ci est conditionnée par un retour à une meilleure situation économique et à une résorption significative du chômage.

# Le rôle des organismes multilatéraux dans la protection des droits des travailleurs migrants

## 5

Au niveau international existent des dispositifs d'appui aux pouvoirs publics pour faire face à la complexité du phénomène migratoire. La plupart des États africains sont équipés pour gérer les tendances lourdes de la migration. Certaines réponses expéditives telles que les expulsions massives ou les brutalités dont sont victimes les migrants et leur famille résultent d'une absence de politique dont les conséquences sont désastreuses pour les victimes, mais aussi pour les pays d'accueil en question. Des dispositifs tels que les activités de coopération technique de l'OIM en matière de migration (CTM) entrent dans cette optique puisqu'elles consistent à « aider les gouvernements à se doter des structures politiques, législatives et administratives nécessaires, ainsi que des systèmes opérationnels et des bases de ressources dont ils doivent disposer pour faire face aux divers problèmes se posant sur la scène migratoire ». Ceci afin de renforcer les capacités et les « efforts de coopération technique aux niveaux national, bilatéral et multilatéral, et de rendre possible, voire d'élargir le dialogue, la planification et la coopération pratique entre les gouvernements concernés s'inscrivant dans le continuum migratoire » (13).

Les États africains sont aux prises avec plusieurs exigences contradictoires, soit le besoin de lutter contre la pauvreté, le chômage et le respect des conventions en matière de liberté de circulation et de travail des migrants avec ses conséquences

économiques et démographiques sur le plan national.

L'OIM développe dans deux régions d'Afrique des programmes d'appui aux politiques publiques :

- ① le Dialogue sur la migration en Afrique australe (MIDSA) dont l'objectif principal est de favoriser les échanges entre États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) afin d'aboutir à la mise en place d'un réseau de coopération régionale dans le domaine migratoire ;
- ② la mise en place à terme, en collaboration avec le Gouvernement sénégalais, d'un observatoire régional des migrations en Afrique de l'Ouest afin de constituer une banque de données pour mieux renseigner les politiques publiques par la production de statistiques sur les tendances des flux migratoires réguliers et irréguliers.

L'élaboration de ces statistiques est une nécessité, mais il ne faudra pas s'en tenir là. En effet, au-delà de la mesure du phénomène migratoire, il y a d'autres réalités relatives à la dégradation de la santé des migrants qui mériteraient d'être localisées et reconnues par les pouvoirs publics. Il existe, en Afrique du Sud, de nombreux cas de travailleurs migrants qui sont gravement atteints de maladies pulmonaires à cause

des conditions dangereuses de travail dans les mines. Ils demeurent sans indemnités parce qu'il n'existe pas de liens entre le système institutionnel et ces derniers.

## **5.1 Au niveau de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)**

L'Afrique australe a toujours été depuis la colonisation un pôle d'attraction des travailleurs migrants grâce aux mines et aux plantations de l'Afrique du Sud. Avec la fin de l'apartheid et l'avènement à l'indépendance des pays de la région comme la Zambie, le Zimbabwe, le Botswana et la Namibie, les mouvements migratoires à l'intérieur de la zone ont considérablement diminué. Néanmoins, des flux notoires en provenance des autres régions d'Afrique continuent d'arriver. Des vagues de violences affectent gravement les migrants, attisées par une politique d'intégration timide et des structures syndicales et associatives peu enclines à la défense des droits des travailleurs migrants. Il arrive même parfois que ces dernières soutiennent idéologiquement des manifestations de xénophobie contre les travailleurs migrants. C'est le cas, par exemple, de l'organisation « Unemployed Masses of South Africa » qui, pour appuyer le mouvement de protestation contre la présence de travailleurs migrants, a exigé des autorités qu'elles mettent fin à l'immigration pour favoriser l'emploi des autochtones.

Ces revendications ne sont pas fondées sur une connaissance de la réalité statistique du phénomène, car la plupart des travailleurs migrants sont dans le secteur informel et exercent, par conséquent, des types d'activités qui n'empiètent pas sur l'emploi dévolu aux autochtones.

### **5.1.1 Maltraitance, constat de l'ONU et action gouvernementale**

Le phénomène a tellement pris de l'ampleur qu'un rapport spécial de l'ONU sur le racisme et la discrimination raciale a été dressé pour faire la lumière sur les violences contre les immigrants. Le rapport indique que depuis les élections démocratiques de 1994 les courants migratoires à destination de l'Afrique du Sud ont atteint des proportions énormes qui ont obligé le gouvernement à criminaliser l'immigration clandestine et à recourir à des expulsions systématiques.

Cette radicalisation souligne, par ailleurs, la difficulté que les institutions ont à établir une distinction entre les travailleurs migrants, les réfugiés, les étudiants et les demandeurs d'asile. Ce flou est entretenu par l'absence d'une politique d'asile qui débouche sur un traitement uniforme des étrangers. Cette situation est préjudiciable aux migrants puisque le mode de traitement dont ils sont l'objet n'a parfois rien à voir avec leur statut. Le modèle de référence légal en cours est fondé sur des statuts extrêmes, à savoir les clandestins et les réfugiés et fonctionne à partir d'un mécanisme basé sur le contrôle systématique et l'expulsion alors que les vrais besoins reposent sur une politique d'intégration et de sauvegarde des droits des migrants.

Il est vrai que les autorités sud africaines font face à une affluence considérable de clandestins qui constituent la majeure partie des migrants. On compte actuellement en Afrique du Sud 2,5 à 4,1 millions de travailleurs migrants clandestins. Pour juguler ce phénomène, le législateur a mis en oeuvre la loi sur le contrôle des étrangers (Aliens Control Act) qui considère ces

derniers comme des « personnes interdites », des éléments indésirables, et donc passibles de détention et de refoulement vers leurs pays d'origine. Cette mesure a ouvert les portes à de multiples formes de violations à l'encontre des travailleurs migrants. Toute personne en situation irrégulière, par exemple, peut être détenue par la police pendant deux jours reconductibles à l'infini. Les violences dont ils peuvent faire l'objet pendant ces périodes de garde à vue ont engendré des pertes en vies humaines, sans compter celles émanant des populations autochtones qui demeurent impunies, par manque de volonté policière et judiciaire. Cette situation est aggravée par le fait que les immigrants n'ont pas toujours accès aux voies de recours. Ces violences frappent aveuglément les travailleurs légaux et clandestins originaires, la plupart du temps, du Malawi, du Zimbabwe ou du Mozambique. Mais ce sont les vendeurs de rues, ressortissants de l'Inde, de la Chine, du Sénégal ou de la Somalie qui demeurent les principales victimes.

Les autorités sud africaines essaient de redresser ces tendances en mettant sur pied un dispositif de lutte contre le racisme et la xénophobie basé sur l'éducation et la formation. Mais les effets sont loin d'éradiquer la dynamique de violence raciale à l'encontre des travailleurs migrants, d'autant plus que les manifestations hostiles mêlent question raciale, emploi, et s'exercent indifféremment sur les autochtones noirs et les autres africains.

Le Rapport Spécial des Nations Unies propose, à partir d'enquêtes de terrain, les recommandations suivantes au gouvernement Sud-Africain :

- « de diffuser par les médias et enseigner dans toutes les écoles la Constitu-

tion et les droits de l'homme; de mener parallèlement une campagne d'éducation civique au sein de la population, afin de lutter contre la xénophobie et d'encourager une plus grande tolérance; de donner aux responsables de l'immigration (policiers et fonctionnaires) une instruction en matière de droits de l'homme ;

- d'adopter une nouvelle loi sur l'immigration qui rompt avec l'héritage de l'apartheid ; d'imposer une limite de durée de la détention avant le rapatriement; de donner aux détenus le droit de recours, le droit de se faire représenter par un avocat et de pouvoir faire appel aux services d'un interprète fourni par l'État lors des interrogatoires officiels ; d'incarcérer les détenus en attente de rapatriement dans des centres de détention autres que ceux réservés aux criminels;
- d'élargir la définition du terme « réfugié » de manière à y inclure les immigrants venus de pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community, SADC) qui ont fui le Zimbabwe, le Mozambique ou l'Angola durant les années 70 et 80 ;
- de promouvoir l'idée qu'à long terme, l'intégration régionale est la seule stratégie viable pour résoudre les problèmes liés à la migration entre les pays membres de la SADC ;
- de confier la conception d'une politique d'immigration cohérente à une instance spéciale qui aurait en charge les questions liées à la citoyenneté, la naturalisation et l'immigration ;

- ⦿ de ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'adopter une loi contre le racisme et la discrimination raciale en s'inspirant de la législation nationale type proposée par l'ONU ;
- ⦿ de mieux faire connaître l'Afrique, ainsi que les pays, les civilisations et les cultures africaines, au moyen de reportages télévisés, de travaux de recherche et de publications. »

Leur application demeure problématique. Ces recommandations seront en effet difficiles à mettre en œuvre, car il y a d'abord des enjeux économiques liés à la place hégémonique de l'Afrique du Sud au sein de la SADC. Ensuite, le décalage économique qui la sépare des autres pays africains donne aux Sud Africains noirs le sentiment que l'immigration africaine est un poids pour leur économie. Leur amnésie par rapport à la contribution du reste de l'Afrique à l'éradication de l'apartheid ne facilite pas la tolérance vis-à-vis de l'immigration.

Un autre facteur limitant est que la mise en œuvre de ces recommandations, outre son coût, peut donner aux syndicats et aux populations autochtones le sentiment que le gouvernement privilégie les travailleurs migrants sur les nationaux, en dépit de la pauvreté de ces derniers.

### 5.1.2 Entraves administratives et déficit d'harmonisation régionale

Le grand problème au sein de la Southern African Development Community (SADC) réside dans l'harmonisation des différentes législations nationales. Cela rend difficile l'application des mesures prises au niveau

communautaire. Il y a des mesures contre-nature comme le maintien des visas de circulation des personnes. La différence de niveau de développement entre les pays de la Communauté interfère sur l'application des règles communes en fonction des intérêts des États. La rigidité et l'inefficacité actuelles sont liées à deux phénomènes majeurs : le délabrement de l'administration causé par le départ volontaire des cadres moyens vers de nouveaux pôles d'activités plus porteurs, souvent situés en Afrique du Sud ou au Botswana et la faiblesse des investissements dans le secteur administratif. A cela se conjuguent les conséquences des guerres civiles, comme cela a été le cas le cas en Angola et au Mozambique.

Les contingences historiques et économiques, les stratégies ou les calculs politiques des États sont pour beaucoup dans les blocages actuels qui sapent l'opérationnalité de la SADC en tant que structure régionale censée dépasser les États-Nations. Ces blocages portent sur des points essentiels comme :

- ⦿ la simplification administrative pour une meilleure circulation des personnes ainsi que la baisse des coûts des actes administratifs qui peuvent parfois être très élevés ;
- ⦿ la diversité des documents administratifs aux frontières oblige les travailleurs migrants à remplir une multitude de formulaires qui auraient pu être allégés et harmonisés non pas selon une logique étatique mais selon la logique communautaire initiée par la SADC.

Dans un espace communautaire, les visas devraient être supprimés pour faciliter la libre circulation. Or une telle mesure qui supposerait un passeport unique se heurte à

de sérieuses réserves de la part de l'Afrique du Sud et du Botswana. Ces États craignent en effet qu'une ouverture administrative et économique génère une affluence des immigrés vers leurs territoires respectifs. Cette inquiétude est fondée puisque des États-membres comme le Mozambique, le Malawi, la Zambie, etc. espèrent obtenir, à travers l'ouverture des frontières, une opportunité leur permettant de résorber leur chômage et de garantir par l'absorption de leurs travailleurs migrants des transferts importants d'argent.

D'autres appréhensions sont exprimées par les services de police et les douanes de ces pays qui redoutent que l'abolition des frontières au sein de la SADC n'ouvre les vannes au trafic de toutes sortes : la contrebande, le commerce illicite de drogues et d'armes.

## **5.2 Au niveau de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)**

Le protocole portant sur la libre circulation des personnes, les droits de résidence et d'établissement (Dakar, le 29-5-1979) confère d'emblée le statut de citoyens de la communauté à tout citoyen des États membres et demande à ces derniers « d'abolir tous les obstacles à la libre circulation et à la résidence à l'intérieur de la Communauté ». En outre, le paragraphe 2 de l'article 27 du Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique précise que les citoyens de la Communauté sont dispensés de visa et de carte de séjour et qu'ils peuvent occuper un emploi et entreprendre des activités commerciales ou industrielles. Ces prérogatives ne sont pas toujours respectées, car les expulsions col-

lectives, pourtant formellement prohibées à la fois par les conventions internationales et régionales, sont quasi-courantes. Les raisons sont liées probablement aux législations nationales, mais aussi et surtout à la souplesse du Protocole d'accord qui ne devient effectif qu'au bout d'une quinzaine d'années, laissant aux États la possibilité de l'appliquer selon leur rythme et leurs contraintes nationales, et même de remettre en cause leur engagement selon « l'expérience acquise ».

La CEDEAO définit le « Travailleur migrant ou migrant comme tout citoyen, ressortissant d'un État membre, qui s'est déplacé de son pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre dont il n'est pas originaire et qui cherche à occuper un emploi ». Cette définition exclut d'autres travailleurs migrants qui ne sont pas ressortissants d'un État membre et qui sont de ce fait discriminés dans l'accès à l'emploi et à l'exercice d'une activité professionnelle quelconque.

La typologie complexe qui organise la migration de travail rend difficile l'élaboration d'un code de protection qui traiterait, de manière égalitaire, les travailleurs migrants. La législation communautaire en distingue plusieurs types :

- ① « Travailleurs frontaliers » : les travailleurs migrants qui, tout en exerçant un emploi dans un État membre, maintiennent leur résidence normale dans un État voisin, leur pays d'origine, où ils reviennent en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.
- ② « Travailleurs saisonniers » : les travailleurs migrants qui exercent pour un employeur ou pour leur propre compte dans un État membre dont ils ne sont

pas ressortissants, une activité qui, par nature, dépend des conditions saisonnières et ne peut donc être exercée que durant une partie de l'année.

- ⦿ « Travailleurs itinérants » : les travailleurs migrants qui, ayant leur résidant dans un État membre, doivent se rendre dans un autre État membre pour y travailler durant une courte période.
- ⦿ « Résident » : tout citoyen, ressortissant d'un État membre auquel est conféré le droit de résidence.

Ces catégories, contrairement à la distinction législative, sont mouvants et changent au gré des opportunités professionnelles, des situations familiales et des conjonctures politiques et économiques. Cette flexibilité n'est pas prise en compte par la législation. Or il arrive souvent dans la migration africaine que des individus changent plusieurs fois de statut sur un intervalle de temps limité. De travailleurs itinérants, ils peuvent passer à une autre situation sans que les autorités administratives en soient informées. Le sous-développement institutionnel, le manque de personnel administratif, particulièrement la réduction du nombre de fonctionnaires liée à la politique d'ajustement structurel des institutions financières internationales, ont eu des retombées négatives sur les politiques publiques en matière migratoire.

La CEDEAO a pris des dispositions réglementaires de protection contre l'expulsion collective et arbitraire des migrants et de leur famille en la limitant dans un cadre bien défini portant sur la sécurité nationale, le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs. Éléments qui peuvent être des motifs d'expulsion, mais qui donnent, par ailleurs, des possibilités multiples de recours.

Ces initiatives sont appuyées par une série d'autres actions menées par des organismes sous-régionaux qui ont pris le relais de l'intégration migratoire dans les politiques nationales. C'est dans cette logique que s'inscrit la Conférence Ministérielle sur les Migrations et l'Urbanisation en Afrique de l'Ouest qui s'est déroulée à Bamako en novembre 1999 et dont l'un des objectifs est de lutter contre l'insuffisance de la prise en compte des questions migratoires dans les politiques publiques et de favoriser les catégories les plus vulnérables, à savoir les femmes et les enfants. Ces derniers constituent une frange significative des migrants en Afrique et font l'objet d'exactions multiples dans le cadre du travail et de la vie quotidienne. Les domaines où leurs droits sont bafoués sont multiples à cause de leur vulnérabilité.

C'est pourquoi l'UNESCO, dès les années 70, a mis l'accent sur les conditions sociales, culturelles, éducatives et professionnelles des femmes immigrées au plan international. En Afrique, à travers le Réseau de recherche sur les migrations en Afrique (NOMRA), lancé lors de la réunion qui s'est tenue à Gaborone au Botswana, l'UNESCO a présenté le phénomène migratoire comme un objet complexe qui, au-delà des législations nationales, doit être l'objet d'une recherche permanente pour mieux éclairer les décideurs publics.

### **5.3 Au niveau de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (U.E.M.O.A.)**

Le Traité de l'UEMOA garantit la libre circulation au sein de l'Union et accorde des prérogatives « permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droits la continuité de la jouissance des presta-

tions susceptibles de leur être assurées au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les États membres, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » (14).

L'énonciation de ces droits dans le cadre communautaire, reprise au niveau des États, est loin d'être suffisante pour garantir aux travailleurs migrants ainsi qu'à leur famille les protections nécessaires dans l'exercice d'une activité professionnelle.

Les obstacles à l'application de ces mesures sont multifformes et relèvent tant des États que des sociétés d'accueil :

- ① le niveau de développement économique entre le pays d'origine et le pays d'accueil joue un rôle important et conditionne la façon dont le travailleur migrant et sa famille sont reçus voire traités ;
- ① les liens de solidarité ou de parenté historiques ou dans le cas contraire les rivalités et conflits entre communautés interfèrent également dans les modes de traitement ;
- ① le contentieux entre États au sujet des frontières communes ou du partage de territoires hérités des empires coloniaux comme entre le Nigeria et le Cameroun ou entre le Mali et le Burkina au sujet du tracé des frontières ;

En même temps que la législation communautaire accorde aux travailleurs migrants le droit à l'exercice d'une activité professionnelle dans un État membre, elle énonce dans l'article 94 des éléments limitatifs qui donnent aux États la possibilité de remettre en cause certaines mesures de protection accordées aux travailleurs migrants.

Ainsi : « Les États membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres États membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général » (art. 94).

## 5.4 Au niveau de l'Union Africaine

Déjà du temps de l'Organisation de l'Unité Africaine, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement avait adopté lors de sa dix-huitième session en 1981 la « Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples », entrée en vigueur en 1986.

A l'échelle continentale, lorsque l'on considère le système institutionnel et les législations nationales, on remarque que très peu de textes ont été spécifiquement votés en faveur des travailleurs migrants. La spécificité de ces derniers est confondue à la notion générale de droits humains. La « Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », organe de l'Union Africaine montre, par sa formulation et ses objectifs, combien le concept générique des droits de l'homme recouvre des réalités diverses qu'il est difficile de traiter globalement sans tenir compte des réalités spécifiques des groupes vulnérables.

Il y a une référence culturelle forte dans l'élaboration de la Commission qui cherche une double légitimité internationale et panafricaine en s'appuyant sur le corpus juridique universel et les « principes généraux de droit reconnus par les nations africaines ».

La migration de travail est un phénomène particulier et distinct des autres qui peut être affectée par des réalités différentes. Il y a d'abord la question de la mobilité qui fragilise les repères habituels des migrants, le contexte caractérisé par la précarité et l'insécurité, l'enjeu crucial du travail sur lesquels viennent se greffer d'autres types de marqueurs comme l'appartenance ethnique, religieuse ou nationale qui est le support sur lequel repose les stigmatisations. C'est pourquoi, la spécification des droits des travailleurs migrants paraît importante pour rendre productives les législations nationales qui sont inspirées par des contraintes de politique intérieure et par une expertise provenant, entre autres, de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui dans son article 45 se fixe comme objectifs de « Formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales ».

Cet appui institutionnel est nécessaire, car il manque parfois à certains d'États le savoir faire en la matière et le personnel compétent pour initier, développer et suivre les initiatives mises en œuvre dans ce domaine. Un facteur limitant, qui tient à la non spécification du droit des travailleurs migrants, est le manque de tradition juridique pour traiter les problèmes liés à la migration de travail. La référence des États aux délibérations des textes internationaux reste mitigée, car les premiers concernés, en l'occurrence les travailleurs migrants, ne sont pas formés pour exercer leurs droits. Les institutions nationales d'accueil sont plus tournées vers des problématiques touchant à la leur base

sociale autochtone que vers la défense de droits d'allochtones.

La Commission se donne aussi une volonté de suivi de l'application des principes de la Charte en demandant tous les deux ans aux États « un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autre, prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte ». Ce travail d'accompagnement et de suivi de la Commission n'est pas toujours facile parce qu'il se heurte à la souveraineté des États et à leurs priorités nationales. Il ne lui donne, par conséquent, au nom de la souveraineté communautaire, aucune possibilité d'intervenir directement sur des questions touchant les droits des travailleurs migrants.

La Charte s'ouvre sur un large éventail de droits dévolus à la personne portant sur la liberté de circulation, de résidence et de travail, suivant des règles qui garantissent des niveaux de rémunération équitables. Ces dispositions reprises par les législations nationales ne sont pas toujours traduites en actes à cause non seulement d'un problème d'harmonisation, mais de l'absence de contraintes et de sanctions.

Une innovation non négligeable de la Charte est d'ouvrir à côté des droits un chapitre pour les devoirs. Ceci correspond au système social africain qui privilégie plus les devoirs que les droits. En effet, sans la volonté des groupes et des individus d'agir pour préserver leurs propres droits et ceux des autres en référence à une éthique et à un code de valeurs, les politiques publiques en matière de protection ne peuvent fonctionner correctement. L'un des éléments limitants de la Charte tient au fait d'inclure artificiellement tous les citoyens à une même communauté. C'est pourquoi

la problématique de la migration de travail n'apparaît pas spécifiquement.

L'Organisation de l'Unité Africaine sensible à la recrudescence de la violation des droits de l'homme dans le Continent a organisé la première Conférence ministérielle sur les droits de l'homme en Afrique, réunie à Grand Baie (Maurice) du 12 au 16 avril 1999. Elle reconnaît que l'aggravation des violations est liée à plusieurs facteurs dont les conflits, le manque d'indépendance du système judiciaire et des institutions des droits de l'homme, l'exploitation de l'ethnicité, etc.

C'est pourquoi des organismes des droits de l'homme l'exhortent à traduire en actes ses principes, autrement dit à développer un système d'actions en direction des États, en particulier dans des cas de violations flagrantes. Ainsi Amnesty International lui demande de « s'élever publiquement contre les atteintes aux droits humains » car « le fait de garder le silence pourrait remettre en question l'indépendance de la Commission et la crédibilité de l'Union Africaine » (15). Ce passage à l'acte nécessite un renforcement des institutions régionales et leur capacité à garantir les droits et à exercer, le cas échéant, une police pour voir si la protection des individus est effective et s'effectue dans les conditions prévues par la Charte. L'intégration de la Charte suppose l'acceptation préalable par les États d'un partage ou d'un transfert de souveraineté vers les institutions communautaires. Or la question nationale demeure plus que jamais dominante dans la politique d'intégration des États et conditionne le mode d'application des traités et conventions relatifs aux droits des travailleurs migrants.

Le système d'alerte qui est mis en place comme dispositif de surveillance des vio-

lations des droits humains doit être renforcé à l'occasion, pour servir de moyen de prévention des conflits et surtout pour ériger des dispositions efficaces de protection de groupes vulnérables allochtones qui sont toujours les premiers visés en cas d'instabilité. Pour qu'il soit efficace et opératoire, le système d'alerte doit pouvoir couvrir l'ensemble des États membres de l'Union Africaine. Cela suppose une banque de données, des indicateurs fiables, tant qualitatifs que quantitatifs, un suivi et une certaine capacité de réaction. On en est encore loin. Cela s'explique notamment par le coût que le budget de l'Union aura du mal à supporter seul, eu égard aux contributions aléatoires de certains États.

## **5.5 Au niveau de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)**

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale regroupe six pays (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad). Cet ensemble sous-régional assez hétéroclite est divisé entre des pays d'accueil et des pays pourvoyeurs de travailleurs migrants. Le phénomène nouveau est le changement de statut de certains pays liés à des évolutions économiques. Ainsi la Guinée équatoriale, le Tchad, d'anciens pays exportateurs sont devenus sous l'effet de la manne pétrolière des pays importateurs de main-d'œuvre. L'instabilité politique en Centrafrique et au Congo a transformé ces derniers en véritables pôles d'émigration. La diversité régionale a produit des législations nationales diversifiées, avec des incidences sur la protection des migrants et de leur famille. Pour sortir de cette situation de léthargie, des organisations de travailleurs et d'em-

ployeurs, appuyées par l'Organisation Internationale du Travail, ont élaboré un plan d'actions pour les migrations en organisant le 11 mars 2003 la première rencontre internationale sur les migrations en Afrique centrale à Douala. Cette rencontre a débouché sur l'harmonisation des textes de lois entre les différents États, en vue de mieux coordonner les politiques migratoires, sur la création d'un observatoire de la migration ainsi que sur une campagne en faveur de la ratification des conventions internationales visant à protéger les travailleurs migrants.

Ce plan d'actions intervient au moment où le phénomène migratoire a atteint un niveau significatif. On estime qu'il y a un effectif de près de trois millions de migrants sur l'ensemble de la Communauté. Cela excède déjà nettement le nombre d'habitants de certains pays membres de la CEMAC comme le Gabon ou la Centrafrique. Cet afflux a généré dans le passé des expulsions massives de travailleurs migrants et des mesures discriminatoires dans certains pays membres.

La réalité est que l'harmonisation des législations est loin d'être effective et que des pays pourvoyeurs dont les ressortissants étaient victimes de violations reproduisent le même dispositif répressif du fait de l'amélioration de leur situation économique. En outre, l'Observatoire des migrations qui nécessite la fourniture de données fiables ainsi que des moyens logistiques de collecte et de traitement n'est pas encore opératoire.

Lorsque l'on observe les faits, les pays de la CEMAC dans leur immense majorité ont peu ratifié les conventions internationales relatives aux travailleurs migrants. Seul le Cameroun, par exemple, a ratifié les deux principales conventions, celles de 1949 et

de 1975 proposées par l'OIT en faveur de la migration de travail, sans pour autant se donner les moyens effectifs de les mettre en application. En ce qui concerne la Convention Internationale pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille aucun État de la CEMAC ne l'a encore ratifiée, qu'il s'agisse de pays importateurs ou exportateurs. Ce faible engouement des États serait lié, entre autres, à la forte présence des travailleurs migrants dans cette région de l'Afrique qui constitue un pôle de richesse contrastant avec les pays du Sahel.

L'initiative des organisations syndicales (employeurs et employés) et des associations en faveur de la protection des droits des travailleurs migrants, la campagne menée au sein de la CEMAC pour inciter les États à ratifier la Convention Internationale pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille est une initiative importante susceptible de déboucher sur un meilleur dispositif d'appui au niveau national en faveur de la migration de travail.

Le rôle des organisations internationales dans la mise en œuvre des systèmes de protection est d'une importance cruciale. En Afrique centrale, le Bureau International du Travail intervient pour aider à juguler les exactions contre les couches les plus vulnérables de la migration, à savoir les enfants qui ne disposent ni des moyens ni des opportunités pour défendre leurs droits, et surtout pour se protéger des dérives de toutes sortes. Par exemple, un programme sous-régional de lutte contre le trafic des enfants dans le milieu du travail, principalement dans les plantations de café et de cacao, est initié en Afrique occidentale et centrale sous l'égide des Nations Unies et du Bureau International du Travail.

En somme les initiatives, en direction de la migration de travail, prises au sein des différentes organisations régionales (CEDEAO, SADC, CEMAC, etc.) vont dans le bon sens, mais il manque une coordination au niveau interrégional pour définir des politiques efficaces. Outre le manque de passerelles, le contexte institutionnel, en ce qu'il tend à réduire la problématique des migrations à des questions de sécurité et d'économie, est peu favorable aux avancées dans ce domaine. L'Union africaine s'inscrit dans la même dynamique, même si elle tente de dégager de grandes orientations autour des droits humains.

# Recommandations

## 6

A la lumière des obstacles relevés dans les diverses expériences mentionnées dans le présent rapport, il convient de remarquer que les facteurs limitants sont multiples et relèvent à la fois du sous-développement institutionnel des États nationaux et des institutions régionales ou sous-régionales. Il est à remarquer que la plupart des initiatives en matière de protection des droits des travailleurs migrants sont le fait d'organisations internationales qui, dans le cadre de programmes, cherchent à impulser une dynamique au sein des organisations régionales africaines. Le partenariat entre institutions africaines et internationales est un élément clef de la promotion et de la défense des droits des travailleurs migrants.

Pour lever les obstacles et inciter les États africains à ratifier les conventions internationales et plus particulièrement, la Convention internationale pour la protection des droits des travailleurs, il paraît opportun de :

- ① développer des partenariats directs entre organisations internationales, organisations régionales et sous régionales africaines (CEMAC, CEDEAO, SADC, etc.) dans le but de promouvoir, à travers des programmes communs, des initiatives visant à enraciner dans les pratiques institutionnelles le respect des droits des travailleurs migrants ;
- ① favoriser la formation des travailleurs migrants par rapport à leurs droits en s'appuyant sur les associations de ressortissants qui, en tant que structures de proximité, peuvent atteindre plus facilement ces derniers. A cet égard, les États, les institutions sous-régionales et régionales (CEDEAO, CAMEC, etc.) devraient s'appuyer, par le biais de partenariats, sur ces formes auto-organisées pour promouvoir les thèmes relatifs à la protection des droits des travailleurs migrants et en même temps faciliter la remontée des informations de base, afin de mieux les intégrer dans la définition des politiques publiques ;
- ① mettre sur pied une instance de recours supranationale qui puisse permettre aux travailleurs migrants de se défendre en cas de violations de leurs droits dans les pays d'accueil. L'appui d'ONGs ou d'organisations des droits humains est nécessaire pour avoir accès à l'expertise nécessaire à une bonne formulation des doléances et à leur suivi auprès des instances ad hoc.
- ① développer des cadres d'échanges dans les pays d'accueil pour promouvoir le dialogue interculturel et la valorisation des cultures des travailleurs migrants. Ces cadres peuvent également servir à surmonter les contentieux nés des préjugés sur les travailleurs migrants ;
- ① harmoniser les législations au niveau national, régional et continental ainsi

que les structures qui sont chargées de les mettre en œuvre. La création d'une instance unique de gestion des questions migratoires au niveau continental, sous l'égide de l'Union Africaine, avec des antennes régionales peut rendre plus efficaces les mesures de protection des droits des travailleurs migrants ainsi que leur famille. Cette harmonisation doit concerner aussi les structures nationales d'accueil. En effet, les questions migratoires sont en général gérées par plusieurs ministères dépendant d'un même État (Ministère de l'Intérieur ou de la Sécurité Nationale, Ministère de l'Emploi, Ministère des Affaires Sociales, etc.). Cela génère une gestion concurrentielle des dossiers migratoires, voire parfois un cloisonnement qui freine l'efficacité de l'action institutionnelle ;

- ① diffuser par divers supports pédagogiques la dimension protectrice de la loi. Dans nombre de cas, les travailleurs migrants ont une vision très coercitive de la loi et développent un sentiment de peur, de méfiance voire de rejet envers le droit institutionnel. Leur acceptation des mesures de protection ne pourra se faire que s'ils peuvent faire l'expérience quotidienne des « vertus » de la loi ;
- ① renforcer le processus de construction de la citoyenneté africaine à travers l'institution du passeport unique tel que préconisé par l'Union africaine. Cela suppose qu'au-delà de l'aspect symbolique, il y ait une traduction effective des prérogatives liées à la citoyenneté unique pour les travailleurs migrants et leur famille et que s'estompent les mesures discriminatoires entre autochtones et allochtones.

- ① mener une campagne plus active au niveau des États mais aussi des institutions régionales et sous-régionales du continent, afin de les inciter à prendre le relais de la sensibilisation auprès de leurs membres. Ces relais de proximité peuvent être plus efficaces dans la mesure où figurent au sein de ces instances à la fois des États importateurs et exportateurs de main-d'œuvre.
- ① ouvrir au sein des institutions régionales des concertations entre États importateurs et exportateurs de main-d'œuvre autour des questions de protection des travailleurs migrants et inscrire ces problématiques à l'ordre du jour des rencontres multilatérales. L'UNESCO peut contribuer, par le biais de ces bureaux régionaux en Afrique, à établir ces contacts et à initier une dynamique fondée sur les droits de l'homme dans le cadre de la migration de travail.
- ① relancer la campagne de ratification auprès des États africains par le truchement des bureaux régionaux de l'UNESCO et profiter de la Conférence générale à Paris pour inscrire à l'ordre du jour la Convention Internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs et des membres de leur famille. Le groupe africain à l'UNESCO peut aider à la préparation et à la prise de contact préalable avec leurs États d'appartenance.

# Notes

- (1) Mohamed Mboyo EY'EKULA, *Gambie : la chasse aux immigrés africains est ouverte*. Walf Fadji, 20 Janvier 2004.
- (2) Cf. Conclusions et Recommandations de la Conférence régionale de l'ORAF-CISL sur les travailleurs migrants en Afrique, Naïrobi, 15-17 mars 2004.
- (3) IOM/Organisation Internationale pour les Migrations. *The International Migration Policy Programme (IMP). Séminaire International sur la politique des migrations en Afrique de l'Ouest. Rapport et Conclusions*. Dakar, Sénégal du 18 au 21 décembre 2001.
- (4) CEDEAO Protocole additionnel relatif à l'exécution de la deuxième étape : *Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement*. Mise à jour, vendredi 1 décembre 2000 (A/SP1/7/86).
- (5) Idem.
- (6) Idem.
- (7) Ordonnance n°81-38 du 29 octobre 1981 autorisant la ratification de la Convention portant établissement de l'Agence panafricaine d'Information signée le 9 avril 1979 à Addis Abeba. Art.13. Chapitre II portant sur les « *Différentes catégories d'étrangers au Niger* ». Journal Officiel de la République du Niger, 48<sup>e</sup> année n° 21 1<sup>er</sup> novembre 1981.
- (8) BENSÂÂD Ali (2003) 'Agadez : carrefour migratoire sahélo-maghrébin', *Revue Européenne des Migrations Internationales*, (19)1, pp. 7-28.
- (9) Cf. notre correspondant consultant Dr. Isodore Léopold MIENDJIEM. Voir art. 21 et al. (a) (3) Ordonnance N°90/001 du 29 janvier 1990 créant le régime de la zone franche du Cameroun.
- (10) PÉCOUD, Antoine and Paul DE GUCHTENEIRE (2006) 'Migration, human rights and the United Nations: an investigation into the obstacles to the UN Convention on Migrant Workers' Rights', *Windsor Yearbook of Access to Justice* 24(2): 241-66.
- (11) Cf. document de travail de notre correspondant Isidore Léopold Miendjiem.
- (12) Cf. Jean Robert Mbasani, document de travail de notre correspondant au Gabon.
- (13) Cf. la Coopération Technique en matière de Migration (CTM), région Afrique et Moyen Orient, IOM, Genève.
- (14) Traité de l'UEMOA, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Économique et monétaire ouest-africaine, 10 janvier 1994. Paragraphe 5 : De la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.
- (15) Amnesty International, CODESRIA (2001), Ukweli : Manuel relative à la surveillance et à la documentation des violations des droits humains en Afrique, 88 p.

Les mouvements migratoires constituent de nos jours le nœud gordien de la problématique africaine, tant les facteurs générateurs de ces dynamiques sont incessamment alimentés par les crises politiques, économiques et démographiques.

Le continent africain compte de nos jours 20 millions de travailleurs migrants, effectif qui va croissant au gré de la conjoncture économique et sociale et de l'instabilité politique. Cela soulève au sein des pays d'accueil de nombreuses difficultés préjudiciables aux travailleurs migrants : exclusion, xénophobie, lois et règlements discriminatoires. Le problème crucial qui se pose alors est comment garantir à cette frange vulnérable le respect de leurs droits fondamentaux.

Cette étude examine les conditions pour une ratification de la Convention Internationale pour la Protection des Droits des Travailleurs Migrants et des Membres de leur Famille dans quatre pays qui ne l'ont pas encore ratifiée (Gabon, Niger, Cameroun et Bénin), afin d'analyser de près les politiques migratoires en œuvre et leur articulation avec la Convention.

Il identifie dans chaque cas les facteurs qui peuvent entraver ou concourir à une future ratification à la lumière de la situation des travailleurs migrants dans ces pays, de leurs statuts, de la manière dont ils sont traités institutionnellement, des difficultés éventuelles qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs activités ou dans le cadre de leur séjour. L'accent est également mis sur les institutions régionales ou continentales pour saisir les politiques publiques relatives aux travailleurs migrants ainsi que les dispositifs de protection en œuvre en faveur de ces derniers.

L'étude conclut sur des recommandations destinées à lever les obstacles et à inciter les Etats africains à ratifier la Convention Internationale pour la Protection des Droits des Travailleurs Migrants et des Membres de leur Famille.