

MADAGASCAR

Stratégie extension protection sociale aux travailleurs migrants

Aly Cisse

October 2024



International
Labour
Organization



Funded by the
European Union

MADAGASCAR

Stratégie extension protection sociale aux travailleurs migrants à Madagascar

1. Introduction

La sécurité sociale est un droit humain fondamental inscrit dans les principaux instruments internationaux tels que la Déclaration de Philadelphie (1944), qui fait partie intégrante de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille (1990).

La mise en place de systèmes et mesures de protection sociale pour tous est également la cible des objectifs de développement durable (ODD) mais aussi du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières sous son objectif 22 : « Mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis »

Ce chapitre consacré à la situation de la protection sociale, notamment des travailleurs migrants à Madagascar et malgaches à l'étranger, tente d'explorer les lacunes et difficultés de l'accès à la protection sociale et d'apporter des solutions en vue d'une plus grande inclusion de cette catégorie de travailleurs.

Il analyse d'abord le contexte national du pays, la situation de la protection sociale de manière plus explicite dans un second temps, avant d'explorer des actions susceptibles d'être mises en œuvre afin d'améliorer la situation actuelle.

Contexte

Madagascar, un pays insulaire situé dans l'océan Indien au large des côtes de l'Afrique australe, est la cinquième plus grande île du monde, avec une superficie de 587 000 km² et 25,6 millions d'habitants. Malgré des ressources naturelles considérables, Madagascar a un taux de pauvreté parmi les plus élevés au monde.

Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement énoncés dans le Plan Emergence de Madagascar, qui oriente le développement socio-économique du pays, restent lents, car la productivité, due à une transformation structurelle insuffisante, contribue négativement à la croissance. En outre, Madagascar continue de faire face à des défis économiques et sociaux majeurs, exacerbés par des chocs exogènes. La croissance économique a atteint 5,7 % en 2021 malgré la pandémie de COVID-19 et les multiples chocs climatiques qui ont exacerbé la fragilité de Madagascar¹.

C'est dans ce contexte que le projet OIT de gestion des migrations en Afrique australe (SAMM) soutient le secrétariat de la SADC dans le cadre de l'application des directives de la SADC sur la portabilité des prestations de sécurité sociale.

Un premier cours d'apprentissage en ligne a eu lieu du 21 juin au 16 juillet 2021 en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT (ITC/ILO). Le cours a réuni 36 participants du Botswana, des Comores, de la République démocratique du Congo, d'Eswatini, du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, des Seychelles, d'Afrique du Sud, de la République-Unie de Tanzanie et du Zimbabwe.

Suite au cours d'apprentissage en ligne sur le "pilotage des directives de la SADC sur la transférabilité des prestations de sécurité sociale", le projet de gestion des migrations en Afrique australe a soutenu tous les pays participants dans l'élaboration

¹ Banque mondiale, 2022.

de plans d'action pour la mise en œuvre des directives. Les plans d'action guident la mise en œuvre des lignes directrices de la SADC dans chacun des pays participants de la SADC, en particulier dans 5 pays (Eswatini, Lesotho, Malawi, Afrique du Sud et Zimbabwe), qui se sont portés volontaires pour piloter la mise en œuvre des lignes directrices. D'autres pays dont la République Démocratique du Congo (RDC) ont également manifesté leur intérêt à faire des travaux dans ce domaine.

Situation de la protection sociale

Madagascar a élaboré en 2015 une Politique Nationale de Protection Sociale et une stratégie en 2019 afin de faire face à la situation de pauvreté et de vulnérabilité.

La stratégie repose sur quatre piliers : les transferts sociaux en espèces, la facilitation de l'accès aux services sociaux de base, les programmes de soutien aux moyens de subsistance pour sortir progressivement les ménages pauvres de la pauvreté et les régimes d'assurance sociale contributifs.

Madagascar a ratifié un certain nombre d'accords internationaux relatifs à la migration et à la protection sociale, notamment les Conventions 97 (Migration pour l'emploi) et 143 Travailleurs migrants (Dispositions complémentaires), les Conventions 118 (uniquement en ce qui concerne l'invalidité, la vieillesse, les accidents du travail et les prestations familiales) et 019 Egalité de traitement (indemnisation des accidents). Le pays a également ratifié la convention 198 (travailleurs domestiques), la convention 111 sur la discrimination (emploi et profession). En adoptant la recommandation de l'OIT sur les socles nationaux de protection sociale (R 202), le pays s'est engagé dans la mise en place d'un socle national de protection sociale pour tous ses résidents dans

le but de construire un système national de protection sociale complet et fondé sur les droits de l'homme

Madagascar est également membre de la CIPRES (Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale CIPRES) qui regroupe 17 pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre et de l'Océan Indien. La CIPRES a élaboré une Convention multilatérale de sécurité sociale, adoptée en février 2006 afin de mieux protéger les droits de sécurité sociale des travailleurs migrants dans la région. Cependant le pays n'a pas encore ratifié la Convention, ce qui constitue un handicap pour les travailleurs migrants malgaches qui séjournent au niveau des pays de la CIPRES.

C'est dans ce contexte que le projet OIT de gestion des migrations en Afrique australe (SAMM) soutient le secrétariat de la SADC dans le cadre de l'application des directives de la SADC sur la portabilité des prestations de sécurité sociale.

Un premier cours d'apprentissage en ligne a eu lieu du 21 juin au 16 juillet 2021 en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT (ITC/ILO). Le cours a réuni 36 participants du Botswana, des Comores, de la République démocratique du Congo, d'Eswatini, du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, des Seychelles, d'Afrique du Sud, de la République-Unie de Tanzanie et du Zimbabwe.

Suite au cours d'apprentissage en ligne sur le "pilotage des directives de la SADC sur la transférabilité des prestations de sécurité sociale", le projet de gestion des migrations en Afrique australe a soutenu tous les pays participants dans l'élaboration de plans d'action pour la mise en œuvre des directives. Les plans d'action guident la mise en œuvre des lignes directrices de la SADC dans chacun des pays participants de la SADC, en particulier dans 5 pays (Eswatini, Lesotho, Malawi, Afrique du Sud et Zimbabwe), qui se sont portés volontaires pour piloter la mise en œuvre des lignes

directrices. D'autres pays dont Madagascar ont également manifesté leur intérêt à faire des travaux dans ce domaine.

Les activités identifiées dans le plan d'action sur la migration de main-d'œuvre développé en partenariat avec le projet SAMM en relation avec l'extension de la protection sociale aux migrants et aux ressortissants à Madagascar comprennent entre autres :

- Examiner les niveaux actuels de couverture de protection sociale pour les travailleurs migrants dans la pratique, y compris les différences entre les sexes en ce qui concerne les droits et les avantages, et formaliser les responsabilités des employeurs en matière de couverture.
- Explorer la possibilité de conclure des accords bilatéraux de sécurité sociale avec les principaux pays d'origine des travailleurs migrants pour assurer le maintien des droits, et avec les pays de destination des travailleurs malgaches à l'étranger.
- Étudier l'impact potentiel et identifier les conditions préalables nécessaires à l'extension de la couverture du système national de sécurité sociale aux travailleurs migrants et à leurs familles.
- Mettre en place des mesures administratives pour améliorer la gestion de la protection sociale et de la migration.
- Garantir aux travailleurs migrants l'égalité des chances et de traitement sans discrimination
- Au cours des discussions, le ministère a exprimé la volonté de Madagascar de finaliser le projet d'élaboration d'un accord bilatéral de travail avec Maurice en priorité et avec d'autres pays dans un avenir proche, comme les Seychelles.

Ces deux pays sont parmi les plus importants pays de destination de nombreux travailleurs malgaches.

L'initiative d'élaborer un accord de travail bilatéral avec Maurice est actuellement suspendue en raison principalement de Maurice qui a soulevé certaines préoccupations concernant le regroupement des familles aux clauses de l'accord, comme suggéré par Madagascar, mais non approuvé par Maurice.

Le ministère a également souligné sa priorité de développer des accords bilatéraux de sécurité sociale avec certains pays voisins (Maurice, Seychelles) afin de garantir l'accès à la sécurité sociale et la portabilité des droits à la sécurité sociale à leurs citoyens travaillant dans ces pays.

Autre accord évoqué par le Ministère, l'accord avec la France (pas encore d'accord bilatéral de sécurité sociale) signé en 1967. L'accord, limité aux Accidents du Travail, n'a jamais été renégocié après sa signature par les deux pays. Selon le ministère, les Français étrangers travaillant à Madagascar préfèrent conserver leur affiliation aux régimes français de sécurité sociale considérés comme les plus efficaces et offrant de meilleurs services (niveau des prestations, qualité du service rendu) par rapport à la CNaPS, le régime malgache de sécurité sociale. Il en va de même pour les Malgaches travaillant en France qui préfèrent rester dans les régimes français, même si leur famille reste à Madagascar.

En effet, les travailleurs français à Madagascar préfèrent être couverts par les régimes de leur pays d'origine et les travailleurs malgaches en France, en raison du niveau des prestations servies par les régimes français de sécurité sociale, préfèrent également n'être couverts que par les mêmes régimes en France. Dès lors, le principe de la législation applicable, l'un des grands principes d'un accord de sécurité sociale, n'est pas respecté.

Voici quelques raisons qui expliquent pourquoi l'accord n'a jamais été renégocié

Par ailleurs, l'aide sociale est limitée à Madagascar, principalement aux programmes d'alimentation scolaire et aux suppléments nutritionnels. Des organisations confessionnelles et non gouvernementales, en partenariat avec le ministère de la Population et des Affaires sociales, apportent une assistance aux enfants et aux femmes vulnérables.

L'assurance sociale à Madagascar est principalement assurée par la Caisse nationale de prévoyance sociale. La CNaPS couvre les accidents du travail, la retraite et les prestations familiales. Il existe d'autres régimes privés qui fournissent des pensions privées. C'est le cas de la Mutuelle Interprofessionnelle de Retraite des Travailleurs de Madagascar (MIRTM), de la Caisse de Retraite des Personnels de Banque (CRPB) et de l'Église Episcopale Malagasy (EEM).

En ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale des travailleurs migrants, les lois du pays (actuellement en cours de révision) ne les discriminent pas. Tout travailleur migrant titulaire d'une autorisation de travail délivrée par le ministère chargé du travail est affilié à la CNaPS (régime national de sécurité sociale). La loi prévoit une dérogation à l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays pour les investisseurs qui souhaitent que leurs travailleurs étrangers soient déjà couverts par un régime de sécurité sociale de leur pays d'origine. Cependant, les autorités du pays (Ministère du travail et CNaPS également) n'ont aucun moyen de contrôler si cette affiliation au pays d'origine est effective.

La Caisse de Sécurité Sociale de Madagascar est un système à prestations définies. Actuellement, le régime couvre 650 000 travailleurs. La CNaPS couvre les accidents du travail, la retraite et les prestations familiales. Il existe d'autres régimes privés qui fournissent des pensions privées. C'est le cas de la Mutuelle Interprofessionnelle de

Retraite des Travailleurs de Madagascar (MIRTM), de la Caisse de Retraite des Personnels de Banque (CRPB) et de l'Église Episcopale Malagasy (EEM).

Actions à entreprendre

Sur la base des discussions avec le ministère du Travail, de l'Emploi, des Services publics et des Lois sociales, les partenaires sociaux, la Caisse de sécurité sociale et d'autres parties prenantes concernées, y compris la société civile, la mission suggère de mener les activités suivantes à court et moyen terme :

1. Évaluer les défis à la finalisation du processus d'élaboration d'un accord de travail bilatéral avec Maurice. L'évaluation fournira des orientations sur les voies à suivre et sur les dispositions à inclure dans l'accord. L'accès à la sécurité sociale, l'exportation des prestations et la totalisation des périodes de couverture devraient être inclus dans l'accord.
2. Parallèlement à l'élaboration d'un accord bilatéral sur le travail, étudier la possibilité de mettre en place un accord bilatéral de sécurité sociale avec les principaux pays d'accueil des migrants (Maurice, Seychelles). L'étude fournira des orientations sur le contenu qu'elle devrait inclure, en tenant compte des différents contextes en termes de prestations fournies par les caisses de sécurité sociale, de travailleurs couverts, de grands principes de coordination de la sécurité sociale à privilégier, etc.
3. Réviser le cadre législatif régissant la protection sociale et formuler des recommandations sur les réformes juridiques qui seraient nécessaires pour aligner la loi sur les principes clés concernant la transférabilité des droits et avantages en matière de sécurité sociale.
4. Élaborer une politique de migration de main-d'œuvre avec l'appui de l'OIT.

5. Encourager les syndicats de Madagascar à développer des partenariats avec les syndicats des pays d'accueil afin de sensibiliser, d'informer les travailleurs migrants sur leurs droits et obligations et de les protéger en cas de conflit avec leurs employeurs et/ou d'autres parties.
6. Prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'entrée sur le marché du travail des réfugiés, donc leur affiliation à la sécurité sociale (CNaPS)