



Résumé d'évaluation



Bureau
international
du Travail

Unité
d'Évaluation

Travaux de l'OIT sur les migrations internationales de main-d'œuvre

Faits rapides

Pays: *Tous les pays*

Evaluation finale: *Août 2013*

Mode d'évaluation: *Indépendant*

Gestion d'évaluation: *EVAL & MIGRANT*

Nom(s) de l'évaluateur: *Maastricht Graduate School
of Government (MGSoG):*

*Dr. Melissa Siegel, Elaine McGregor, Vivianne van der
Vorst, Bram Frouws (consultant indépendant)*

Mots-clés: *Migrations de main-d'œuvre*

Contexte

But, portée et destinataire(s) de l'évaluation

A la suite de la décision adoptée le 8 novembre 2012 par le Conseil d'administration du BIT concernant les migrations de main-d'œuvre (document GB.316/POL/1, para. 20, tel qu'amendé par le Conseil d'administration), l'objectif global de cette évaluation était d'analyser la réponse de l'OIT à l'évolution des migrations internationales de main-d'œuvre et d'évaluer les progrès accomplis par le Bureau en ce qui concerne la promotion du Cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre, publié par l'OIT en 2006. Le Cadre multilatéral est un instrument non contraignant avec des lignes directrices qui se basent sur les principes des normes internationales du travail en la matière ainsi que des bonnes pratiques. L'évaluation consistait à examiner le programme de travail, passé et actuel, de l'OIT dans le domaine des migrations internationales de main-d'œuvre: moyens d'action, mécanismes d'exécution, stratégies et impact global. Enfin, l'évaluation visait à fournir des

orientations sur les priorités et les initiatives futures en matière de migrations internationales de main-d'œuvre, notamment dans le contexte de la réorganisation de l'OIT.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée entre le 15 mars et le 2 août 2013, et elle a été supervisée par l'Unité d'Évaluation du BIT (EVAL) afin de préserver l'indépendance de la fonction l'évaluation. Elle a été réalisée avec le soutien administratif du Service des migrations de main d'œuvre du BIT (MIGRANT).

L'évaluation a été participative et a reposé sur des consultations avec les États Membres, les représentants d'organisations syndicales et patronales internationales et nationales, le personnel du BIT au siège et sur le terrain, les partenaires des Nations Unies, et d'autres parties prenantes, qui ont lieu dans le cadre d'entretiens, de réunions et de groupes de réflexion et à l'aide des moyens de communication électronique. Au total, 79 entretiens ont été menés auprès de 82 personnes au cours de cinq visites sur le terrain (trois visites à Genève, une à Bangkok et une à Budapest), ainsi que par voie de télécommunication (téléphone, vidéoconférences, contacts sur Skype), de façon à établir des contacts avec toutes les régions où intervient l'OIT. [NB: Bangkok et Budapest ont été choisies pour des entretiens individuels en vue de collecter des informations dans des régions ayant des réalités migratoires différentes et de connaître le fonctionnement d'un bureau régional (Bangkok) et d'un bureau sous-régional (Budapest), avec ou sans la présence de spécialistes de l'OIT en matière de migrations de main-d'œuvre.]

En outre, un examen complet du travail technique de l'OIT sur les migrations a été mené et complété par huit études de cas qui illustrent les aspects fondamentaux de l'action de l'OIT. L'étude documentaire était un élément clé qui a analysé certains rapports et autres

documents de programmation. Elle s'est appuyée sur des documents et rapports pays, des comptes rendus (rapports d'exécution de projet et de budget) et évaluations disponibles, et elle a analysé la façon à la fois dont les résultats sont planifiés et suivis et dont les rapports sur l'état d'avancement des travaux sont établis. Une combinaison d'études de cas nationales et thématiques a été menée là où l'OIT a fourni d'importants conseils pour l'élaboration des politiques, afin de documenter et d'examiner de manière plus approfondie l'impact du travail technique de l'OIT. Des études de cas ont été sélectionnées en fonction du lieu et des domaines thématiques spécifiques où l'OIT a œuvré sur une longue période. Les projets considérés comme des projets phares ont également été inclus.

Principaux résultats et conclusions

Les principaux résultats et conclusions de l'évaluation peuvent se résumer comme suit:

- L'évaluation a permis de reconnaître le large portefeuille d'activités intersectorielles et de compétences de l'OIT dans le domaine des migrations de main-d'œuvre. Ces activités ne se limitent pas uniquement au service MIGRANT et ne sont pas systématiquement liées au résultat 7 (Un plus grand nombre de travailleurs migrants sont protégés et un plus grand nombre de travailleurs migrants ont accès à l'emploi productif et au travail décent). Les activités relatives aux migrations de main-d'œuvre ne sont pas une nouveauté pour l'OIT, qui a un mandat constitutionnel de travailler en la matière.

- L'évaluation a trouvé toutefois que la diffusion des travaux de l'OIT dans ce domaine ne soit pas à la hauteur des réalisations accomplies. Pour améliorer la diffusion, sans pour autant nier qu'une meilleure communication a un coût en termes de ressources financières et humaines, il a été suggéré d'établir régulièrement des rapports faisant état de l'action et des principales réussites – qui contiendraient certaines des informations présentées dans les rapports sur l'exécution du programme –, et d'affirmer la présence de l'OIT sur Internet et disséminer davantage des bonnes pratiques. Des lacunes ont également été identifiées en ce qui concerne les statistiques sur les migrations de main-d'œuvre et les normes à appliquer pour les collecter. Les points forts se situent notamment dans les domaines de la création de connaissances (recherche, participation à des réseaux de recherche, et partenariats avec des institutions de renom) et de la

fourniture de conseils pour l'élaboration des politiques fondés sur de solides compétences juridiques. Les contraintes en matière de ressources humaines devraient être considérées comme l'une des principales raisons du ralentissement des activités constaté ces dernières années dans ce domaine.

- L'évaluation compare les thèmes couverts par l'OIT (via ses différents moyens d'actions) au cours de la période 2001-2005 avec les thèmes couverts durant la période 2006-2010, révélant ainsi que les nouveaux domaines et sujets thématiques ayant fait l'objet de tout un éventail de publications au cours de cette dernière période reflètent l'évolution actuelle des migrations internationales. Une analyse des ouvrages publiés entre 2011 et 2013 a permis de confirmer ce constat. A l'avenir, il pourrait être utile de s'attacher davantage à évaluer l'impact des politiques, y compris les effets pour les travailleurs migrants, en particulier compte tenu de l'avantage comparatif que l'OIT semble avoir en termes de gouvernance des migrations et des conditions des travailleurs migrants, ainsi que du manque d'attention accordé à ces questions dans les débats internationaux depuis quelques années.

- L'OIT a réagi aux conclusions d'une précédente évaluation externe (de 2008, voir le document GB.303/PFA/3/5) en renforçant sa collaboration avec d'autres organisations pour promouvoir son propre mandat eu égard aux migrations de main-d'œuvre et en intensifiant son action en vue d'établir un lien positif entre migration et développement, comme le montre l'éventail croissant de projets de coopération technique et d'autres moyens d'action.

- Cependant, l'évaluation de 2008 préconisait également un renforcement de la coordination et de la cohérence internes pour rendre compte de la nature intersectorielle des migrations de main-d'œuvre et, malgré les efforts déployés pour intégrer la question des migrations de main-d'œuvre dans toutes les activités du Bureau, l'OIT ne dispose toujours pas de stratégie claire ni de système performant permettant de rendre compte des résultats. Tous les projets et autres activités concernant la migration ne sont pas «étiquetés» comme tels, et les indicateurs et cibles du programme et budget actuel, qui accordent la priorité à tel ou tel pays plutôt qu'aux approches bilatérale, régionale ou interrégionale, n'ont pas non plus été d'un grand secours dans ce contexte.

- En outre, dans le cadre des efforts destinés à intégrer la question des migrations de main-d'œuvre dans toutes les activités du Bureau, le lien emploi-migration a été quelque peu négligé, et les travaux sur

les migrations de main-d'œuvre en tant que garantie du fonctionnement efficace des marchés du travail auraient mérité une plus grande attention. L'évaluation a attribué ce phénomène essentiellement au fait que l'ancien Programme des migrations internationales, qui s'appelle désormais Service des migrations internationales (MIGRANT), faisait partie du Secteur de la protection sociale, et elle a salué la nouvelle place qu'occupe MIGRANT au sein du Département des conditions de travail et de l'égalité (WORKQUALITY). Structurellement, MIGRANT se retrouve ainsi étroitement lié aux travaux sur les institutions du marché du travail.

- La structure tripartite unique de l'OIT, qui réunit gouvernements, travailleurs et employeurs, est clairement considérée comme un concept utile qui ajoute de la valeur dans le domaine des migrations de main-d'œuvre, même si la coopération a parfois posé problème. Selon l'évaluation, l'OIT est la seule organisation internationale en mesure de contribuer à l'élaboration de politiques sur les migrations de main-d'œuvre qui tiennent dûment compte des intérêts de tous les intervenants dans le monde du travail.

- L'évaluation a relevé que, d'une manière générale, le Bureau a davantage collaboré avec les gouvernements qu'avec les travailleurs et les employeurs sur les questions de migration de main-d'œuvre, et a jugé primordial que l'OIT intensifie sa collaboration avec les employeurs et les travailleurs.

- L'évaluation a relevé une dynamique dans les milieux internationaux en faveur d'un renforcement du rôle de l'OIT dans le domaine des migrations, et constaté que le Directeur général a exprimé une volonté croissante de se consacrer aux migrations de main-d'œuvre pour répondre aux demandes des mandants. Des préparatifs étaient en cours pour organiser la participation de l'OIT au deuxième Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement, qui devait se tenir à New York les 3 et 4 octobre 2013, et la Réunion technique tripartite sur les migrations de main-d'œuvre, qui se tiendra au BIT du 4 au 8 novembre 2013, offrira l'occasion de débattre du suivi de ce dialogue. Par ailleurs, les partenariats avec les acteurs internationaux concernés seront renforcés lorsque l'OIT assurera la présidence du Groupe mondial sur la migration (GMG) en 2014, période durant laquelle elle sera en mesure d'influer sur l'agenda de la communauté internationale. L'OIT assumera cette présidence en pleine réforme du GMG et en plein débat international sur le programme de développement pour l'après-2015.

- S'il n'a pas obtenu la reconnaissance internationale attendue par certains, le Cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre s'est incontestablement avéré un précieux outil permettant au personnel du BIT de veiller à ce que les projets techniques et les conseils sur les mesures à prendre soient conformes à la stratégie de l'OIT. Les intervenants extérieurs et les mandants interrogés durant l'évaluation connaissaient généralement ce cadre, qu'ils considéraient comme un bon manuel de référence.

- L'évaluation a estimé néanmoins que, hormis le cadre multilatéral, un autre outil complémentaire pourrait être utile pour actualiser continuellement les bonnes pratiques, offrir des exemples d'application concrète, et fournir des informations plus spécifiques sur les domaines qui ne sont actuellement pas traités en profondeur par le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre.

Recommandations

Principales recommandations et suivi

Les recommandations suivantes se dégagent de l'évaluation:

- L'OIT devrait mettre au point une vision/stratégie commune sur les migrations de main-d'œuvre, qui pourrait bénéficier au Résultat 7, mais qui serait aussi basée sur d'autres domaines du cadre stratégique. Cette stratégie devrait mettre l'accent sur trois domaines clés des migrations de main-d'œuvre, à savoir la protection des droits des travailleurs migrants; la satisfaction des besoins du marché du travail (y compris le renforcement des compétences en fonction de la pénurie, de la reconnaissance et de l'adéquation des compétences); et la gouvernance des migrations de main-d'œuvre.

- Il conviendrait d'établir des liens plus étroits entre les différents domaines traitant des questions de migration. MIGRANT devrait jouer un rôle de premier plan et de coordination en prenant la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie cohérente, en réunissant d'autres acteurs œuvrant pour les questions de migration, et en resserrant les liens avec l'Agenda du travail décent. Les nouveaux outils de programmation de l'OIT, à savoir les domaines de première importance, pourraient offrir des possibilités à cet égard.

- L'OIT devrait développer son site Web pour offrir une vue d'ensemble plus claire de son éventail d'activités sur les migrations de main-d'œuvre, et la page d'accueil de MIGRANT devrait rendre compte du rôle de coordination que joue cette unité du BIT.

- Les projets relatifs aux migrations devraient être clairement identifiés pour permettre un système efficace et transparent de comptes rendus. Cette stratégie devrait repérer les principales lacunes dans le travail sur les migrations de main-d'œuvre pour lesquelles les atouts cumulés de l'OIT peuvent se révéler les plus utiles, et examiner les possibilités d'intégrer ces compétences dans des partenariats avec d'autres organisations internationales œuvrant dans le domaine des migrations (OIM, HCDH, HCR, PNUD, etc.).

- Il est clair que l'OIT joue déjà un rôle important dans l'élaboration de statistiques sur les migrations internationales de main-d'œuvre. Or, de toute évidence, ces travaux ont été abandonnés en cours de route; il conviendrait donc de les relancer. Les statistiques sur les migrations sont un élément clé de la création de connaissances, essentielle pour mettre au point de meilleures interventions qui soient conformes aux normes de l'OIT. Les évaluateurs recommandent donc vivement qu'un poste de spécialiste des statistiques sur les migrations de main-d'œuvre soit créé au sein du Département de statistique.

- La majorité des personnes interrogées conviennent que le scénario idéal serait d'avoir un spécialiste des migrations de main-d'œuvre dans chaque région, ce qui permettrait d'améliorer la visibilité sur le terrain, d'aider à établir et à entretenir des relations avec les mandants, et d'élargir l'éventail de projets de coopération technique (comme c'est le cas dans la région Asie-Pacifique et dans les Etats arabes). Or, pour cela, il convient d'allouer des ressources et de définir dans quelle mesure la migration est considérée comme une priorité régionale.

- En cas d'impossibilité de créer des postes de spécialistes régionaux des migrations de main-d'œuvre en Afrique ou en Amérique du Sud, il conviendra de renforcer et d'institutionnaliser le système naissant des «points focaux sur les migrations de main-d'œuvre», après avoir effectué un examen critique de son fonctionnement actuel, de ses points forts et de ses faiblesses. Actuellement, les membres du personnel permanent de l'OIT employés à titre d'experts pour d'autres questions techniques, par exemple en tant que spécialistes de l'emploi ou de la protection sociale, font

office de points focaux: c'est notamment le cas des conseillers techniques principaux et autres personnels affectés aux projets relatifs aux migrations. Dans le cadre d'un tel système de points focaux, un exercice de cartographie sera également utile pour identifier où, au sein de l'OIT, se trouvent les connaissances sur les questions spécifiques en matière de migration.

- L'OIT devrait mettre au point une nouvelle stratégie de relations publiques et consacrer davantage de temps et de ressources à la diffusion de ses résultats. L'une des priorités devrait consister à renforcer la visibilité de l'OIT et à l'aider à devenir l'organisation vers laquelle se tourner pour les questions de migration de main-d'œuvre.

- L'OIT devrait élaborer des rapports biennaux sur son éventail d'activités et ses principales réalisations dans le domaine des migrations de main-d'œuvre, et la base de données recensant les meilleures pratiques devrait être régulièrement mise à jour. Cela permettra non seulement à l'OIT de suivre les progrès accomplis quant à sa stratégie, mais servira aussi d'outil pour les mandants et de moyen de promouvoir les atouts de l'OIT.