



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives en politique sociale

17



La sécurité sociale et les migrants: défis stratégiques et réponses

Ce numéro de *Perspectives en sécurité sociale* traite de la couverture de sécurité sociale des migrants, que l'AISS considère comme un défi essentiel dans sa *Stratégie sur l'extension de la couverture de sécurité sociale*. Les personnes migrent souvent pour améliorer leur niveau de vie, mais les migrations peuvent comporter de nombreux risques et il arrive parfois que les avantages espérés par les individus et leur famille ne se matérialisent pas. C'est notamment le cas des migrants Sud-Sud, qui sont souvent employés dans l'économie informelle et ne bénéficient que d'une faible protection sociale. Pour tous les pays cependant, le défi consiste à sécuriser les migrations. D'une manière générale, l'insécurité des migrants met en évidence la nécessité de promouvoir la justice sociale et d'étendre la couverture de sécurité sociale à tous.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Tendances démographiques et migrations internationales

L'Organisation des Nations Unies estime à 214 millions le nombre total de migrants dans le monde, soit environ 3 pour cent de la population mondiale. D'après la même source, ce chiffre aura augmenté de près de 50 pour cent d'ici à 2050.

Le nombre futur de migrants reflètera en partie les tendances régionales de la croissance démographique. L'augmentation projetée de la population au cours des 40 prochaines années se concentrera à environ 98 pour cent dans les régions moins développées, en particulier en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. Les migrations Sud-Sud devraient donc augmenter.

Cela étant, les projections relatives à l'accroissement des flux migratoires tiennent également compte des déplacements

Ce numéro

- Explique les tendances actuelles et futures des mouvements migratoires mondiaux
- Discute des défis auxquels sont confrontés les migrants en matière de protection sociale
- Expose les politiques à adopter pour améliorer la protection sociale des migrants
- Conclut qu'un meilleur accès des migrants aux régimes de sécurité sociale contributive est nécessaire mais pas suffisant, puisque ces régimes restent embryonnaires dans de nombreux pays

plus importants de populations dus à divers facteurs: changement climatique, urbanisation, vieillissement, conflits armés, instabilité politique et opportunités de migration plus nombreuses.

Des migrants vulnérables

Coupés de leur communauté d'origine, ayant rarement accès aux réseaux sociaux informels et aux services sociaux publics, les migrants sont vulnérables. C'est notamment le cas des migrants peu qualifiés, sans papiers ou en situation irrégulière, qui sont environ 50 millions dans le monde.

Principaux faits et chiffres

- En 2009, le nombre de migrants dans le monde, s'élevait à 214 millions soit environ 3 pour cent de la population mondiale.
- En 2050, on comptera entre 235 et 415 millions de migrants à travers le monde.
- Les principaux flux migratoires vont des pays à faible revenu vers les pays à revenu élevé (Sud-Nord), mais ils sont aussi très importants entre les pays à faible revenu (Sud-Sud).
- En 2000, environ 70 pour cent des migrants étaient originaires de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, qui n'accueillaient que 40 pour cent des migrants. Environ 19 pour cent étaient originaires de pays à revenu élevé, qui accueillaient 50 pour cent des migrants.
- En 2005, 40 pour cent des migrants dans le monde résidaient dans un pays en développement; la plupart venaient généralement d'autres pays en développement.
- Ce sont surtout les migrants Nord-Nord qui ont accès à la protection sociale et bénéficient des dispositions de transférabilité de ces régimes; ils représentent 23 pour cent de l'ensemble des migrants dans le monde.
- Les migrants les plus défavorisés sont ceux qui se déplacent entre les régions à faible revenu, où les mécanismes formels de protection sociale sont moins développés et où les migrations sont d'ordinaire irrégulières.

Même pour les travailleurs migrants en situation régulière, l'accès à la sécurité sociale et aux soins de santé est parfois limité, voire inexistant. Il peut en être ainsi même s'ils ont cotisé auparavant dans leur pays d'origine, ou dans les autres pays hôtes où ils ont résidé. Il arrive fréquemment que les prestations s'interrompent ou soient réduites à leur arrivée dans un nouveau pays hôte.

Autre motif d'inquiétude, en particulier lorsqu'il s'agit de migrations temporaires, les cotisations au régime de sécurité sociale d'un pays hôte sont parfois perdues après le départ du migrant, lorsque les droits acquis aux prestations ne peuvent être transférés d'un pays à l'autre.

Le nombre croissant de migrants travaillant comme domestiques, en particulier des femmes, est particulièrement préoccupant. Ces travailleurs sont souvent relégués dans l'économie informelle et ne peuvent généralement pas cotiser au régime de protection sociale du pays hôte, ni apporter la preuve de leurs antécédents professionnels lorsqu'ils rentrent dans leur pays.

Une protection sociale officielle pour les migrants

Il est essentiel d'assurer aux migrants l'accès à un régime officiel de protection sociale qui les rendrait moins vulnérables. Les migrants et leur famille bénéficient rarement d'une protection sociale complète, soit parce qu'ils n'y ont accès qu'après un long délai de carence, soit parce que les membres de leur famille résident dans différents pays. Si les migrants n'ont pas suffisamment de revenus pour couvrir tous leurs besoins et ceux de leurs personnes à charge, ils deviennent plus vulnérables, notamment s'ils n'ont pas accès à l'assistance sociale.

La transférabilité des droits de sécurité sociale est la capacité de préserver, de maintenir et de transférer les droits de sécurité sociale acquis ou en cours d'acquisition, indépendamment de la nationalité et du pays de résidence. Faute de transférabilité, les migrants risquent de subir des pertes financières lorsqu'ils quittent le pays qui les a accueillis ou leur pays d'origine. À l'inverse, ils pourraient bénéficier du système de sécurité sociale ou de soins de santé de leur pays d'origine, même s'ils ont passé l'essentiel de leur vie professionnelle à l'étranger, ce qui pourrait avoir des répercussions budgétaires pour le régime de protection sociale du pays d'origine.

En l'absence de mécanismes de transférabilité, les migrants pourraient être tentés de modifier leur comportement sur le marché du travail. S'ils ne peuvent pas bénéficier pleinement des prestations à long terme financées par les cotisations de sécurité sociale qu'ils versent, ou si les prestations ne sont pas transférables, la fraude aux cotisations et l'emploi informel risquent de se développer, certains employeurs pouvant même s'en rendre complices.

Les migrants qui ont versé des cotisations au régime de sécurité sociale choisissent parfois de ne pas rentrer dans leur pays, et de rester dans le pays hôte, pour éviter de perdre la pension escomptée. Indépendamment de la question des fonds envoyés par les travailleurs émigrés, de telles décisions privent les pays d'origine, dont beaucoup sont en développement, d'importantes possibilités de développement. Dans les cas où l'ouverture des droits est liée au fait de résider dans le pays, la législation en exclut généralement les personnes qui s'absentent du territoire national.

Accords bilatéraux et multilatéraux

Au niveau international, les dispositions juridiques relatives à la sécurité sociale des migrants s'inscrivent dans le cadre d'accords de sécurité sociale bilatéraux et multilatéraux. Les dispositions bilatérales en matière de sécurité sociale comprennent d'ordinaire des dispositions relatives à la non-discrimination entre les ressortissants et les migrants pour ce qui est de la sécurité sociale et des règles de coopération entre les organismes de sécurité sociale des pays signataires. Ces accords coordonnent le cumul des périodes pendant lesquelles les travailleurs migrants ont cotisé dans les deux pays et réglementent le transfert et le versement des droits acquis de sécurité sociale. La plupart des accords portent sur les prestations à long terme, comme les pensions.

Les migrants qui se déplacent entre les pays à revenu élevé de l'OCDE sont pratiquement tous couverts par des accords bilatéraux. Cependant, les pays qui connaissent le plus d'émigrants (Bangladesh, Inde, Mexique, République populaire de Chine et Ukraine) ont conclu très peu d'accords de ce type. Certains pays en développement (Algérie, Maroc et Turquie) ont cependant réussi à protéger par ce biais la plupart de leurs migrants.

Des accords multilatéraux de sécurité sociale couvrent déjà certains groupes de pays au sein de l'Union européenne (UE), du Conseil de coopération du Golfe (CCG), de la CARICOM (Communauté des Caraïbes), du MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*), et d'autres verront le jour en application de la Convention ibéro-américaine sur la sécurité sociale. L'UE pilote aussi les efforts de renforcement de la coopération en matière de sécurité sociale avec le Partenariat euro-méditerranéen. La Déclaration de Cebu de 2007 sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) constitue une autre initiative régionale importante. Parmi les institutions multilatérales, l'Organisation internationale du Travail (OIT), dont les activités visent à promouvoir des conditions plus équitables pour les travailleurs migrants par des conventions et des recommandations, offre un cadre favorable à l'ensemble de ces initiatives.

Accord multilatéral du MERCOSUR

En 2008, les pays du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) ont mis en place un système de gestion des demandes de pensions des personnes ayant travaillé dans ces pays. Le système (SIACI – système d'accords internationaux) prend en charge une partie du processus de demande régi par un accord multilatéral. Il permet aux personnes, dans leur pays de résidence, de communiquer par voie électronique avec les organismes de sécurité sociale des pays où elles ont travaillé pour obtenir les informations nécessaires au traitement de leur demande.

Possibilités de couverture pour les migrants du Sud

Trois principales raisons expliquent pourquoi les pays des régions moins développées ne participent pas davantage aux négociations bilatérales ou multilatérales sur la sécurité sociale: le faible développement au niveau interne des dispositions relatives à la sécurité sociale; un taux modéré de couverture de la population; et les carences administratives au niveau national. Par définition, les accords bilatéraux exigent un consensus entre deux parties. Une des difficultés tient sans doute à ce que les pays hôtes sont souvent moins incités à conclure de tels accords que les pays d'où proviennent les migrants. Si la couverture de sécurité sociale fait souvent défaut, il ressort des données disponibles que les pays d'origine pourraient mieux prendre en charge la protection sociale des migrants, même en l'absence d'engagement des pays hôtes, soit en créant des caisses réservées aux travailleurs expatriés, soit en autorisant ces travailleurs à cotiser volontairement aux programmes de leur pays d'origine.

Caisse de prévoyance sociale des travailleurs expatriés philippins

Reconnaissant que les migrations du travail coupent souvent les travailleurs migrants et leurs familles du régime de sécurité sociale de leur pays d'origine, le gouvernement des Philippines a créé une caisse de prévoyance sociale pour les travailleurs expatriés (*Overseas Workers Welfare Fund*) afin de leur fournir une assurance sociale, ainsi qu'aux membres de leur famille restés dans le pays. Financée par les cotisations des travailleurs migrants, cette caisse assure les prestations payées aux migrants et à leur famille en cas de décès ou de handicap et, le cas échéant, prend en charge les frais de voyage. D'autres pays, comme le Sri Lanka et le Bangladesh, ont également mis en place un programme de protection sociale pour les travailleurs migrants.

Dans l'ensemble, il n'existe pas de recette unique pour améliorer les régimes de sécurité sociale destinés aux migrants Sud-Sud. Compte tenu de la portée limitée des prestations de sécurité sociale et du faible taux de couverture de la population dans de nombreux pays en développement, il est sans doute prématuré de s'inquiéter de la non-transférabilité des prestations. Il serait certainement plus efficace: de commencer par mieux gérer les migrations dans les régions à faible revenu, notamment les flux migratoires clandestins; de s'efforcer d'améliorer la protection sociale des groupes de migrants les plus vulnérables (femmes, enfants, réfugiés et migrants clandestins); et d'élaborer des normes sur les modalités de coordination des régimes de sécurité sociale, pour garantir la transférabilité des droits acquis.

Financement de la protection des migrants dans les pays hôtes

On prend souvent pour acquis que l'amélioration de la protection sociale des migrants est coûteuse pour les pays hôtes. Ce n'est pas nécessairement vrai, puisqu'il faut tenir compte de deux aspects: les cotisations nettes des travailleurs migrants et le coût de la transférabilité complète des prestations. S'agissant du premier aspect, la plupart des études sur la contribution des migrants à la protection sociale et aux systèmes fiscaux concluent que les migrants et leurs familles seraient des contributeurs nets. Quant à l'amélioration de la transférabilité des pensions financées par répartition, il semble que la transférabilité complète des droits acquis des migrants ait un effet négligeable sur le financement des régimes de sécurité sociale.

Compte tenu du vieillissement de la population et de l'augmentation des taux de dépendance, notamment dans les pays à revenu élevé, il se pourrait fort bien que les travailleurs migrants contribuent à la stabilité financière des régimes de sécurité sociale. L'amélioration de la transférabilité des prestations pourrait au contraire entraîner une perte nette pour les pays hôtes, à moindre échelle toutefois; en revanche, elle pourrait considérablement renforcer la sécurité financière des migrants, notamment au moment de la vieillesse.

Conclusions

L'acte migratoire est, en soi, un mécanisme de protection sociale des migrants et de leur famille, puisqu'il leur offre des perspectives de revenus, de flux financiers et de protection sociale.

Les migrants en situation régulière bénéficient de dispositions légales, de prestations liées à l'emploi, d'aides publiques et de la transférabilité des droits acquis. Par contre, les migrants en situation irrégulière employés dans l'économie informelle en demeurent exclus. Le défi consiste donc à sécuriser les migrations, notamment pour les migrants en situation irrégulière, afin de maximiser les avantages découlant de cette importante stratégie de survie.

Les problèmes liés à l'extension de la couverture tiennent souvent aux conditions particulières prévalant dans un pays et à la conception du régime de sécurité sociale. Au vu de ce qui précède, l'AISS a élaboré une *Stratégie sur l'extension de la couverture de sécurité sociale* afin de coordonner les actions relevant de la compétence et du mandat des organismes de sécurité sociale. Cette stratégie facilitera l'extension de la couverture sociale, y compris pour les migrants, et permettra aux organisations membres de l'AISS d'élaborer et d'exécuter des plans d'action pour faire face aux défis que pose cette extension au niveau national.

Pour les régions moins développées cependant, la priorité consiste à inscrire le débat sur la couverture de sécurité sociale des travailleurs migrants dans le cadre d'actions plus vastes visant à promouvoir la justice sociale.

Principales conclusions stratégiques

- Il est tout d'abord nécessaire de garantir les droits humains et sociaux fondamentaux de tous les migrants, indépendamment de leur statut de résidence.
- Il faut ensuite offrir une aide et une formation pour développer les moyens permettant aux organismes de sécurité sociale d'étendre la couverture sociale.
- Il convient pour finir de garantir légalement un accès universel aux prestations de sécurité sociale à caractère contributif et d'assurer la transférabilité complète de ces prestations.

L'AISS remercie Rachel Sabates-Wheeler et Johannes Koettl pour leur contribution à ce numéro de *Perspectives en sécurité sociale*.

Sources

AISS. 2009. *Bonnes pratiques en sécurité sociale: le cas du MERCOSUR*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. <<http://www.issa.int/fre/News-Events/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR>> (consulté le 09.03.2011).

AISS. 2010. *La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale* (Rapport de conférence, Forum mondial de la sécurité sociale, Le Cap, 29 novembre - 4 décembre). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Ginneken, W. van. 2010. *Rendre la sécurité sociale accessible aux migrants* (Rapport de conférence, Forum mondial de la sécurité sociale, Le Cap, 29 novembre - 4 décembre). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Sabates-Wheeler, R.; Koettl, J. 2010. «Les problèmes de fourniture d'une protection sociale aux migrants dans le contexte de l'évolution des flux migratoires», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63, n° 3-4.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int