



► Note thématique

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

Novembre 2021

Étendre la protection sociale aux travailleurs migrants dans la région des États arabes¹

Introduction

La région des États arabes accueille 24,1 millions de travailleurs migrants² et constitue la sous-région où l'on retrouve la plus forte proportion de migrants dans la population active, à savoir 41,4 pour cent en 2019 contre seulement 4,9 pour cent à l'échelle internationale (OIT 2021a, 11, 31, 33). Les travailleurs migrants sont particulièrement nombreux dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), où ils dominent le marché du travail, en particulier dans le secteur privé (UN ESCWA et OIM 2020). De toute évidence, les travailleurs migrants jouent un rôle majeur sur les marchés du travail de la région³, notamment dans des secteurs tels que la construction, le travail domestique, l'agriculture et l'agroalimentaire, l'hôtellerie, les services et les services de santé. De manière générale, les travailleurs migrants disposent d'un accès limité à la protection sociale dans les pays d'accueil en raison de leur statut migratoire et/ou professionnel, et des secteurs dans lesquels ils travaillent, mais également en raison de l'absence de conventions de sécurité sociale. Cette note propose une réflexion sur l'importance d'étendre la protection sociale aux travailleurs migrants du point de vue des normes internationales, et présente les options disponibles pour ce faire.

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

² Tout au long de cette note thématique, le terme «travailleur migrant» sera utilisé conformément aux normes internationales, et en particulier à l'Article 2 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), qui définit les travailleurs migrants comme «les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes». On retrouve des définitions similaires dans la convention (n° 97) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975. Il convient de noter que les gouvernements des États arabes considèrent la plupart des migrations de main-d'œuvre comme étant temporaires et ont ainsi tendance à préférer des termes tels que «travailleurs contractuels étrangers temporaires» ou «travailleurs expatriés temporaires».

³ Bahreïn, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Territoire palestinien occupé, Qatar, Arabie saoudite, République arabe syrienne, Émirats arabes unis et Yémen.

Vue d'ensemble des régimes de sécurité sociale

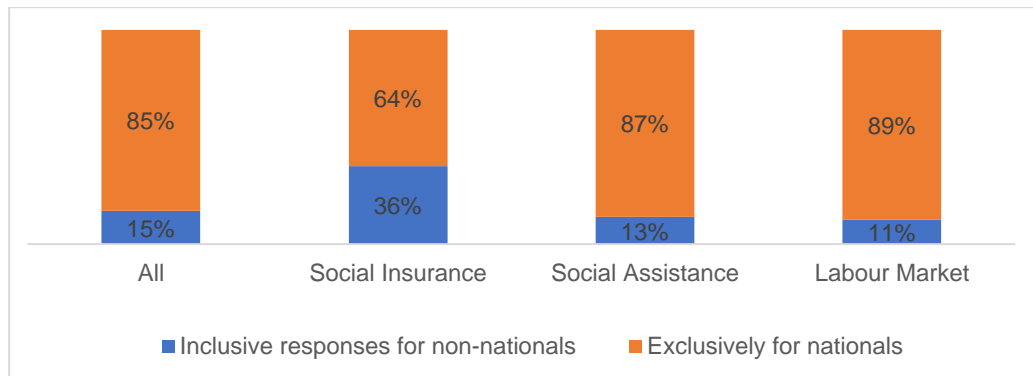
Dans la région des États arabes, seule 40 pour cent de la population est couverte par au moins une branche de la sécurité sociale. La région se caractérise par des régimes d'assurance sociale segmentés et exclusifs qui reposent sur le secteur public et l'assurance sociale de l'emploi formel, associés à un sous-investissement dans des systèmes non contributifs fragmentés. Les femmes, les jeunes et les travailleurs non nationaux – y compris les réfugiés – souffrent des lacunes les plus importantes en matière de protection sociale, qui sont principalement dues à une faible participation au marché du travail, au chômage et à l'emploi informel (OIT 2021b, 47). Par rapport aux nationaux, les travailleurs migrants sont confrontés à des obstacles supplémentaires pour accéder à leurs droits à la protection sociale, et notamment à des obstacles juridiques découlant du cadre juridique des pays d'origine ou de destination, ainsi qu'à des obstacles pratiques qui entravent la jouissance effective de leurs droits (OIT 2021c).

Un examen plus approfondi révèle certaines variations au niveau de la couverture effectivement en œuvre dans les différents États arabes. Tandis que la couverture effective atteint environ 70 pour cent en Arabie saoudite, elle ne dépasse pas 20 pour cent au Liban. Dans les pays du CCG, 61 pour cent de la population est protégée par une forme ou une autre de protection sociale. Ce niveau de couverture au sein des pays du CCG connaît cependant des variations importantes, avec par exemple moins de 10 pour cent de la population couverte au Qatar, contre plus de 60 pour cent à Bahreïn. Ces variations entre les pays du CCG reflètent probablement le degré de couverture offert aux ressortissants étrangers dans chaque pays, ainsi que la part de ces ressortissants étrangers dans la population de ces pays⁴.

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les inégalités existantes et amplifié les écarts de couverture résultant de la fragmentation des systèmes de protection sociale. La crise a ainsi mis en évidence la nécessité d'étendre la protection aux travailleurs non couverts par l'assurance sociale ou éligibles aux régimes d'assistance sociale existants. Dans l'ensemble de la région, les travailleurs migrants et les personnes à leur charge ont été généralement exclus de la réponse nationale à la pandémie en matière de protection sociale. Sur les 162 interventions gouvernementales en matière de protection sociale dans 20 pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA)⁵, seules 24 (15 pour cent) ont garanti un certain accès aux ressortissants étrangers (voir la figure ci-dessous). Les mesures inclusives immédiates comprenaient l'accès gratuit aux tests de dépistage du COVID-19 et aux services de santé, le paiement des salaires pendant les périodes de quarantaine et une aide sociale directe (aide alimentaire) (Satos et al. 2021).

⁴ Bahreïn et l'Arabie saoudite affichent des taux de couverture effective plus élevés, car ce sont les deux seuls pays du CCG qui offrent une couverture d'assurance sociale – limitée – aux travailleurs étrangers. Voir: OIT, «World Social Protection Report: Arab States», Document de travail de l'OIT, à paraître.

⁵ Algérie, Bahreïn, Djibouti, Égypte, République islamique d'Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Territoire palestinien occupé, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Soudan, République arabe syrienne, Tunisie, Émirats arabes unis et Yémen.

► **Proportion des réponses gouvernementales au COVID-19 incluant une certaine couverture de protection sociale des ressortissants étrangers dans la région MENA**

Source: Satos et al. 2021.

L'exclusion des travailleurs migrants des régimes nationaux de sécurité sociale est prédominante et souvent accompagnée d'une trop grande dépendance à l'égard de solutions reposant sur la seule responsabilité de l'employeur – non fondées sur la solidarité et où les travailleurs sont directement indemnisés par l'employeur –, sur des régimes d'assurances privées ou sur des dispositions unilatérales de prestations sociales n'offrant qu'une protection limitée. Les solutions basées sur le financement et la responsabilité de l'employeur – telles que les indemnités de fin de service et l'assurance contre les accidents du travail – s'avèrent largement inefficaces en ce qu'elles présentent diverses limitations: couverture limitée au travail salarié; prestations et services a minima; absence de contrôle; risque de faillite de l'employeur et incapacité en procédant d'obtenir des indemnisations. Dans le cas des indemnités de fin de service, les sommes forfaitaires allouées ne sont pas en mesure d'assurer aux travailleurs migrants une protection à long terme. Les travailleurs migrants dépendent également de régimes d'assurance du secteur privé qui ne sont ni intéressantes au niveau financier, ni réglementées et encore moins équitables. Ces régimes, qui offrent une couverture sur une base volontaire, se caractérisent également par une couverture limitée. Néanmoins, des pays comme Bahreïn, la Jordanie et l'Arabie saoudite se sont tournés vers une approche de protection sociale plus inclusive. Des réformes récentes menées en Jordanie ont étendu l'assurance-chômage aux travailleurs étrangers (OIT, s.d.).

Étendre la protection sociale aux travailleuses et travailleurs migrants

«Les gains en matière de développement résultant de la migration de main-d'œuvre et la protection des droits des travailleurs migrants sont indissociables» (OIT 2010, 215). Les travailleurs migrants contribuent de manière significative à la promotion du développement et à la réduction de la pauvreté dans leurs pays d'origine, ainsi qu'au soutien de l'activité économique des pays de destination. Néanmoins, les avantages de la migration de main-d'œuvre en matière de développement ne devraient pas advenir au détriment de la protection des travailleurs migrants. Par rapport aux travailleurs qui vivent et travaillent dans leur pays d'origine, les travailleurs migrants et les personnes à leur charge rencontrent des obstacles supplémentaires, en droit comme en pratique, pour accéder à leurs droits à la protection sociale (OIT 2021c). De nombreux migrants ne

sont souvent pas couverts par les programmes de sécurité sociale et de protection sociale de leurs pays d'emploi ou d'origine, ou ils peuvent encore perdre leurs droits acquis dès lors qu'ils traversent les frontières.

À la lumière de la pandémie de COVID-19, il est désormais largement admis que des systèmes complets de protection sociale sont nécessaires à la stabilité économique et sociale, et qu'ils peuvent en outre soutenir la reprise et renforcer la résilience en vue de crises futures (OIT 2020). Au vu des avantages que cela représente pour les individus et leurs familles, pour les communautés et les sociétés, ainsi que pour la croissance économique, le développement durable et la cohésion sociale, la pandémie a mis en lumière l'importance d'étendre la protection sociale aux travailleurs migrants.

En premier lieu, veiller à ce que les droits des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale soient garantis s'avère essentiel si l'on veut sortir du paradigme de développement prédominant basé sur les bas salaires et la faible productivité. En offrant un accès adéquat à une couverture de protection sociale complète, de telles politiques contribueront à la **promotion du travail décent et de l'emploi productif**, ainsi qu'à la garantie d'un environnement propice aux entreprises durables (OIT 2021b, 211).

En deuxième lieu, la garantie des droits à la protection sociale des travailleurs migrants favorise la **formalisation du marché du travail** et réduit la concurrence déloyale et les incitations perverses à recruter des travailleurs migrants en tant que main-d'œuvre «bon marché et non protégée». Cela peut également favoriser la mobilité interne de la main-d'œuvre tant pour les travailleurs nationaux qu'étrangers. Par ailleurs, la formalisation peut réduire les risques d'exploitation des travailleurs migrants, omniprésents dans l'économie informelle.

En troisième lieu, assurer l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers en matière de protection sociale renforce la **cohésion sociale**. Couvrir la plus grande partie possible de la population, y compris les travailleurs migrants, et veiller à ce que certains segments de la population n'en soient pas exclus peut réduire les inégalités et empêcher la montée des tensions et des conflits sociaux.

En quatrième lieu, l'extension de la couverture aux travailleurs migrants est en mesure de **renforcer les systèmes de protection sociale**. La participation des travailleurs migrants aux régimes nationaux d'assurance sociale peut contribuer à améliorer la santé financière globale des systèmes contributifs grâce à l'amélioration des ratios démographiques (c'est-à-dire, dans les régimes contributifs, le ratio entre cotisants actifs et assurés dépendants). L'accès aux prestations de l'assurance sociale contributive réduit en outre la pression sur les mécanismes de protection sociale financés par l'impôt, tant dans les pays de destination que d'origine (au retour des travailleurs migrants ou pour les membres à charge de la famille restant dans les pays d'origine).

Enfin, outre le respect des droits à la protection sociale, ces politiques faciliteront une **mobilité internationale sûre** des travailleurs migrants, y compris en ce concerne leur retour dans le pays d'origine à tout moment.

Cadre juridique international

Toute personne dispose du droit fondamental à la sécurité sociale. Il s'agit d'un élément important pour assurer le bien-être des travailleurs, de leurs familles et de leurs communautés, tout en contribuant au bon fonctionnement des marchés du travail nationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) établit que toute personne a droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant⁶. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) reconnaît «le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales» (Article 9), tandis que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) stipule qu'«en matière de sécurité sociale, les travailleurs migrants et les membres de leur famille bénéficient, dans l'État d'emploi, de l'égalité de traitement avec les nationaux dans la mesure où ils remplissent les conditions requises par la législation applicable dans cet État et les traités bilatéraux ou multilatéraux applicables» (Article 27, § 1). En dépit de ces dispositions internationales, le droit à la protection sociale est encore loin d'être une réalité pour toutes et tous.

Parvenir à «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets» est au cœur du mandat de l'OIT⁷. Un certain nombre de normes internationales du travail comprennent des dispositions relatives aux droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants. Ces instruments fournissent des orientations sur la manière d'étendre la protection sociale aux travailleurs migrants et établissent des principes importants de sécurité sociale:

- **L'égalité de traitement** entre les nationaux et les étrangers, selon laquelle les migrants ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les nationaux dans le pays de destination;
- La **conservation des droits acquis et le versement des prestations à l'étranger**, tout droit acquis devant être garanti au travailleur migrant dans un territoire même s'il a été acquis dans un autre;
- La **conservation des droits en cours d'acquisition**, l'accomplissement d'une période de travail en vue de l'ouverture de droits aux prestations devant tenir compte des périodes accomplies dans chaque pays;
- La **détermination du droit applicable** pour garantir que la sécurité sociale d'un travailleur migrant soit régie à tout moment par la législation d'un seul pays;
- La **réciprocité** par laquelle une partie à un accord s'engage à appliquer les mêmes mécanismes que toutes les autres parties pour rendre les prestations de sécurité sociale plus accessibles aux travailleurs migrants (Hirose, Nikač et Tamagno 2011, 8).

⁶ Article 22: «Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale.»

⁷ Conformément à l'Article III (f) de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail, 1944 (également appelée Déclaration de Philadelphie).

- **L'Assistance administrative mutuelle.**

La convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimale), 1952, est le seul instrument international qui fixe des normes minimales mondiales pour les neuf branches de la sécurité sociale⁸. En outre, la convention n° 102 contient des dispositions claires consacrées à l'égalité de traitement des résidents étrangers. Le principe selon lequel tous les résidents étrangers doivent avoir les mêmes droits que les résidents nationaux est clairement énoncé dans la convention (Article 68).

Une autre étape importante en vue du respect des droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants et de leurs familles est la recommandation (n° 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012. Cette recommandation énonce quatre garanties élémentaires de sécurité sociale, à savoir l'accès aux soins de santé essentiels, la sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, la sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant et la sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées (§ 5).

La Conférence internationale du Travail de l'OIT a également adopté des instruments spécifiques sur les droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants et des membres de leur famille. La Conférence a adopté la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, qui prévoit que tout État Membre qui ratifie la convention doit garantir aux ressortissants de tout autre État Membre l'ayant également ratifiée le même traitement qu'il assure à ses propres ressortissants en matière de réparation des accidents du travail, et ce sans aucune condition de résidence. La convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, énonce quant à elle le droit à l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers et les membres de leur famille en vue de s'attaquer spécifiquement à la situation des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale. De son côté, la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, prévoit la conservation des droits à la sécurité sociale acquis ou en cours d'acquisition par les travailleurs migrants (Hirose, Nikač et Tamagno 2011).

Ratification des normes internationales relatives à la protection sociale des travailleurs migrants dans la région des États arabes

La première étape vers une appropriation effective des normes internationales sur la protection sociale des travailleurs migrants est la ratification et l'application des conventions et recommandations y afférentes. Le tableau ci-dessous répertorie les États arabes ayant déjà ratifié en octobre 2021 les principales conventions relatives à la protection sociale des travailleurs migrants et de leurs familles.

⁸ Les neuf branches de la sécurité sociale prévues par la convention n° 102 comprennent: les soins médicaux; les indemnités de maladie; les prestations de chômage; les prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles; les prestations de vieillesse; les prestations d'invalidité; les prestations aux familles; les prestations de maternité; et les prestations de survivant.

► **Nombre de ratifications des conventions de l'OIT relatives à la protection sociale des travailleurs migrants et de leurs familles dans les États arabes**

Convention de l'OIT	Nombre de ratifications
Convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925	4 (Irak, Liban, République arabe syrienne, Yémen)
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952	1 (Jordanie)
Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962	3 (Irak, Jordanie, Syrie)
Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982	-
-	= 0

Source: [Base de données NORMLEX de l'OIT](#).

Le petit nombre de ratifications dans la région des États arabes révèle un manque de volonté quant à l'application des normes internationales de protection sociale aux travailleurs migrants. En outre, force est de constater que seuls quelques États arabes assurent effectivement l'égalité de traitement entre les migrants et les nationaux en matière de sécurité sociale. Un examen des dispositions juridiques en vigueur dans 120 pays a quant à lui révélé que sur les huit États arabes étudiés, seuls trois avaient des dispositions sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et un seul en ce qui concerne l'accès aux services de santé (van Panhuys, Kazi-Aoul et Binette 2017). La ratification des conventions demeure toutefois la meilleure voie à suivre en vue de l'application des normes et du respect des droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Conventions de sécurité sociale

En l'absence de ratification des conventions de l'OIT visant à protéger les droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants, les pays peuvent néanmoins recourir à des conventions bilatérales ou multilatérales. Le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre de 2006 appelle à la conclusion de conventions de sécurité sociale, qui constituent l'une des solutions politiques les plus efficaces pour étendre la protection sociale aux travailleurs migrants. Les conventions bilatérales et multilatérales de sécurité sociale sont des traités conçus pour coordonner les régimes de sécurité sociale de deux ou plusieurs pays afin de surmonter les obstacles qui pourraient autrement empêcher les travailleurs migrants de bénéficier de prestations de la part de l'un quelconque des pays dans lequel ils ont travaillé. (Hirose, Nikač et Tamagno 2011, 19). Ces conventions permettent la conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition en matière de sécurité sociale. Elles permettent également le versement de

prestations à l'étranger. Une fois en vigueur, ces conventions sont contraignantes et établissent un cadre juridique permettant de coordonner les régimes de sécurité sociale entre différents pays.

La couverture effective des conventions existantes demeure cependant relativement limitée (OIT 2021c). L'Overseas Development Institute estime d'ailleurs que seuls 23 pour cent des migrants sont couverts par une convention bilatérale ou multilatérale de sécurité sociale (OIT 2021b, 64). Et la plupart des travailleurs migrants présents dans les États arabes ne sont pas couverts par de telles conventions. En mars 2017, seuls deux États arabes avaient conclu des conventions bilatérales de sécurité sociale: Oman en a signé une avec le Népal, et il existe un protocole d'accord entre le Yémen et la Syrie adopté en 2009⁹. Depuis 2006, une convention multilatérale entre les pays du CCG prévoit une Loi unifiée sur l'extension de la protection sociale pour les citoyens de la région du CCG travaillant en dehors de leur pays d'origine dans tout autre État membre du CCG.

En outre, des dispositions relatives à la sécurité sociale peuvent être intégrées aux accords bilatéraux de travail (ABT), conformément aux normes internationales du travail.

Conclusion

La pandémie de COVID-19 a confirmé le rôle essentiel de la protection sociale des travailleurs migrants dans les États arabes. Les travailleurs migrants continuent de se heurter à des obstacles juridiques et pratiques entravant l'exercice de leur droit fondamental à la sécurité sociale. Au vu des avantages que cela représente pour les individus et leurs familles, pour les communautés et les sociétés, ainsi que pour la croissance économique, le développement durable et la cohésion sociale, assurer la protection sociale des travailleurs migrants et des personnes à leur charge s'avère primordial.

La région des États arabes a déjà réalisé des progrès pour combler les lacunes de couverture des travailleurs étrangers, mais des efforts continus demeurent nécessaires pour faire du droit à la sécurité sociale une réalité pour tous dans la région. À cet égard, l'ensemble de réformes suivant pourrait être envisagé (OIT 2021b, 54):

- Ratification et application des conventions et recommandations pertinentes de l'OIT;
- Conclusion et mise en œuvre effective de conventions bilatérales et/ou multilatérales de sécurité sociale pour renforcer la coordination de la sécurité sociale entre les pays d'origine et de destination;
- Inclusion de dispositions relatives à la sécurité sociale dans les ABT;
- Adoption de mesures unilatérales, telles que la mise en place de socles de protection sociale, pour étendre la couverture aux travailleurs migrants et aux personnes à leur charge;

⁹ Voir [le Décret n° 144/2009 de la République arabe syrienne ratifiant le Mémorandum de coopération en matière de sécurité sociale signé avec le gouvernement du Yémen.](#)

- Adoption de mesures complémentaires spécifiques aux obstacles administratifs et organisationnels identifiés à une couverture efficace, et notamment: la conception de mesures adaptées prenant en compte les besoins spécifiques des travailleurs migrants et des personnes à leur charge; la mise en place de campagnes de communication et de sensibilisation; la simplification des procédures d'affiliation; la formation avant et après le départ; et la publication de documents et autres directives dans les langues pertinentes.

Références

Hirose, Kenichi, Miloš Nikač, et Edward Tamagno. 2011. [Social Security for Migrant Workers: A Rights-Based Approach](#). OIT.

OIT. 2010. *International Labour Migration. A Rights-Based Approach*.

———. 2020. ["Protection sociale des travailleurs migrants: Une réponse nécessaire à la crise du COVID-19"](#), Focus sur la protection sociale, une note de synthèse de l'OIT.

———. 2021a. [ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology](#).

———. 2021b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22: La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur](#).

———. 2021c. [Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: Guide for Policymakers and Practitioners](#).

———. n.d. "Promoting Decent Work in Jordan", disponible à l'adresse suivante: https://www.ilo.org/beirut/countries/jordan/WCMS_474549/lang--en/index.htm.

Satos, Lucas, Maya Hammad, Charlotte Bilo, Luca Pellerano, et Ryszard Cholewinski. 2021. *Social Protection and COVID-19: Inclusive Responses for International Migrants and Forcibly Displaced Persons in the MENA Region*. IPC-IG et OIT.

UN ESCWA et OIM (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale et Organisation internationale pour les migrations). 2020. [Situation Report on International Migration 2019: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of the Arab Region](#).

van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul, et Geneviève Binette. 2017. ["Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements"](#), ILO Extension of Social Security Working Paper No. 57.

Pour nous contacter

Organisation internationale du
Travail
Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22
Suisse

T: +41 22 799 7239
E: @ilo.org