

► Note d'information de l'OIT

© ILO/Crozet

Novembre 2022

Modèle d'intervention: pour l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile

Messages clés

- De nombreux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, et notamment la [Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948](#), le [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels \(PIDESC\) de 1966](#) et la [Convention relative aux droits de l'enfant \(CIDE\) de 1989](#), considèrent la sécurité sociale comme un droit humain universel et contiennent des dispositions spécifiques concernant son accès par les réfugiés et les demandeurs d'asile. D'autres droits connexes sont inscrits dans la [Convention de 1951 relative au statut des réfugiés](#) (ci-après «la Convention de 1951»).
- Les [Principes directeurs de l'accès au marché du travail des réfugiés et autres personnes déplacées de force](#) de l'OIT contiennent également des dispositions concernant l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile à la sécurité sociale. Ces principes encouragent la promotion de l'égalité des chances et de traitement pour toutes et tous, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, les salaires, le droit aux prestations de sécurité sociale et la transférabilité des droits liés au travail, entre autres aspects.
- Les réfugiés, dont la majorité (86 %) se trouvent dans des pays en développement, et les demandeurs d'asile sont confrontés à des obstacles spécifiques pour accéder à la protection sociale, et ce en raison d'un statut juridique souvent temporaire, d'une durée imprévisible de séjour, d'un historique limité de cotisations, de l'absence de protection sociale dans leur pays d'origine et d'un accès limité ou inexistant au marché du travail formel. Là où existe un afflux massif de réfugiés, la pression qui en résulte sur les services sociaux et de santé disponibles tend à créer des tensions avec les communautés d'accueil.
- En se basant sur les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, les stratégies et systèmes nationaux de protection sociale devraient prendre en compte les spécificités des réfugiés et des demandeurs d'asile afin de leur garantir un accès à la protection sociale sur un pied d'égalité avec les nationaux.
- L'accès des réfugiés aux régimes de protection sociale contributifs est intrinsèquement lié à leur accès au marché du travail. Par ailleurs, cet accès au marché du travail et à la protection sociale est à même de faciliter leur inclusion dans les cadres juridiques nationaux et leur intégration à la communauté d'accueil, de promouvoir la justice sociale, de contribuer aux recettes fiscales, d'améliorer la santé publique et de réduire la dépendance.
- L'intégration des réfugiés aux régimes nationaux de protection sociale, contributifs ou pas, peut fournir des solutions durables et rentables permettant progressivement de s'affranchir de l'aide humanitaire tout en réduisant les tensions entre réfugiés et communautés d'accueil.
- Lorsque cela est possible, des transferts en espèces et des aides alimentaires d'urgence ad hoc et à court terme à destination des réfugiés et des demandeurs d'asile peuvent être intégrés aux stratégies de protection sociale et distribués par le biais des systèmes existants.
- L'inclusion des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les réponses nationales de protection sociale, conformément aux normes internationales des droits de l'homme et du travail, jouera un rôle déterminant dans l'atténuation des effets de la pandémie de COVID-19 en vue d'une reprise rapide.

► Pourquoi ce modèle d'intervention?

S'inspirant du [Guide pratique de l'OIT sur l'extension de la protection sociale aux travailleurs migrants, aux réfugiés et à leurs familles](#), rédigé en collaboration avec l'AISS et le CIF/OIT, les **Modèles d'intervention** visent à fournir aux décideurs et aux acteurs du domaine un condensé de conseils pratiques sur la manière d'étendre la protection sociale à des groupes spécifiques de travailleurs migrants. Le présent modèle d'intervention comprend un bref aperçu des obstacles à surmonter et du cadre juridique international, suivi d'un ensemble de propositions basé sur les pratiques nationales existantes et les normes internationales du travail.

► Introduction

Qui sont les réfugiés et les demandeurs d'asile?

Conformément à la Convention de 1951 et au Protocole y afférent de 1967, le terme «**réfugié**» s'appliquera à toute personne qui «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner». Cette convention identifie également les catégories de personnes qui ne peuvent prétendre au statut de réfugié (comme celles qui ont commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes graves de droit commun ou des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies).

Les personnes qui cherchent à obtenir une protection internationale, qui ont déjà sollicité le statut de réfugié ou un statut de protection internationale complémentaire, mais qui n'ont pas encore été officiellement reconnues comme réfugiés, sont alors considérées comme des demandeurs d'asile. Même si toutes les **demandes d'asile** n'aboutissent pas forcément à l'octroi du statut de réfugié, les demandeurs ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine tant que leur demande n'a pas été instruite dans le cadre d'une procédure équitable, et ont droit à certaines normes minimales de traitement en attendant la détermination de leur statut.

Les instruments régionaux et les législations nationales peuvent également édicter leur propre définition des demandeurs d'asile et des réfugiés, certaines étant plus protectrices et d'autres plus restrictives. Citons par exemple la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine

régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ou encore la Déclaration de Carthage de 1984 sur les réfugiés.



Pourquoi étendre la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile?

La sécurité sociale est un droit humain, et les principes fondamentaux **d'égalité de traitement** et de non-discrimination appellent les États à élaborer des lois et des régimes de protection sociale inclusifs (DUDH 1946, PIDCP 1966, PIDESC 1966).

En dépit de la tendance croissante à l'inclusion des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les systèmes nationaux de protection sociale, ils bénéficient rarement des mêmes droits que les nationaux, et dans la pratique, l'égalité de traitement est encore loin d'être une réalité dans de nombreux pays à travers le monde. La législation nationale peut restreindre leur accès à une ou plusieurs prestations de sécurité sociale, et le niveau de ces prestations peut en outre s'avérer insuffisant. Par ailleurs, il convient de souligner que les demandeurs d'asile, qui n'ayant pas encore acquis le statut de réfugié, ne bénéficient souvent pas des mêmes droits que les réfugiés ou que les ressortissants du pays d'accueil: ils ne jouissent

► Introduction

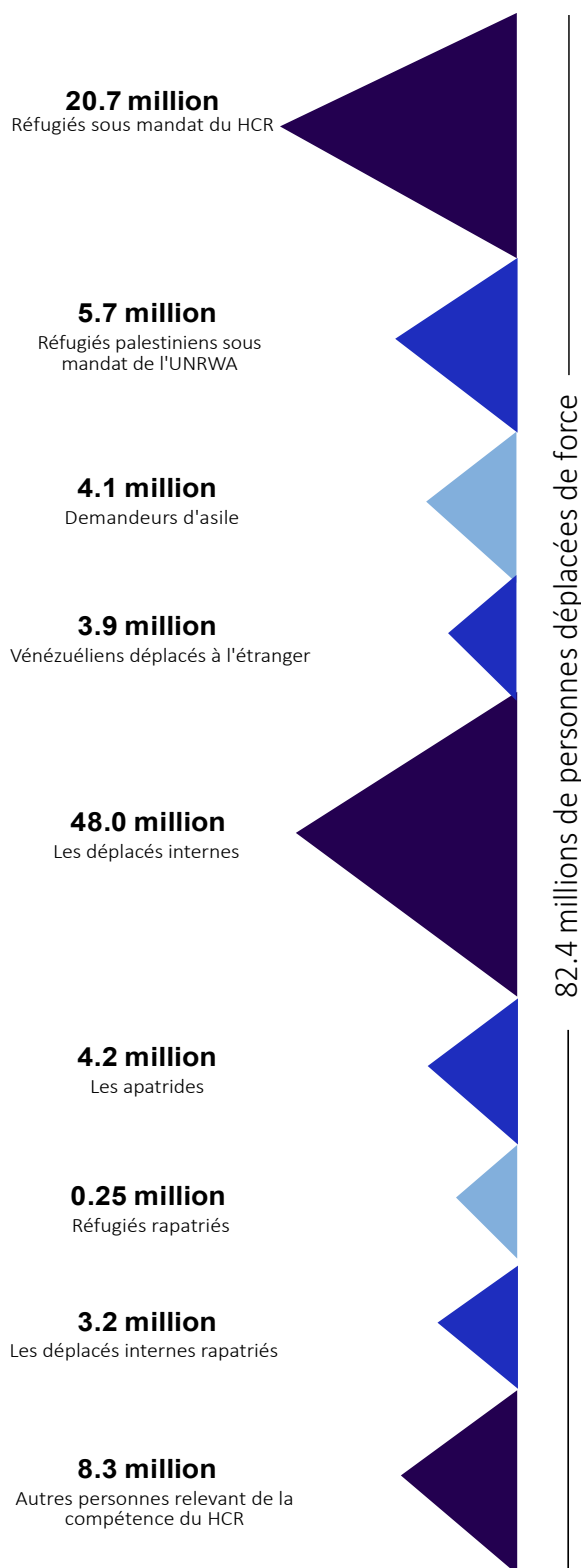
généralement pas du statut de résident et peuvent ne pas avoir le droit de travailler, d'étudier ou encore de voyager à l'intérieur du pays. Dans certains pays, le statut de demandeur d'asile leur permet néanmoins d'accéder temporairement à un hébergement et à d'autres services, tels que les soins médicaux.

En étendant la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, non seulement les gouvernements atténuent-ils la pauvreté, les inégalités, la vulnérabilité et l'insécurité du revenu tout au long du cycle de vie des individus, mais ils contribuent en outre à la croissance inclusive, au développement durable, à l'intégration, à la justice sociale, à l'augmentation des recettes fiscales, à l'amélioration de la santé publique, à la réduction de la dépendance et à la cohésion sociale, entre autres avantages, comme le stipule le [Programme de développement durable à l'horizon 2030](#).

Des systèmes nationaux de protection sociale robustes agissent comme des stabilisateurs économiques et sociaux. Grâce à l'intégration des réfugiés aux régimes de protection sociale contributifs et non contributifs, les gouvernements disposent de solutions durables et rentables permettant la suppression progressive de l'aide humanitaire, en particulier dans les situations amenées à se prolonger. Par ailleurs, lorsque cela est possible, des transferts en espèces et des aides alimentaires d'urgence ad hoc et à court terme à destination des réfugiés et des demandeurs d'asile, qu'ils soient fournis par le gouvernement des pays de destination et/ou des partenaires de développement, peuvent toujours être intégrés aux stratégies nationales de protection sociale et distribués par le biais des systèmes existants.

En outre, leur inclusion spécifique dans les régimes/programmes de protection sociale contributifs permet non seulement une augmentation du nombre de cotisants à la sécurité sociale (et donc une meilleure mutualisation des risques), mais également un renforcement du système de protection sociale grâce à l'augmentation des investissements dans la capacité institutionnelle et les mécanismes de mise à disposition des prestations.

Un tel renforcement des systèmes de protection sociale profite généralement aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux communautés d'accueil, réduisant ainsi les tensions qui peuvent les opposer.



► Conventions et recommandations

Le principal instrument international du droit des réfugiés est la [Convention de 1951 relative au statut des réfugiés](#). Elle se fonde sur l'Article 14 de la [Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948](#), qui stipule que «devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays».

En septembre 2019, 146 parties étaient signataires de la Convention de 1951.

Accès des réfugiés au travail

L'accès au travail joue un rôle central dans l'intégration économique et sociale des réfugiés à leurs communautés d'accueil, en ce que cela leur permet de répondre à leurs propres besoins et de contribuer à l'économie locale. Cela peut également leur donner accès à une protection sociale fondée sur l'emploi.

Le droit au travail est inscrit dans plusieurs instruments internationaux, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, [la recommandation \(n° 205\) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017](#) et [la convention \(n° 122\) de l'OIT sur la politique de l'emploi, 1964](#), qui a été largement ratifiée. Les dispositions de [la convention \(n° 97\) sur les travailleurs migrants \(révisée\), 1949](#), et de [la convention \(n° 143\) sur les travailleurs migrants \(dispositions complémentaires\), 1975](#), s'appliquent quant à elles à tous les travailleurs employés hors de leur pays d'origine, y compris les réfugiés. Le droit des réfugiés à travailler demeure toutefois assez limité dans la plupart des pays, comme en témoigne une [évaluation de l'OIT-KNOMAD](#) relative à 20 pays accueillant 70 pour cent des réfugiés à l'échelle mondiale. Les résultats ont mis en lumière la prévalence d'une approche restrictive de leur droit au travail et les réticences de la plupart des États à assouplir ces restrictions. Il a en outre été constaté que la

majorité des réfugiés travaillaient dans le secteur informel et dans des conditions beaucoup moins satisfaisantes et plus abusives que les nationaux (Zetter et Ruaudel 2016, p. iii).

Pour les demandeurs d'asile, l'accès au travail est encore plus problématique, car ils ne bénéficient généralement pas du statut de résident et peuvent donc ne pas avoir le droit de travailler. Après un certain temps, certains pays accordent néanmoins aux demandeurs d'asile le droit de travailler. Mais ce droit est souvent limité à des secteurs spécifiques ou à un nombre maximum d'heures de travail par mois. Par ailleurs, les droits à la protection sociale des demandeurs d'asile en attente d'une décision afférente à leur demande sont parfois limités par la législation nationale (en octroyant par exemple uniquement l'accès aux soins médicaux). On doit toutefois en conclure que l'accès à un travail décent s'avère essentiel pour permettre aux réfugiés et autres personnes déplacées de force (y compris les demandeurs d'asile) de contribuer aux économies et aux sociétés des pays d'accueil – comme le reconnaissent les [Principes directeurs de l'accès au marché du travail des réfugiés et autres personnes déplacées de force](#), de l'OIT adopté en 2016.



Ratifications

Sur les 120 États Membres, 76 avaient déjà ratifié la Convention de 1951 sur les réfugiés en octobre 2020.



► Conventions et recommandations

Droit des réfugiés et des demandeurs d'asile à la protection sociale

L'accès à la protection sociale est un droit humain inscrit dans les instruments internationaux des droits de l'homme qui, en étendant ce droit à chaque membre de la société, indépendamment de son statut juridique, de son origine ou de sa nationalité, incluent les réfugiés et les demandeurs d'asile dans leur champ d'application.

En ce qui concerne les réfugiés, les Articles 20 à 24 de la Convention de 1951 contiennent des dispositions importantes sur le bien-être, l'assistance publique et la sécurité sociale. En particulier, l'Article 23 accorde l'égalité de traitement avec les nationaux en matière d'assistance, de secours public et de soins médicaux aux personnes dans le besoin en raison d'une maladie, de l'âge, d'une déficience physique ou mentale ou autres circonstances, et ce même lorsque les conditions de résidence ou d'affiliation ne sont pas remplies. L'Article 24 octroie quant à lui l'égalité de traitement aux réfugiés dans le cadre de l'examen de dispositions légales concernant la maternité, la vieillesse, l'invalidité, la maladie, les accidents du travail, les maladies professionnelles, le chômage, le décès, les charges de famille, etc. Les États contractants étendront en outre aux réfugiés le bénéfice des accords bilatéraux ou multilatéraux concernant le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition, et ce sous les mêmes conditions que pour les ressortissants des pays signataires des accords en question. De nombreux pays ont cependant émis des réserves quant à l'application de cet Article 24.

Les conventions et recommandations de l'OIT sur la sécurité sociale encouragent les pays à matérialiser le droit humain à la sécurité sociale à travers la conception et la mise en oeuvre de systèmes complets de protection sociale. Ces normes ont d'abord défini la sécurité sociale par rapport aux neuf risques à protéger (accès aux soins médicaux, nécessité d'assurer la sécurité des revenus en cas de maladie, de chômage, de maternité, d'accident du travail et maladies professionnelles, d'invalidité, de perte du soutien de famille et de vieillesse, ainsi que pour l'entretien des enfants). Les normes de sécurité sociale de l'OIT établissent les principes clés de gouvernance et de financement, ainsi que des niveaux minimaux de protection à atteindre en ce qui concerne les personnes couvertes, les conditions d'éligibilité, la durée et le niveau des prestations. Elles déterminent également que le principe de l'égalité de traitement devrait s'appliquer aux réfugiés sans aucune condition de réciprocité (voir Tableau 1).

Le cadre juridique international accorde donc clairement aux réfugiés l'égalité d'accès en matière de droits à la sécurité sociale dans le pays d'accueil. Comme cela a été mentionné précédemment, assurer l'intégration économique et sociale des réfugiés s'avère essentiel pour parvenir à une solution viable et durable tant pour les réfugiés que pour leur pays d'accueil. On constate toutefois que l'application des normes internationales se retrouve souvent entravée au niveau national par des cadres juridiques inadéquats et autres obstacles pratiques.

Encadré 1. Le Pacte mondial sur les réfugiés

Le Pacte mondial sur les réfugiés, approuvé en 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies, comprend un certain nombre d'engagements concernant la protection sociale des réfugiés et des communautés d'accueil, et notamment:

- l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux de santé afin de faciliter leur accès aux réfugiés et aux communautés d'accueil (para. 72);
- la facilitation de l'accès à des services sociaux et de soins de santé tenant compte de l'âge, du handicap et du genre (para. 75);
- la satisfaction de besoins alimentaires et nutritionnels immédiats, notamment grâce à une utilisation accrue des transferts monétaires ou des systèmes de protection sociale, et en soutenant l'accès aux filets de sécurité sociale tenant compte des besoins nutritionnels (para. 81).

► Conventions et recommandations

Tableau 1. Conventions et recommandations de l'OIT contenant des dispositions relatives au droit des réfugiés et des demandeurs d'asile à la protection sociale

Conventions et recommandations de l'OIT		Dispositions relatives au droit des réfugiés et des demandeurs d'asile à la protection sociale
C97	Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	Les dispositions de la C97 s'appliquent à tous les travailleurs employés hors de leur pays d'origine, y compris les réfugiés (voir l'Article 6 relatif à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale).
R086	Recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	La R86 complète la convention n° 97 et comprend des dispositions sur les réfugiés et les personnes déplacées (voir Articles 1, 4 et 21).
C102	Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952	L'Article 68 établit le principe de l'égalité de traitement avec les résidents nationaux. Des limitations sont possibles pour les prestations financées exclusivement ou d'une façon prépondérante par les fonds publics. L'application de cet article peut en outre être subordonnée à l'existence d'un accord bilatéral ou multilatéral prévoyant une réciprocité, ce qui peut entraver l'accès des réfugiés à ces prestations.
C118	Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962	L'Article 10.1 stipule que «les dispositions de la présente convention sont applicables aux réfugiés et aux apatrides sans condition de réciprocité». La convention établit que le principe d'égalité de traitement doit s'appliquer en ce qui concerne les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations d'accident du travail ou de maladies professionnelles et les prestations aux familles, et ce sans condition de résidence, même si une telle condition peut s'appliquer à d'autres prestations (voir Article 4 (2)).
C143	Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975	Ses dispositions s'appliquent à tous les travailleurs employés hors de leur pays d'origine, y compris les réfugiés. La Partie I invite les Membres à respecter les droits humains fondamentaux de tous les travailleurs migrants, y compris ceux en situation irrégulière (voir Article 9). La Partie II contient des dispositions visant à garantir l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants en situation régulière, y compris en matière de sécurité sociale (voir Article 10).
R151	Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975	Ses dispositions s'appliquent à tous les travailleurs employés hors de leur pays d'origine, y compris les réfugiés.
C157	Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982	L'Article 4.3 promeut la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux mettant en oeuvre le principe de la conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis, et précise que ces accords devraient s'appliquer aux réfugiés et aux apatrides résidant sur le territoire d'un État Membre. L'Article 9 stipule que «tout Membre doit garantir le service des prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse et de survivants, de rentes d'accident du travail et de maladie professionnelle, ainsi que des allocations au décès, auxquelles le droit est acquis en vertu de sa législation, aux bénéficiaires qui sont des ressortissants d'un Membre, des réfugiés ou des apatrides, quel que soit le lieu de leur résidence».
R167	Recommandations (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983	Les dispositions de cette recommandation s'appliquent aux réfugiés et aux apatrides (voir Paragraphes 2 et 3).
R202	Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012	Elle appelle à la mise en place de socles nationaux de protection sociale (SPS) dans le cadre de systèmes complets de protection sociale. Ces SPS devraient s'appliquer «au moins à tous les résidents et enfants, tels que définis par la législation nationale» (Voir Paragraphe 6).
R205	Recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017	Elle «s'applique à tous les travailleurs et demandeurs d'emploi et à tous les employeurs, dans tous les secteurs de l'économie touchés par les situations de crise résultant de conflits et de catastrophes» (Paragraphe 4). Le Paragraphe 33 de la Section XI (Réfugiés et rapatriés) stipule que les Membres devraient «faciliter, selon qu'il convient, la transférabilité des droits liés à l'emploi et des droits aux prestations de sécurité sociale, y compris les pensions, en conformité avec les dispositions nationales du pays d'accueil».

► **Obstacles, barrières, lacunes de protection et défis**

L'accès effectif des réfugiés et des demandeurs d'asile à la protection sociale peut être entravé par des obstacles juridiques et pratiques.

- **Exclusion juridique de la législation du travail et de la sécurité sociale du pays d'accueil** – Le droit d'accéder au marché du travail et/ou à la protection sociale peut être fondé sur la nationalité, le statut de résidence (souvent temporaire), le type d'emploi, la durée imprévisible du séjour et le nombre limité d'années de cotisations.
- **Absence de systèmes nationaux de sécurité sociale efficaces dans le pays d'accueil** – Cela peut limiter l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile à une protection sociale complète et adéquate.
- **Difficultés à atteindre la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture des droits aux prestations** – De nombreux réfugiés en âge de travailler et plus âgés ont par exemple passé une partie de leurs années de travail dans le pays d'où ils ont fui, et en raison de l'absence de transférabilité des cotisations accumulées, ils ont souvent le plus grand mal à atteindre le nombre minimum d'années de cotisation requises dans leur pays d'accueil. Ceci est également vrai lors du retour dans leur pays d'origine lorsque les conditions le permettent.
- **Impossibilité de se prévaloir de la protection de leur pays d'origine** – Étant donné qu'ils ont fui leur pays par crainte de persécutions, le «contrat social» avec leur pays d'origine est rompu.
- **Barrières linguistiques, barrières culturelles, discrimination, problèmes administratifs ou manque d'information et de connaissance de leurs droits** – Ce genre de problèmes peut exclure des réfugiés et des demandeurs d'asile de l'accès à la protection sociale même lorsqu'un accès leur est accordé par la législation nationale. Certains pays peuvent être réticents à fournir aux réfugiés et aux demandeurs d'asile un accès à la protection sociale car cela pourrait être considéré comme un premier pas vers l'octroi d'un permis de séjour permanent et une intégration plus poussée à la communauté d'accueil.
- **Absence de représentation ou de consultation** dans la conception et la gouvernance des programmes concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile – Cela peut affecter l'adéquation des réponses politiques à leurs besoins.
- **Obstacles géographiques et financiers** – À titre d'exemple, comme de nombreux réfugiés et demandeurs d'asile vivent dans des zones reculées ou des camps de réfugiés et travaillent dans l'économie informelle avec une faible rémunération et un accès limité ou inexistant aux institutions financières, ils ne peuvent souvent pas se permettre d'acquiescer des produits de première nécessité, d'obtenir des soins médicaux ou un logement, et encore moins de s'acquiescer de cotisations sociales.



► **Comment étendre la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile?**

Les États ont plusieurs choix politiques à leur disposition:

Options de politique à mener:

1. Ratifier les instruments juridiques pertinents et mettre la législation nationale en conformité avec les normes internationales. Cela s'applique à la Convention de 1951, au Protocole de 1967, au Pacte international de 1976 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'aux conventions pertinentes de l'OIT.

2. Adapter les systèmes de protection sociale existants ou établir de nouveaux systèmes dont des socles de protection sociale, pour répondre aux besoins spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile, en particulier en ce qui concerne les exigences de cotisation et de résidence. Les cadres juridiques nationaux devraient par exemple permettre aux réfugiés et aux demandeurs d'asile d'accéder à la protection sociale et inclure des dispositions garantissant l'égalité de traitement entre réfugiés et nationaux.

3. Promouvoir l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile au marché du travail formel. Cela peut nécessiter l'adoption d'une législation appropriée et/ou un changement de politique, ainsi que la suppression des obstacles pratiques à l'accès au marché du travail.

4. Identifier et adopter des mesures à même d'éliminer les obstacles pratiques à l'exercice effectif de leurs droits par les réfugiés et les demandeurs d'asile. Ces mesures pourraient inclure des campagnes d'information, l'embauche de médiateurs culturels et linguistiques, la traduction de documents et de brochures dans d'autres langues, la mise en place de campagnes de lutte contre la discrimination et la prise en compte de la diversité culturelle dans les systèmes juridiques et administratifs.

5. Canaliser l'aide humanitaire et/ou l'aide au développement pour renforcer les systèmes de protection sociale des réfugiés, des demandeurs d'asile et des communautés d'accueil.

► Comment étendre la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile?

Exemples

- La loi **paraguayenne** sur les réfugiés stipule que «les réfugiés ont droit au travail, à la sécurité sociale et à l'éducation dans les mêmes conditions que les citoyens» (Loi générale sur les Réfugiés N° 1938 de 2002, Article 25). Des dispositions similaires sont prévues dans plusieurs législations, dont la plupart des **pays européens**, ainsi que **l'Arménie**, la **Mauritanie**, le **Nicaragua**, le **Nigeria**, le **Paraguay**, le **Sénégal**, la **Corée du Sud** et **l'Uruguay**, entre autres.
- En **France**, des mesures ont déjà été prises par l'entremise de dispositions du Code de la sécurité sociale pour exempter explicitement les réfugiés des exigences de résidence afférentes à l'accès aux prestations familiales et de vieillesse. Des dispositions similaires sont incluses dans le système **australien**, qui exempte les réfugiés du délai de carence de deux ans qui empêche l'accès direct des citoyens étrangers à la sécurité sociale.
- Au **Ghana**, des mesures ont été prises en 2016 par le HCR pour intégrer ses services aux réfugiés au système de santé national. Cela comprend un accord de financement de la santé en vertu duquel les réfugiés contribuent progressivement au système par le biais d'une contribution annuelle versée lors de l'enregistrement et du renouvellement de leurs papiers.
- En 2016, deux protocoles d'accord ont été signés entre le ministère **égyptien** de la Santé et de la Population et le HCR. Ces protocoles d'accord accordent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile de toutes nationalités un droit d'accès égal à celui des citoyens égyptiens aux services publics de santé primaires, secondaires et d'urgence.
- En 2006, **l'Ouganda** a mis en application une [loi sur les réfugiés](#) qui établit leurs droits à vivre, travailler et posséder des terres dans les zones urbaines. En dépit de ces droits juridiquement garantis, des problèmes subsistent en termes d'égalité de traitement entre réfugiés et nationaux, notamment en raison du manque de reconnaissance des compétences et de son impact sur les salaires (HCR 2021b).

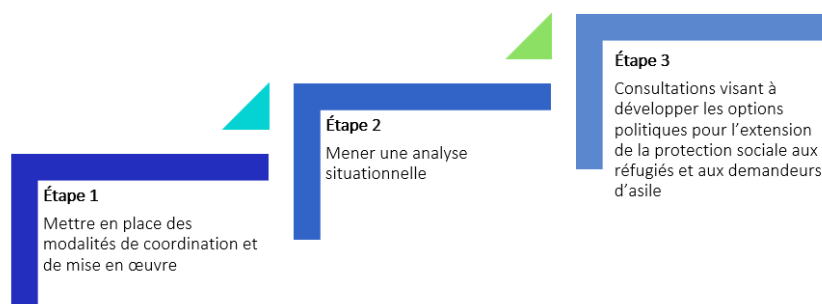
► Étendre la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile: Un processus en trois étapes

Le processus par étape et l'aide-mémoire ci-après s'inspirent du paragraphe 14 (voir Encadré 2) de la [recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale, 2012](#), et du guide de l'OIT [Social Protection Assessment Based National Dialogue](#) (Guide ABND).

Le Guide ABND propose des orientations sur la façon d'identifier les lacunes en matière de protection

sociale, d'établir des priorités et de développer des stratégies nationales d'extension de la couverture et de renforcement des systèmes de protection sociale, conformément à la [stratégie bidimensionnelle de l'OIT](#), qui vise quant à elle à garantir au minimum un niveau de base de protection sociale pour toutes et tous (socles de protection sociale) et l'élévation progressive des niveaux de protection. Ces stratégies peuvent inclure: i) l'amélioration du régime en termes de niveau ou de portée des prestations; ii) l'extension des régimes existants à de nouveaux groupes ou catégories de travailleurs; iii) la création de nouveaux régimes de protection sociale.

L'OIT recommande la mise en oeuvre de stratégies et de régimes de protection sociale inclusifs et complets. Voici un exemple d'étapes à suivre pour étendre la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans un tel cadre.



Étape 1: Mettre en place des modalités de coordination et de mise en œuvre

- Identifier les principales parties prenantes (ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, du Travail et de la Sécurité sociale/Affaires sociales, organisations de travailleurs, représentants des employeurs, institutions de sécurité sociale, autres ministères concernés, Organisations Non-Gouvernementales (ONG)/ Organisations de la Société Civile (OSC), universités, représentants du secteur privé, principales agences humanitaires, comme le HCR);
- Créer un groupe de travail tripartite pour mener l'analyse situationnelle et le processus de consultation (étapes 2 et 3) visant à développer les options politiques pour l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Ce groupe de travail devra désigner sa direction et identifier ses modalités de travail et ses objectifs. Il pourra également être impliqué dans la mise en oeuvre et le suivi;
- Il peut s'avérer nécessaire de créer des sous-groupes de travail à caractère technique en fonction des besoins (juridique, actuariel/financier, communication, etc.) pour accompagner les étapes ci-dessous et en rendre compte au groupe de travail tripartite;
- Tout au long du processus décrit ci-dessous, des efforts devraient être faits pour garantir une représentation adéquate des organisations de réfugiés et, le cas échéant, d'employeurs de réfugiés.
- Identifier les partenaires techniques et financiers potentiels.

Étape 2: Mener une analyse situationnelle

Une analyse situationnelle vise à fournir une vue d'ensemble du contexte de la protection sociale dans un pays donné et à améliorer la compréhension des caractéristiques et des besoins des réfugiés, des niveaux de couverture et des obstacles auxquels ils sont confrontés pour accéder à la protection sociale. Il s'agit d'une étape essentielle pour orienter le processus de prise de décision et les réformes à mener.

- Procéder à un examen documentaire des informations disponibles. Cela comprend l'identification et l'analyse des données nationales existantes, et notamment les enquêtes, les sources administratives, les recherches et les rapports disponibles, ainsi que les microdonnées issues des enquêtes nationales sur la main-d'oeuvre et les ménages.

- Organiser des entretiens et des discussions de groupe avec des réfugiés et des demandeurs d'asile, des agences humanitaires sélectionnées, des ministères concernés, des institutions de sécurité sociale, des ONG, des OSC et autres;
- Prendre en compte les problématiques de genre, d'âge, d'ethnicité, de handicap, ainsi que les conditions de vie (milieu urbain vs. camps ou environnements de type camp), dans le processus de collecte des données, les entretiens et l'analyse;
- Réunir les informations recueillies dans un rapport d'analyse situationnelle qui doit inclure a minima les informations suivantes:
 - profil démographique des réfugiés et des demandeurs d'asile; statistiques sur les déplacements et la sécurité sociale; dossiers administratifs lorsqu'ils sont disponibles (avec des informations sur le sexe, l'âge, le pays d'origine, le statut de réfugié et d'emploi);
 - nombre de ratifications et de mises en oeuvre effectives des conventions de l'ONU et de l'OIT;
 - lois, politiques, conventions de sécurité sociale (multilatérales et/ou bilatérales), régimes et programmes pertinents pour la couverture de protection sociale des réfugiés et des demandeurs d'asile (par exemple, informations sur les régimes de sécurité sociale par branche, niveau/ensemble de prestations, source de financement, restrictions existantes à la couverture en fonction de la nationalité et/ou de la résidence);
 - cadres juridiques nationaux prévoyant l'égalité de traitement entre réfugiés et nationaux;
 - fonctionnement et capacité des institutions de sécurité sociale, des services de santé et d'assistance sociale, de l'inspection du travail et d'autres services administratifs compétents ou d'autres partenaires (tels que les ONG ou les organisations internationales) responsables de la gestion, de la mise à disposition et/ou du suivi des prestations de sécurité sociale;
 - études actuarielles récentes et autres documents pertinents pour établir la situation financière actuelle des régimes de sécurité sociale;
 - mécanismes de financement de l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile;
 - évaluation de la capacité contributive des réfugiés et des demandeurs d'asile;
 - obstacles pratiques rencontrés par les réfugiés et les demandeurs d'asile pour accéder à la protection sociale (tels que le manque d'informations, les barrières linguistiques et culturelles, la complexité des démarches administratives, la discrimination, les conditions de vie, l'éloignement des camps de réfugiés, les contraintes financières, etc.).
- Cartographier les programmes de protection sociale entièrement ou partiellement soutenus (techniquement et/ou financièrement) par les partenaires de développement;
- Analyser les politiques et programmes nationaux pertinents (relatifs à l'emploi, à la migration/réfugiés, à l'éducation, à la formation, etc.) pour assurer la cohérence des recommandations;
- Analyser les informations, identifier les lacunes en matière de protection et proposer des recommandations conformes aux normes de l'OIT et aux bonnes pratiques internationales.

Étape 3: Consultations visant à développer les options politiques pour l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile

- Organiser une réunion tripartite avec les parties prenantes concernées et identifiées à l'Étape 1 pour présenter les conclusions et les recommandations de l'analyse situationnelle et pour identifier différentes options politiques appropriées et sensibles au genre (voir la liste des options possibles ci-dessus) reflétant les priorités nationales;
- Réaliser une étude de faisabilité et une analyse des coûts des options politiques sélectionnées, en utilisant par exemple [le modèle du protocole d'évaluation rapide \(RAP\) de l'OIT](#);
- Organiser une réunion tripartite pour présenter les conclusions du protocole d'évaluation rapide et se mettre d'accord sur les options politiques à mettre en oeuvre, sous réserve de leur validation par les autorités concernées (telles que le parlement ou les ministères concernés);
- Élaborer une feuille de route pour soutenir la mise en oeuvre des options politiques sélectionnées, établir un mécanisme de suivi et d'évaluation, et une stratégie de communication. La feuille de route et le mécanisme de suivi et d'évaluation devraient inclure des dispositions pour collecter et actualiser les données, et notamment les informations sur la couverture, l'éligibilité et le paiement des prestations; les activités visant à améliorer les capacités des partenaires de mise en oeuvre; et les procédures appropriées de réclamation et de plainte.

Encadré 2. Paragraphe 14 de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012

Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre les stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, les Membres devraient:

- a. fixer des objectifs reflétant les priorités nationales;
- b. identifier les lacunes et les obstacles en matière de protection;
- c. chercher à combler ces lacunes par le biais de régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, à caractère contributif, non contributif ou les deux, y compris en étendant les régimes contributifs existants à toutes les personnes concernées ayant une capacité contributive;
- d. compléter la sécurité sociale par des politiques actives du marché du travail, y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures, selon qu'il convient;
- e. préciser les besoins financiers et les ressources, ainsi que les délais et les étapes pour la réalisation progressive des objectifs;
- f. mieux faire connaître leurs socles de protection sociale et leurs stratégies d'extension et lancer des programmes d'information, y compris dans le cadre du dialogue social.

► **Aide-Mémoire**

Cet aide-mémoire peut aider les décideurs politiques et les acteurs du domaine à identifier les questions clés à prendre en compte et les actions à mener dans le cadre de l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Consultations/méthodologie

- Avez-vous interrogé des réfugiés et des demandeurs d'asile sur les défis auxquels ils sont confrontés, notamment en ce qui concerne l'accès à la protection sociale?
- Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont-ils représentés dans votre pays ou existe-t-il des restrictions interdisant la liberté syndicale et la négociation collective?
- Existe-t-il des organisations internationales, des ONG et/ou des OSC fournissant une assistance directe aux réfugiés et aux demandeurs d'asile? Les cas échéant, les avez-vous consultées?
- Avez-vous consulté d'autres parties prenantes majeures (telles que des employeurs, d'anciens demandeurs d'asile/réfugiés, des administrateurs de la sécurité sociale, des agences humanitaires, etc.) pour évaluer les lacunes en matière de protection et les obstacles pratiques rencontrés par les réfugiés et les demandeurs d'asile?
- Les problématiques liées au genre ont-elles été prises en compte dans le processus de consultation?

Disponibilité des statistiques/informations

- Avez-vous accès à des données précises et fiables sur la couverture de protection sociale des réfugiés et des demandeurs d'asile dans et entre les pays?
- Les données sont-elles ventilées par sexe/genre, âge, nationalité, profession et lieu de résidence?
- Existe-t-il des informations appropriées concernant le programme/régime de protection sociale et les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile? Ces informations sont-elles présentées dans des langues adaptées à la réalité locale?
- Une évaluation de la marge de manœuvre budgétaire a-t-elle été réalisée récemment?

Considérations juridiques et pratiques

- Votre pays a-t-il ratifié et mis en oeuvre les principales conventions et recommandations de l'ONU et de l'OIT relatives à la protection sociale des réfugiés et des demandeurs d'asile (voir Tableaux 1 et 2)?
- Les cadres juridiques nationaux permettent-ils aux réfugiés et aux demandeurs d'asile d'accéder à la protection sociale et de leur garantir l'égalité de traitement avec les nationaux?
- Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont-ils autorisés à travailler dans votre pays, leur permettant ainsi d'accéder à des régimes de protection sociale contributifs/basés sur l'emploi?
- Si les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler dans votre pays, mais que les réfugiés le sont, des mesures ont-elles été mises en place pour réduire les délais des procédures d'obtention du statut de réfugié?
- Concernant les programmes/régimes de protection sociale de votre pays:
 - Couvrent-ils les réfugiés et les demandeurs d'asile et pour quels risques?
 - Offrent-ils une protection équivalente à celle des nationaux?
 - Existe-t-il des conventions bilatérales/multilatérales de sécurité sociale et/ou des accords bilatéraux de travail?
 - Les démarches administratives sont-elles simples et faciles à réaliser tant pour les réfugiés et les demandeurs d'asile que pour leurs employeurs (si les réfugiés et les demandeurs d'asile sont autorisés à travailler dans le pays)? Ces démarches sont-elles traduites dans les langues pertinentes?
 - Existe-t-il des activités régulières de renforcement des capacités pour les institutions nationales de sécurité sociale?
 - De nouveaux programmes/régimes de protection sociale ont-ils été établis ou ceux existants ont-ils été adaptés pour répondre aux besoins spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile?
 - Les prestations de protection sociale existantes ont-elles été adaptées pour les rendre plus accessibles aux réfugiés (en supprimant ou en assouplissant par exemple les exigences minimales de résidence)?
 - Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont-ils accès à un socle national de protection sociale?
 - Sachant que les réfugiées et les demandeuses d'asile sont les plus vulnérables, ces programmes et régimes prennent-ils en compte les problématiques de genre?
- Avez-vous envisagé des mesures complémentaires pour surmonter les obstacles administratifs, pratiques et organisationnels rencontrés par les réfugiés et les demandeurs d'asile? Cela pourrait inclure des campagnes de sensibilisation, la traduction des informations liées aux régimes de sécurité sociale, l'embauche de médiateurs culturels et linguistiques, l'organisation de campagnes contre la discrimination, l'intégration de la diversité culturelle dans les systèmes juridiques et administratifs, ainsi que la mise en oeuvre de procédures de plainte, etc.

Coopération

- Existe-t-il des opportunités de coopération et de collaboration renforcées avec les acteurs de l'aide humanitaire, du développement et d'autres secteurs concernés, notamment par le biais de mécanismes de financement/solidarité pour soutenir l'extension de la protection sociale aux réfugiés et aux demandeurs d'asile?

► Références

AGNU (Assemblée générale des Nations unies). 1948. Déclaration universelle des droits de l'homme, 217 A (III), disponible à l'adresse suivante: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47a080c92>

---. 1966a. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 993, p. 3 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50a22>

---. 1966b. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50332>

Canonge, James. Building Social Protection Floors with the ILO: Together, to Change the Lives of Millions of Refugees. Genève: OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53288>.

HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés). 2021a. Decent Work for Refugees: UNHCR Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees.

---. 2021b. Knowledge Brief: Improving employment outcomes for refugees.

---. 2011a. Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas.

---. 2011b. Ensuring Access to Health Care. Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas.

OIT (Organisation internationale du Travail) 2021a. Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees, and their Families: Guide for Policymakers and Practitioners.

---. 2021b. Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022: La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur

---. 2018. Building Social Protection for All: ILO Global Flagship Programme, 2018 Annual Report.

---. 2017. Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.

---. n.d. Social protection. Genève: OIT. <https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/social-protection/lang--en/index.htm>

Zetter, Roger and Héloïse Ruaudel. 2016. Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment. Banque mondiale.

Pour nous contacter

Consultez nos sites Web pour des mises à jour régulières:

Site de l'OIT sur les migrations de main-d'œuvre cliquez [ici](#)

Site de l'OIT sur la protection sociale cliquez [ici](#)

Site Internet de l'AISS cliquez [ici](#)

Organisation Internationale du Travail

Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22
Suisse

www.ilo.org

Département des conditions de travail et égalité

Service des migrations de main d'oeuvre
kaziaoul@ilo.org

Département de la protection sociale
vanpanhuys@ilo.org

Association internationale de la sécurité sociale
brener@ilo.org