



MANUEL

sur l'extension de la couverture
de la sécurité sociale
aux travailleurs migrants



Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou

tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Bien que beaucoup de soins aient été apportés à la préparation et à la reproduction des présentes données/ informations, l'AISS décline toute responsabilité pour les éventuelles inexactitudes, omissions ou autres erreurs dans ces informations et, d'une manière plus générale, pour tout préjudice financier ou autre pouvant résulter de l'utilisation de cette information.

La présente publication est mise à disposition dans le cadre d'une licence Creative Commons Paternité, Pas d'utilisation commerciale, Pas de modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).

Elaboré sous la responsabilité de la Branche Développement de la sécurité sociale de l'AISS, le présent manuel a été rédigé par Simon Brimblecombe, avec les contributions et les commentaires d'Edmundo Mao de Ferro Martinho, Florian Leger, Raul Ruggia, Dmitri Karasyov, Guillaume Filhon, Gwenaël Dhaene, Shea McClanahan, Magid Fathallah, Maribel Ortiz, Cherry Thompson-Senior et Yukun Zhu.

Tous les manuels de l'AISS consacrés à l'extension de la sécurité sociale peuvent être téléchargés à l'adresse www.issa.int/resources.

Association internationale de la sécurité sociale (AISS)
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

ISBN: 978-92-843-2198-1

© Association internationale de la sécurité sociale 2012

Sommaire

Préface	4
Résumé	5
1. Travailleurs migrants	10
1.1. Définition et description	10
1.2. Définition de l'extension de la couverture de la sécurité sociale	20
1.3. Importance de l'extension de la couverture aux travailleurs migrants	20
1.4. Freins à l'extension de la couverture aux travailleurs migrants	23
1.5. Une couverture au titre du régime général ou un régime spécial pour les travailleurs migrants?	25
2. Travailleurs migrants internes	28
2.1. Obstacles à l'extension de la couverture aux travailleurs migrants internes et solutions proposées	28
3. Travailleurs migrants internationaux	35
3.1. Obstacles juridiques	35
3.2. Obstacles pratiques	48
3.3. Rendre la sécurité sociale plus attrayante pour les travailleurs migrants et améliorer les prestations	54
4. Conclusion	58
Annexe	59
Bibliographie	64

Préface

Adoptée en 2010, la Stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale définit le rôle particulier que peuvent jouer les organisations de sécurité sociale dans la réalisation de l'objectif qui a été fixé de fournir une couverture de sécurité sociale réelle à une plus grande part de la population mondiale. Elle décrit également le soutien que l'AISS, en tant qu'association regroupant des organisations de sécurité sociale, doit apporter à ses membres pour les aider dans les efforts qu'ils déploient dans le domaine de l'extension de la couverture.

Lors de la mise en œuvre des programmes de sécurité sociale et des initiatives visant à étendre la couverture, les difficultés administratives posées par la couverture de certains groupes de population constituent un obstacle pour les institutions de sécurité sociale. Les groupes de population difficiles à couvrir comprennent généralement les travailleurs indépendants non agricoles, les migrants, les employés de maison, ainsi que les travailleurs et salariés de l'agriculture et de la pêche. L'extension de la couverture de la sécurité sociale représente par ailleurs un enjeu pour l'égalité des sexes, les femmes ayant souvent moins la possibilité d'accéder à une prise en charge adéquate.

Dans le cadre d'un vaste projet destiné à défendre l'extension de la couverture de la sécurité sociale, qui s'inscrit dans le droit fil de sa stratégie, l'AISS a préparé deux manuels sur les méthodes et solutions administratives permettant d'étendre la couverture aux groupes difficiles à couvrir et élabore des Lignes directrices pour aider les administrations de la sécurité sociale à y parvenir. Le premier manuel concerne les travailleurs indépendants. Ce deuxième manuel met en évidence les principaux obstacles à l'extension et à l'amélioration de la couverture des travailleurs migrants et propose des mesures pour y remédier.

Il rassemble des outils qui seront en permanence développés, mis à jour et améliorés et qui intégreront les expériences des organisations membres de l'AISS. S'il aborde le rôle des prestations non contributives, il traite principalement de la fourniture de prestations par le biais de régimes d'assurance sociale contributifs.

Hans-Horst Konkolewsky
Secrétaire général de l'AISS

Résumé

On compte plus d'un milliard de migrants internes et internationaux dans le monde et ce nombre est en progression rapide. Les migrations internationales, qui représentent plus d'un quart de la totalité des flux migratoires, sont en pleine mutation. Alors qu'on les considérait généralement comme un processus Sud-Nord (BIT, 2012a), on constate que les migrations Sud-Sud deviennent plus importantes. Les migrants internes – qui se déplacent au sein même de leur pays d'origine – représentent quant à eux plus de 10 pour cent de la population mondiale et 40 pour cent d'entre eux vivent en Asie. Dans beaucoup de pays et de régions du monde, la mobilité des zones rurales vers les zones urbaines draine des flux importants. Etant donné l'importance et la nature vulnérable de cette catégorie de population, offrir une couverture aux travailleurs migrants est indispensable si les systèmes nationaux de sécurité sociale espèrent réaliser leurs objectifs en matière de couverture.

Les travailleurs migrants exercent une forte influence sur l'économie de leur pays d'origine – les envois de fonds effectués par ces travailleurs représentent plus de 10 pour cent du produit intérieur brut (PIB) dans plusieurs pays. Les flux migratoires ont également des conséquences économiques, démographiques et sociales, dont certaines sont favorables au pays d'accueil:

- Les migrants apportent un savoir-faire et des compétences qui n'existent pas forcément ou pas suffisamment dans le pays d'accueil.
- Les migrants ont souvent l'esprit d'entreprise et une forte capacité de travail. Bien qu'ils présentent des profils différents, les migrants du secteur formel ont généralement les moyens financiers de quitter leur région ou leur pays.
- Les travailleurs migrants se situent généralement dans la tranche d'âge de 20-39 ans. Ils ont terminé et fini de payer leurs études et exercent déjà une activité économique. Ils sont souvent plus jeunes que la population du pays et contribuent à rajeunir le profil démographique de ce dernier.

L'arrivée de migrants pose souvent des problèmes aux responsables de l'action publique. D'après les données disponibles, elle pourrait influencer à la baisse sur les salaires et il convient aussi de gérer les effets des flux migratoires sur le plan culturel et en termes d'intégration – notamment lorsque les migrants s'installent majoritairement dans une région particulière.

Le rôle des travailleurs migrants dans le développement économique d'un pays n'est que l'une des nombreuses raisons pour lesquelles les systèmes de sécurité sociale doivent offrir une couverture à cette partie de la population. Leur nombre augmentant dans de nombreux pays, il ne sera possible de réaliser des avancées significatives en termes d'objectifs de couverture que si des mesures sont prises pour leur offrir une protection sociale. Il existe également d'autres raisons. Outre le

fait de répondre aux besoins élémentaires et aux attentes en matière de protection sociale des travailleurs migrants et aux membres de leur famille à leur charge, l'extension de la couverture offre des avantages à la société en général et aux systèmes de sécurité sociale en particulier:

- La sécurité sociale fournit des prestations et des services essentiels qui permettent d'atténuer les risques auxquels font face ceux qui font souvent partie des populations les plus vulnérables. L'extension de la couverture aux travailleurs migrants est par conséquent incontestablement une question de respect des droits de l'homme.
- Une couverture de sécurité sociale plus large consolide la cohésion sociale, est favorable à la croissance économique et renforce le soutien de la population à l'égard des régimes de sécurité sociale.
- La couverture des travailleurs migrants peut également être considérée comme importante par le reste de la population pour des raisons d'équité (dans le cas des travailleurs détachés, par exemple).
- Les travailleurs migrants peuvent contribuer à améliorer la situation démographique d'un pays et sont fréquemment, durant leur existence, des contributeurs nets aux régimes de sécurité sociale.
- Enfin, la couverture des travailleurs migrants vient à l'appui d'autres efforts déployés pour faire reculer le secteur informel au profit du secteur formel, encourage et favorise la mobilité des salariés et empêche l'exploitation des travailleurs migrants.

Par conséquent, en élargissant la couverture sociale aux travailleurs migrants, la sécurité sociale couvre ceux qui ont besoin d'une protection sociale conformément à sa fonction tout en soutenant la croissance économique et en renforçant la cohésion sociale. Dans le même temps, la sécurité sociale peut contribuer à résoudre les difficultés liées aux flux migratoires, par exemple en participant à l'amélioration de l'intégration et en élargissant progressivement la couverture aux migrants, et donc à augmenter le nombre de ces travailleurs dans le secteur formel en proposant des mesures concrètes pour lutter contre le risque de stagnation ou de baisse des salaires provoqué par le dumping social ou contre d'autres conséquences de même type des migrations.

Or, l'affiliation des travailleurs migrants aux régimes de sécurité sociale pose souvent des problèmes aux institutions de sécurité sociale parce que ces travailleurs ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les autres – ils ont des carrières plus courtes sur le marché économique du pays d'accueil, changent fréquemment d'emploi, exercent souvent dans le secteur informel, sont séparés de leur famille à leur charge, etc. De surcroît, ils travaillent moins souvent dans le cadre de la relation employeur/salarié sur laquelle de nombreux régimes de sécurité sociale sont fondés. S'ajoutent à cela d'autres difficultés, notamment:

- Difficulté à prévoir les effectifs et les caractéristiques des travailleurs migrants. Les études montrent que ces travailleurs sont souvent les premiers à subir les conséquences des crises économiques, et l'instabilité des flux constitue une difficulté pour les administrations de sécurité sociale en termes de gestion et de planification.

- Les travailleurs migrants forment un groupe hétérogène – au sein duquel on trouve aussi bien des travailleurs du secteur informel, pauvres et vulnérables, majoritairement de sexe féminin, que des salariés aisés qui migrent dans le cadre de la mobilité professionnelle.
- Des horizons culturels et linguistiques d'origine très diverse, ce qui rend l'extension de la couverture particulièrement compliquée.
- La séparation de ces travailleurs et des membres de leur famille à leur charge, si bien qu'il est encore plus difficile de leur offrir, ainsi qu'à leur famille, une couverture adéquate.
- L'absence d'information concernant la situation personnelle des travailleurs migrants, qui ne sont pas nécessairement répertoriés dans les systèmes informatiques nationaux et ne font pas toujours appel aux mêmes groupes de soutien que les citoyens du pays d'accueil.
- Les travailleurs migrants exercent souvent dans le secteur informel et ont en général des carrières plus courtes, ce qui se répercute sur leurs droits (par exemple dans les systèmes où les critères d'attribution, période de résidence ou effort contributif notamment, impliquent des durées relativement longues), sur la portabilité et la transférabilité de leurs prestations, et sur le rôle de l'employeur en matière de recouvrement et de versement des cotisations de sécurité sociale.
- La couverture des travailleurs migrants entraîne souvent des contraintes administratives importantes, telles que la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres organismes, la plupart du temps implantés à l'étranger, de gérer les données personnelles et relevés de cotisations généralement complexes des travailleurs migrants, ainsi que de communiquer dans des langues différentes.
- Compte tenu de leur parcours professionnel fragmenté, les travailleurs migrants perçoivent souvent des prestations de retraite nettement inférieures à celles des non-migrants ayant un travail équivalent. Cela peut s'expliquer par l'existence de périodes où ils ne possédaient pas de couverture sociale, des taux d'accumulation plus élevés en fin de périodes de cotisation ou l'impossibilité d'avoir pu remplir les conditions minimales d'attribution. Si les accords multilatéraux peuvent résoudre certaines de ces questions, l'adéquation des prestations de retraite demeure un problème majeur.

Pour véritablement surmonter ces différents obstacles, il faut à la fois une volonté politique forte, une conception adaptée des prestations et des mesures administratives appropriées. Le présent manuel présente certaines d'entre elles, qui ont permis d'améliorer la couverture des travailleurs migrants – internes comme internationaux. Elles comprennent les exemples indiqués ci-après.

Parmi les **mesures de politique publique** visant à étendre la couverture aux travailleurs migrants figurent:

- La prise en compte des travailleurs migrants dans la définition des travailleurs couverts par la législation sur la sécurité sociale ou l'adaptation de la structure des prestations et des cotisations. Ces dernières peuvent consister en une réduction de la durée minimale de cotisation ou des délais de carence ou en une simplification du calcul des cotisations.

- La mise en place pour ces travailleurs de régimes volontaires servant des prestations spécifiquement conçues en fonction de leur situation (épargne-retraite, prise en charge des frais médicaux, bourses de voyage et prestations familiales, par exemple).
- Des mesures visant à protéger les droits acquis par les travailleurs migrants et à assurer la portabilité et la transférabilité des droits garantis.
- L'amélioration de la conservation des droits au sein d'une même juridiction et entre différents régimes nationaux, à travers l'harmonisation des règles qui régissent les prestations et la mise en place de procédures permettant de valider, de transférer et de verser les prestations acquises et en garantissant une coordination adaptée des institutions de sécurité sociale afin d'assurer une gestion et une administration efficaces des dossiers.
- L'amélioration de l'adéquation des prestations offertes aux migrants au titre des régimes obligatoires et volontaires en instaurant des mécanismes de financement efficaces et en créant ou en supprimant des mesures dissuasives pour encourager les migrants à s'affilier à ces régimes.
- Les accords multilatéraux et bilatéraux jouent un rôle particulièrement important à cet égard. Il importe que ces accords contiennent certains principes, notamment l'égalité de traitement des travailleurs migrants, l'affiliation du travailleur migrant à la sécurité sociale (à un régime de pension contributif, par exemple) dans un seul pays, la protection des droits acquis, la description des mécanismes et des différentes sources de financement des prestations et la garantie de leur mise en œuvre effective. L'efficacité de ces accords dépend des capacités des institutions de sécurité sociale en matière d'administration et de gestion.

Si la volonté politique et les actions publiques qui en découlent jouent un rôle important, l'adoption de **mesures appropriées sur le plan de l'administration et de la gestion** est également indispensable. Elles englobent notamment:

- l'instauration d'une coopération étroite avec des partenaires et les organisations qui représentent les migrants afin de favoriser l'affiliation;
- la mise en place de guichets mobiles¹, la simplification des procédures et l'assouplissement des critères d'affiliation afin d'encourager les travailleurs à s'affilier;
- l'utilisation de la langue des travailleurs migrants pour communiquer avec eux et le recours aux modes de communication les plus adaptés;
- l'évaluation des conséquences et la mise en pratique des accords bilatéraux et multilatéraux, notamment en matière de tenue des dossiers, de communication d'informations, de mécanismes de paiement et de coordination entre organismes à l'échelle nationale et internationale;
- une exploitation judicieuse des technologies de l'information et de la communication pour enregistrer, suivre et calculer les droits, ainsi que pour faciliter la coordination avec d'autres organismes de sécurité sociale et partenaires (AISS, 2013c).

1. Il s'agit généralement de bureaux installés temporairement dans un lieu donné, qui change régulièrement.

Les institutions de sécurité sociale peuvent également jouer un rôle important à travers l'adoption d'autres mesures destinées à rendre les prestations plus attrayantes (il s'agit là d'un aspect particulièrement important en ce qui concerne les régimes volontaires), à sensibiliser le public et à améliorer sa perception de l'intérêt de la sécurité sociale, à aider les travailleurs et leur famille à différentes étapes de leur existence et à faire en sorte que le reste de la population ait une image plus positive des travailleurs migrants. Cela repose en particulier sur les aspects suivants:

- une formation à la sécurité sociale dans différentes langues et à différentes étapes de la vie;
- des mesures d'aide en faveur des travailleurs migrants lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine (sous forme par exemple d'octroi d'allocations de voyage et en facilitant leur prise en charge par le système de sécurité sociale de leur pays d'origine et leur réinsertion sur le marché du travail);
- la mise en place de prestations adaptées et de mesures d'aide financière pour inciter les travailleurs migrants à s'affilier à des régimes volontaires;
- des mesures en faveur des membres de la famille, sous forme de prestations spécifiques ou de mesures administratives (émission par exemple de deux cartes de sécurité sociale permettant au travailleur migrant et au conjoint à sa charge de solliciter des prestations même s'ils ne vivent pas au même endroit).

La prise en compte de l'ampleur des obstacles à surmonter pour élargir la couverture aux travailleurs migrants, du poids croissant de cette population sur le plan économique, et de la précarité qui la caractérise souvent, en particulier dans le cas des migrants travaillant dans le secteur informel, justifie une poursuite des efforts (AISS, 2010). En raison de la mondialisation et des conséquences du changement climatique, le nombre des travailleurs migrants continuera certainement à croître. Associer des mesures de politique publique et des mesures administratives efficaces permet d'accomplir des avancées non négligeables. Le présent manuel fournit des exemples d'initiatives couronnées de succès et montre que couvrir les migrants, internes et internationaux, a des effets positifs pour la sécurité sociale et la société dans son ensemble.

1. Travailleurs migrants

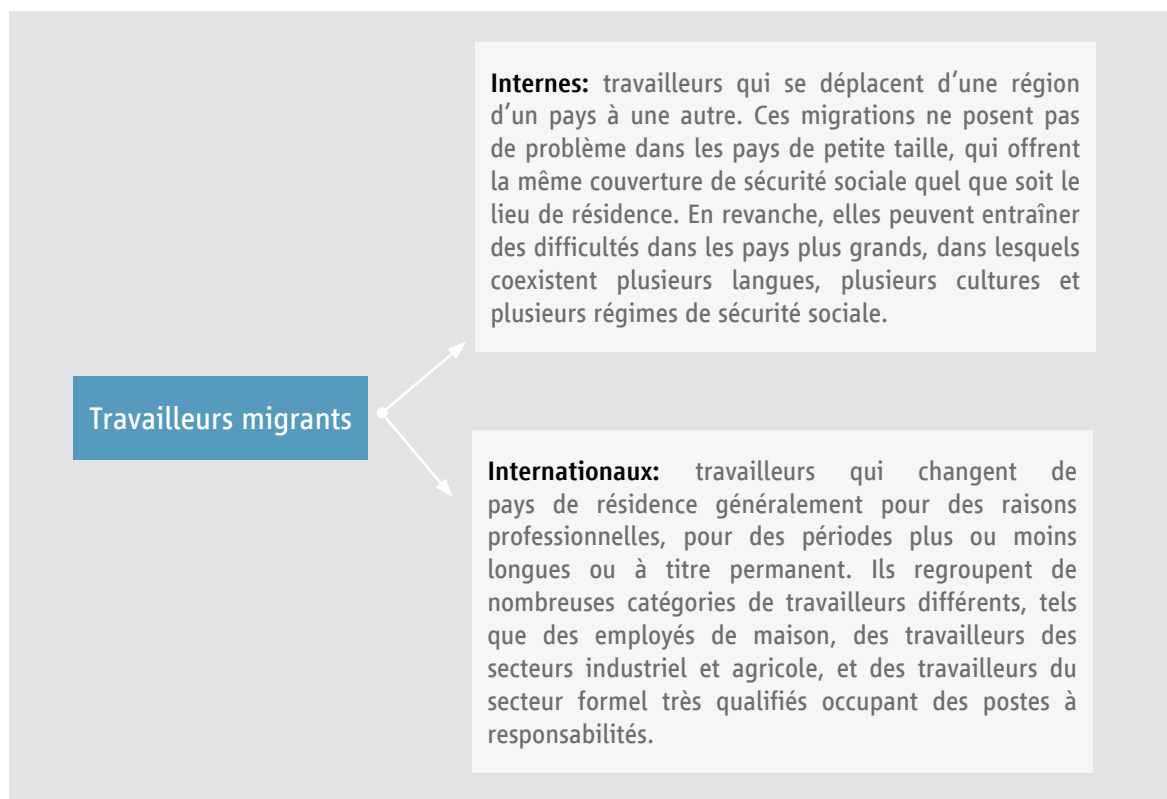
L'extension de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs migrants pose des difficultés. Pour que des progrès notables puissent être accomplis dans la couverture de ce groupe de population, qui compte des travailleurs précaires et peu payés, mais aussi des personnes ayant un haut niveau d'études et gagnant des salaires élevés, il convient de concevoir des politiques appropriées et de réaliser des efforts en matière d'accompagnement administratif, de gestion, de coordination et de communication. La question des travailleurs migrants constitue souvent un sujet sensible. Si certaines mesures sont identiques à celles qui s'avèrent nécessaires à la couverture des travailleurs indépendants (AISS, 2012), les pouvoirs publics doivent impérativement mener des actions de communication auprès des travailleurs concernés, mais aussi auprès de l'ensemble de la population.

Bien que le type, le nombre et les flux des travailleurs migrants varient selon les pays, ils partagent des caractéristiques communes, et les thèmes abordés dans le présent manuel peuvent par conséquent intéresser la plupart des administrations de sécurité sociale. La prise en charge des travailleurs migrants au titre des programmes de sécurité sociale présente des avantages, qui sont exposés dans cette section. Dans la **deuxième section**, nous analysons un certain nombre de difficultés et d'obstacles rencontrés lors de la mise en place de la couverture des travailleurs migrants internes et proposons des solutions administratives et politiques pour les résoudre. La **troisième section** examine les questions liées aux migrants internationaux et la **Conclusion** apporte des commentaires finaux. Enfin, l'**Annexe** fournit des exemples d'accords bilatéraux et multilatéraux et d'études de cas régionaux.

1.1. Définition et description

Un travailleur migrant est un travailleur qui travaille en dehors de sa région ou de son pays d'origine. On distingue migrant interne et migrant international. La migration interne correspond à un changement permanent de région de résidence au sein du même pays et peut recouvrir différentes situations, telles que le déplacement d'une zone rurale à une zone urbaine ou d'une région à une autre. La migration internationale implique le passage d'une frontière. Le migrant international peut être défini comme «une personne qui exerce ou a exercé une activité rémunérée dans un Etat dont elle n'est pas ressortissante» (Nations Unies, 1990). Nous traitons ici ces deux types de migrants séparément car ils présentent souvent des caractéristiques différentes, qui nécessitent des mesures différentes. Les difficultés rencontrées peuvent toutefois s'avérer les mêmes dans les deux cas. Dans les grands pays par exemple, la migration interne se traduit quelquefois par un déplacement vers une région où l'on parle une autre langue. Les travailleurs migrants ne constituent néanmoins pas un groupe homogène. Leur nombre et leurs particularités diffèrent selon les pays.

Schéma 1. *Définition des travailleurs migrants*



1.1.1. Travailleurs migrants internes

Dans le présent manuel, les travailleurs migrants internes sont définis comme des travailleurs qui changent de lieu de résidence dans leur pays d'origine. Cette migration est généralement motivée par la recherche de meilleures possibilités de travail. Elle peut toutefois être également liée au regroupement familial, au changement climatique (à la suite d'événements extrêmes, de la dégradation de l'environnement, du renforcement des risques d'inondation, etc.) ou à des raisons éducatives.

Dans les pays émergents, l'augmentation massive de l'urbanisation et les mutations économiques qui entraînent le développement de l'activité manufacturière au détriment du secteur agricole se traduisent par un accroissement de la demande de main-d'œuvre dans les zones urbaines et une mobilité des zones rurales vers ces dernières, qui s'est accentuée depuis une vingtaine d'années. Le taux de fécondité est en outre souvent bas dans les villes, ce qui accroît les problèmes de pénurie de main-d'œuvre et renforce par conséquent la demande de travailleurs.

1.1.2. Travailleurs migrants internationaux

Les travailleurs migrants internationaux sont les personnes qui travaillent en dehors de leur pays d'origine. Comme pour les migrants internes, bien que cette migration s'explique généralement par des raisons professionnelles, elle peut avoir d'autres causes, comme le regroupement familial, les persécutions politiques ou la discrimination. Ces travailleurs sont davantage susceptibles d'aller dans un pays de langue et de culture différentes que leur pays d'origine et risquent par conséquent de rencontrer plus d'obstacles que les migrants internes.

Le flux et le nombre de travailleurs migrants dans un pays donné dépendent de facteurs déterminant l'offre et la demande, qui sont notamment les suivants:

- Le niveau de développement économique du pays, sa politique industrielle et ses possibilités d'emploi. Sa monnaie et la force de celle-ci peuvent être aussi importantes².
- L'attitude du pays envers les migrants, ainsi que son cadre réglementaire (l'obligation de détenir un permis de travail, par exemple).
- Les facteurs culturels et linguistiques, et les éventuelles similitudes entre le pays d'origine et le pays d'accueil.
- Les transports et les moyens de communication.
- Les liens historiques entre les deux pays.
- L'existence d'accords bilatéraux ou multilatéraux facilitant la mobilité des travailleurs.
- Les flux migratoires sont souvent associés à des événements ponctuels (construction d'infrastructures, manifestations sportives, etc.). La gestion de ces projets peut exercer une forte incidence sur la couverture globale des migrants compte tenu de leur grand nombre, du caractère temporaire de leur travail et du fait qu'ils sont alors souvent employés par des sous-traitants.

Encadré 1.1. Les migrants internationaux et les migrations internes qui en découlent

Une fois arrivés dans leur pays d'accueil, les migrants internationaux sont plus enclins à se déplacer d'une région à l'autre que les ressortissants nationaux. Cette particularité s'explique souvent par le fait que les migrants ont moins de liens familiaux dans le pays d'accueil, mais aussi par la nature des emplois qu'ils occupent, qui favorise une plus grande mobilité. Il faut également prendre en compte le pays d'origine des migrants. En Suisse par exemple, l'immigration a chuté de 2000 à 2004, mais les immigrants se déplaçaient beaucoup à l'intérieur du pays. Les travailleurs originaires d'Allemagne, du Royaume-Uni et des Etats-Unis étaient plus mobiles que ceux venus d'Italie, d'Espagne et des républiques de l'ex-Yougoslavie.

2. Après avoir abandonné sa monnaie au profit du dollar en 2001, le Salvador a enregistré une hausse du nombre des migrants d'Amérique centrale, venus principalement du Nicaragua et du Honduras.

1.1.3. Quel est le nombre de travailleurs migrants?

Travailleurs migrants internes. La façon dont on définit les travailleurs migrants internes constitue l'une des principales difficultés rencontrées lors de la détermination de leur nombre. Quelle distance faut-il avoir parcouru pour être considéré comme un migrant interne? A partir de quand un déplacement temporaire devient-il permanent et cela signifie-t-il que la personne n'est ensuite plus considérée comme un migrant interne?

Le présent manuel examine particulièrement la situation des migrants internes qui ne relèvent plus du même système de sécurité sociale à la suite de leur déplacement, situation qui occasionne un grand nombre des difficultés associées à la prise en charge de ces travailleurs.

- *Nombre de travailleurs migrants.* Selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ESA, 2013), 763 millions de personnes vivaient en dehors de leur région de naissance en 2005, soit environ 11 pour cent de la population mondiale. Bien que, selon les estimations, 40 pour cent des migrants internes (282 millions de personnes) se trouvaient en Asie, leur nombre était élevé dans toutes les régions du monde, avec plus de 100 millions de personnes en Afrique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes.
- *Flux des travailleurs migrants internes.* Les migrations internes s'accroissent-elles? D'après la même publication du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ESA, 2013), 229 millions de personnes vivaient en 2005 dans le même pays que cinq ans auparavant, mais dans une région différente. On estime par conséquent que 30 pour cent des migrants internes ont changé de région au cours de cette période.

Travailleurs migrants internationaux. Il est difficile de calculer ou de déterminer le nombre de travailleurs migrants internationaux, en particulier lorsqu'un grand nombre d'entre eux travaillent dans le secteur informel. Près de 232 millions de personnes – environ 3,2 pour cent de la population mondiale – vivent en dehors de leur pays d'origine et peuvent être considérées comme des migrants internationaux³. Ce chiffre, de 154 millions en 1990 et 175 millions en 2000, n'a cessé de progresser depuis vingt-cinq ans⁴.

Le nombre des migrants internationaux dans le monde a augmenté de 30 pour cent depuis 2000, même si l'on observe un certain ralentissement depuis 2007. L'ampleur et la nature des flux migratoires internationaux varient considérablement selon les époques et les régions. Les migrations Sud-Sud s'avèrent par exemple aujourd'hui plus nombreuses que les migrations Sud-Nord⁵. Bien que l'Asie et l'Europe accueillent 60 pour cent de tous les migrants, les autres régions ont enregistré une hausse notable de leurs flux migratoires. L'augmentation des migrations Nord-Sud constitue également une tendance intéressante. Ainsi, en 2012, près de 100 000 Français ont émigré en Algérie, au Maroc ou en Tunisie (Biacabe et Robert, 2014) et de 25 000 à 30 000 Portugais ont émigré en Angola (BBC, 2013).

3. Voir le site <<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html>> .

4. Voir le site <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819&Cr=migrants&Cr1#.U57E8RDTgbM>> .

5. Pour les répercussions sur la protection sociale, voir Hujo et Piper (2010).

Encadré 1.2. Travailleurs migrants en Asie du Sud

26,7 millions de personnes (1,6 pour cent de la population) ont émigré d'Asie du Sud et la région compte 12,2 millions (0,7 pour cent de la population) d'immigrants. Dans les pays qui enregistrent un niveau élevé d'émigration, comme le Sri Lanka, le Népal et le Bangladesh (30 pour cent des Sri Lankais ayant suivi des études supérieures auraient quitté le pays en 2009), les fonds envoyés par les travailleurs migrants constituent une part importante du PIB (22,9 pour cent du PIB du Népal).

Source: Wickramasekara (2011).

La nature et l'ampleur des flux migratoires peuvent rapidement se modifier à la suite de catastrophes naturelles ou d'événements politiques et, au fil du temps, en fonction de l'évolution des facteurs économiques. Les conséquences du changement climatique pourraient entraîner une augmentation du nombre des migrants à l'avenir. En 2008, 20 millions de personnes ont été déplacées à la suite de phénomènes météorologiques extrêmes, tandis que 4,6 millions ont été déplacées dans leur propre pays en raison de conflits ou d'actes de violence. On prévoit de 25 millions à 1 milliard de migrants environnementaux d'ici à 2050, l'estimation la plus communément partagée étant de 200 millions⁶, qui se déplaceront au sein de leur pays ou le quitteront à titre provisoire ou permanent.

Le nombre des travailleurs migrants du secteur informel est par définition difficile à déterminer. En 2009, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a estimé à 50 millions (PNUD, 2009) le nombre de ces travailleurs présentant un statut irrégulier, un nombre qui a certainement beaucoup augmenté depuis.

1.1.4. Avantages économiques apportés par les travailleurs migrants

La contribution apportée par les travailleurs migrants au pays d'accueil et à leur pays d'origine fait débat.

Les avantages pour le pays d'accueil sont notamment les suivants:

- Les migrants apportent des compétences dont le pays peut avoir besoin. Plusieurs Etats d'Europe souffrent par exemple d'une pénurie d'ingénieurs qualifiés et de médecins. En Nouvelle-Zélande, un grand nombre des postes de personnel soignant est occupé par des migrants.
- Beaucoup de migrants ont l'esprit d'entreprise et sont susceptibles de lancer de nouvelles activités ou de créer des entreprises qui auront une incidence favorable sur l'économie du pays d'accueil.
- Le pays d'accueil tire parti du fait que les migrants ont terminé leurs études et leurs formations, effectuées et payées dans leur pays d'origine. Les migrants présentent généralement un bon niveau d'études et ont souvent suivi un enseignement supérieur. Le taux de migration vers

6. Voir le site <www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates>

les pays de l'OCDE⁷ des plus de 25 ans ayant fait des études supérieures s'élève à plus de 20 pour cent en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, au Congo, au Guatemala, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et au Viet Nam, et à 40 pour cent à la Barbade, au Ghana, au Liban et au Libéria. Dans les Caraïbes, largement plus de la moitié des adultes qui ont effectué des études supérieures émigrent la plupart du temps (Banque mondiale, 2013b). Enfin, une personne sur neuf née en Afrique ayant suivi un enseignement supérieur vivait dans un pays de l'OCDE en 2010-11 (OCDE-ESA, 2013).

- Des facteurs «d'auto-sélection» incitent parfois les personnes à émigrer (souvent plus aisées que le reste de la population, elles disposent de moyens financiers leur permettant de quitter leur pays). Cela dépend toutefois du statut juridique des migrants – les travailleurs illégaux ou du secteur informel sont plus vulnérables, ils ont parfois émigré en s'adressant à des passeurs et connaissent ensuite des situations particulièrement difficiles.
- Les migrants travaillent souvent très dur et, dans certains pays, le niveau d'instruction des immigrés de la deuxième génération s'avère plus élevé que celui de la population native (OCDE, 2012). Dans de nombreux cas, les migrants eux-mêmes estiment que l'émigration a amélioré leur position. Ainsi, au Royaume-Uni, la part des migrants qui déclarent disposer d'un niveau de vie au-dessus de la moyenne ou aisé passe de 25 pour cent avant l'émigration à plus de 40 pour cent après. En Afrique du Sud, cette proportion est de 5 pour cent avant l'émigration, contre près de 50 pour cent après (Avato, Koettl et Sabates-Wheeler, 2010). Les échanges et le partage des idées entre les travailleurs de différentes cultures jouent de surcroît un rôle fondamental dans les entreprises les plus novatrices.
- Le vieillissement de la population risque d'entraîner une importante pénurie de main-d'œuvre dans de nombreux pays au cours des décennies à venir. C'est tout particulièrement le cas dans les pays de l'Union européenne (UE). Le Royaume-Uni par exemple devrait compter 13,5 millions d'emplois vacants dans les dix prochaines années, mais 7 millions de jeunes seulement seront susceptibles de les occuper. Bien que l'UE prévoit d'accueillir plus de 60 millions de migrants sur les cinquante prochaines années, il manquera néanmoins à ce rythme 11 millions de personnes pour répondre à l'offre d'ici à 2020 (Sinclair, Watson et Beach, 2013).
- Les migrants sont généralement en âge de travailler et améliorent la situation démographique du pays, ce qui présente des avantages pour le financement des programmes de la sécurité sociale. Selon un rapport d'Economie suisse et de l'Union patronale suisse, les migrants paient en Suisse 21 pour cent des cotisations de sécurité sociale et perçoivent 15 pour cent des prestations⁸. Au Royaume-Uni, les immigrés issus de l'Espace économique européen (EEE) ont contribué à hauteur de 25 milliards nets de GBP de 2000 à 2011, en versant 34 pour cent de plus de cotisations et d'impôts que ce qu'ils touchent en prestations (*The Guardian*, 2014). Il convient toutefois de noter que ce phénomène mettra un certain temps à se produire dans les pays connaissant une migration croissante. Aussi une analyse par cohorte apparaît-elle l'approche la plus adaptée pour estimer la contribution nette des migrants au système de sécurité sociale.

7. Toutes les données datent de 2000.

8. Voir le site <<http://www.arbeitgeber.ch/fr/publications/prises-de-position>>.

Encadré 1.3. Effets des travailleurs migrants sur la démographie

Outre les avantages économiques qu'ils apportent, les immigrants abaissent généralement l'âge moyen de la population du pays d'accueil car ils sont souvent plus jeunes. Cet état de fait exerce à court terme une incidence positive sur le financement des régimes de la sécurité sociale et les budgets publics et influera également sur la stratégie d'investissement des fonds de réserve, en permettant éventuellement d'investir davantage dans des actifs de long terme. Les effets à plus long terme dépendent de la proportion d'immigrants qui restent dans le pays d'accueil. Si 100 pour cent d'entre eux y demeurent, par exemple, le vieillissement de la population s'avère simplement différé. Si un certain pourcentage retourne dans son pays d'origine, les conséquences financières pour le système de sécurité sociale seront fonction des droits à prestations qu'ils ont accumulés et des sommes qui leur ont été versées sous forme de prestations. Dans nombre de pays européens, l'immigration représente une part significative de l'augmentation de la population. Au Royaume-Uni, sur les 400 000 habitants supplémentaires recensés en 2012, 61 pour cent s'expliquaient par l'enregistrement de 254 400 naissances de plus que de décès sur la période, et les 39 pour cent restants provenaient de l'immigration nette. En Allemagne, le nombre de décès étant supérieur à celui des naissances, l'augmentation de la population de 166 000 personnes repose sur le niveau élevé de l'immigration nette, avec près de 300 000 arrivants.

Sources: Office for National Statistics (2013); Koch (2013).

Du côté du pays d'origine, les avantages sont surtout associés aux fonds envoyés par les émigrants, qui exercent une incidence indirecte sur l'économie (en contribuant par exemple à sortir les familles de la pauvreté et en diminuant la nécessité pour l'Etat d'intervenir et le coût de son action, ainsi que grâce à l'utilisation de ces fonds pour soutenir de nouvelles entreprises). Les fonds envoyés dans les pays en développement s'élevaient à 372 milliards d'USD en 2011, en hausse de 12 pour cent par rapport à 2010 (Ratha et Silwal, 2012), et, dans certains pays, ils représentent plus de 10 pour cent du PIB. Ces fonds envoyés par des migrants installés dans un pays donné sont dans bien des cas supérieurs à l'aide directe versée par ce pays, de plus en plus soumise à conditions.

Les fonds envoyés jouent un rôle important de stabilisation du développement économique du pays d'origine et constituent souvent sa principale source de devises. Si l'on considère le cas des Philippines par exemple, plus de 2 millions de personnes travaillent à l'étranger et les fonds envoyés représentent 10 pour cent du PIB. Les Etats-Unis accueillent plus de 1,165 million de travailleurs philippins, le Canada, 280 000, et le Japon et l'Australie, plus de 100 000 par pays (Capulong, 2012).

Encadré 1.4. Migrants et envoi de fonds – le Salvador

Les fonds envoyés par les ressortissants du pays travaillant à l'étranger sont indispensables à l'économie du Salvador. Ainsi, 21 pour cent des ménages salvadoriens déclarent recevoir de l'argent d'un membre de la famille vivant à l'étranger (selon l'enquête permanente auprès de ménages à objectifs multiples, CMPHS, de 2010). D'après la Banque centrale de réserve, les émigrés ont transféré près de 3,5 milliards d'USD en 2010. Les recettes fiscales, encaissées par le biais de la TVA payée sur les transferts, se sont élevées à 431,1 millions d'USD, soit 28,6 pour cent de l'ensemble de la TVA collectée dans le pays.

Sources: Flores (2013).

1.1.5. Défis posés par l'extension de la couverture et ses conséquences financières et administratives

Les difficultés que posent les migrants à leur pays d'origine et au pays d'accueil n'entrent pas dans le cadre du présent manuel, sauf lorsqu'elles influent sur les objectifs de couverture des régimes de sécurité sociale. La méthode choisie par ces derniers pour couvrir les travailleurs migrants doit toutefois s'avérer conforme à leurs objectifs politiques plus larges et respecter les migrants. Malgré les avantages apportés aux pays d'origine et d'accueil mentionnés plus haut, les migrations soulèvent aussi des problèmes – en matière d'intégration pour le pays d'accueil par exemple, et d'exode des compétences pour le pays d'origine, si des personnes très qualifiées émigrent. Cela peut engendrer de réelles difficultés dans les secteurs souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée (tels que les soins, l'ingénierie, l'éducation, etc.).

La réinsertion des travailleurs migrants rentrés dans leur pays d'origine constitue un autre défi. Ces travailleurs peinent souvent à retrouver un travail à leur retour, notamment parce qu'ils ne disposent plus des contacts et informations nécessaires. Par ailleurs, beaucoup de migrants perdant leur emploi lors des crises économiques, leur retour en grand nombre dans leur pays d'origine se traduit par une augmentation de l'offre de main-d'œuvre alors que l'économie du pays peut elle-même se trouver en difficulté. Un rapport de la Banque asiatique de développement (BASD) a étudié la situation de l'Asie pendant la crise de 2009. Il a indiqué que la plupart des migrants rentrés dans leur pays avaient pris cette décision parce qu'ils avaient perdu leur emploi (55 pour cent des Indonésiens et 56 pour cent des Philippins) et que les femmes éprouvaient plus de difficultés que les hommes à leur retour, notamment à retrouver un travail (BASD, 2013).

L'impact des fonds envoyés par les migrants à leur famille fait l'objet de plus en plus d'études. Bien qu'ils s'avèrent incontestablement essentiels pour les familles, les fonds sont souvent principalement utilisés pour leur consommation ou pour couvrir les frais d'éducation. On ne sait pas précisément s'ils contribuent réellement au développement du pays. Ils n'interviennent en outre pas directement dans le financement des systèmes de sécurité sociale, car ils sont en principe exonérés de prélèvements sociaux (mais ils sont souvent soumis à d'autres taxes, qui peuvent participer directement ou indirectement au financement de la sécurité sociale).

Les migrations peuvent également entraîner des conséquences majeures sur les salaires. Les analyses économiques classiques et les études empiriques montrent des pressions baissières sur les salaires réels. Elles ont été estimées à -3,5 pour cent au Canada et -2,7 pour cent en Norvège. Selon Borjas (2013), bien que l'impact net de l'immigration soit positif aux Etats-Unis, il demeure peu marqué et résulte d'un transfert entre travailleurs et employeurs. Si les travailleurs perdent l'équivalent de 2,8 pour cent du PIB, soit 400 milliards d'USD, les employeurs gagnent pour leur part environ 3,0 pour cent du PIB, soit 430 milliards d'USD, ce qui correspond à un gain net de USD 30 milliards d'USD par an, soit environ 110 d'USD par personne née aux Etats-Unis.

Enfin, un autre obstacle réside dans le fait que les migrations accroissent l'hétérogénéité de la main-d'œuvre, ce qui d'une part complique la prise en charge sociale de cette dernière et

d'autre part met à mal le sentiment de solidarité des assurés. Ainsi que le souligne Clegg (2013), «le renforcement de la diversité ethnique, religieuse et linguistique de la main-d'œuvre dans les pays européens en raison de l'accroissement des flux migratoires fragilisera le sentiment d'identité commune qu'éprouvaient les sociétés européennes et risque de susciter une réaction de 'chauvinisme en matière d'aide sociale' ou, plus généralement, d'un recul du soutien apporté à la redistribution».

1.1.6. Effets des crises sur les flux des travailleurs migrants et leur situation

Bien que le nombre de migrants ait doublé au cours des vingt-cinq dernières années, leurs flux varient considérablement et dépendent de multiples facteurs.

La crise économique qui a ébranlé de nombreux pays du monde depuis 2008 a fortement influé sur le nombre, les flux et les caractéristiques des travailleurs migrants, en particulier dans les régions dont les résultats économiques ont subi de grandes variations. L'exemple de l'UE illustre bien l'évolution des flux migratoires.

En 2011, 3,2 millions de personnes ont immigré dans l'un des 27 pays de l'UE. Ce chiffre comprend 1,7 million d'émigrés d'un pays hors UE et 1,5 million d'émigrés d'un autre Etat membre. Alors que l'Espagne enregistrait la plus forte émigration nette, avec plus de 500 000 émigrants (Commission européenne, 2013), elle accueillait parallèlement 450 000 immigrants. Dans l'ensemble de l'UE, 33 millions de personnes sont d'origine étrangère (soit environ 6,4 pour cent de la population).

En Asie, les conséquences de la crise sur les migrants ont sans doute été encore plus marquées compte tenu de l'ampleur des flux migratoires et du volume des fonds envoyés par les émigrés dans leur pays d'origine. Plus de la moitié des fonds transférés en 2010 depuis des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont été envoyés en Asie de l'Est, dans la région Pacifique et en Asie du Sud (Banque mondiale, 2013a).

Les travailleurs migrants sont souvent les premiers touchés en cas de crise économique. La crise qui a frappé de nombreux pays en 2008, en particulier l'Australie, le Canada, les Etats de l'UE et les Etats-Unis, a entraîné un durcissement de la réglementation ou une réduction des quotas d'immigrants afin de diminuer le nombre des travailleurs migrants. L'Italie et l'Espagne ont par exemple abaissé le nombre de permis de travail octroyés et l'Australie a provisoirement réduit ses objectifs d'immigration. En Suisse, une initiative visant à limiter les flux migratoires a été approuvée par 50,3 pour cent des votants lors d'un référendum national en février 2014.

Cependant, malgré ces restrictions, dont certaines ont été levées depuis, le nombre de travailleurs migrants et les transferts de fonds vers le pays d'origine sont demeurés stables ou ont progressé. Par exemple, selon la BASD, les fonds envoyés aux Philippines par les migrants, en dollars des Etats-Unis, ont augmenté de plus de 20 pour cent de 2008 à 2011 (BASD, 2013).

En Amérique latine et aux Caraïbes, on estime toutefois que les fonds envoyés restent inférieurs à ceux de 2008, avec un montant évalué 61 milliards d'USD en 2011, contre USD 64,9 milliards d'USD en 2008 (Flores, 2013).

1.1.7. Les flux migratoires à l'avenir

L'un des problèmes majeurs occasionnés par la couverture des travailleurs migrants consiste à estimer l'ampleur des flux migratoires à l'avenir et les caractéristiques des futurs travailleurs migrants. Il s'avère par conséquent difficile de planifier les capacités administratives, et les institutions de la sécurité sociale doivent faire preuve de souplesse. Bien que les flux migratoires soient généralement en hausse, la crise a montré que l'immigration et l'émigration peuvent rapidement changer. L'estimation de ces évolutions futures apparaît complexe, mais les facteurs à l'origine d'une augmentation des migrations devraient perdurer – moyens de transport et de communication bon marché, conséquences de la mondialisation, flexibilité des marchés du travail, rôle joué par les institutions de la sécurité sociale pour faciliter la mobilité professionnelle, par le biais par exemple des accords bilatéraux et multilatéraux.

L'un des effets sur les migrations qui s'avère particulièrement difficile à évaluer et à quantifier est celui du changement climatique. De nombreuses études ont été réalisées sur le nombre possible de réfugiés climatiques ou de personnes contraintes de quitter une région ou un pays en raison des changements que connaît déjà ou connaîtra à l'avenir l'environnement dans lequel elles vivent et travaillent.

Si les îles de basse altitude du Pacifique et de l'océan Indien, comme les Maldives ou le Vanuatu, constituent à cet égard les exemples les plus évidents, l'accroissement de la fréquence et des conséquences des événements météorologiques extrêmes et l'élévation du niveau des mers exacerbés par l'activité humaine pourraient engendrer d'importants flux migratoires en provenance d'un grand nombre de pays dans les prochaines décennies.

D'après les données indiquées sur le site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations⁹, les prévisions concernant le nombre de personnes contraintes de se déplacer en raison du changement climatique ou d'une dégradation de l'environnement d'ici à 2050 peuvent varier selon un facteur de 1 à 40 (de 25 millions à 1 milliard). Ce nombre dépendra de l'évolution du changement climatique et des actions entreprises pour y répondre. Il est toutefois indéniable que les conséquences en seront dramatiques, en particulier pour les populations les plus fragiles.

Bien que les migrations internes subissent aussi l'impact de ces mêmes éléments, elles varient également en fonction de l'action des gouvernements, de l'économie locale et des facteurs démographiques.

9. Voir le site <<http://www.iom.int/cms/climateandmigration>>.

1.2. Définition de l'extension de la couverture de la sécurité sociale

L'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs migrants recouvre trois aspects:

- une **augmentation du nombre de personnes couvertes** par les programmes de sécurité sociale en place (par exemple, le passage de 1 à 2 millions de travailleurs migrants réellement assurés);
- un **élargissement de la gamme des prestations proposées** (par exemple, la fourniture d'une assurance-chômage aux travailleurs indépendants bénéficiant déjà des prestations décès);
- une **augmentation du niveau des prestations** (par exemple, une hausse des prestations vieillesse pour qu'elles représentent 40 pour cent des salaires moyens, au lieu de 20).

Bien que les efforts déployés pour améliorer la couverture portent sans doute essentiellement sur les deux premiers aspects, l'une des principales difficultés à résoudre concernant les travailleurs migrants vient du fait que ceux qui bénéficient d'une couverture perçoivent bien souvent des prestations inadaptées à leurs besoins, et ce même s'ils ont cotisé pendant une carrière complète. Certains pays proposent aux travailleurs migrants une couverture de sécurité sociale définie sur une base différente, avec des prestations souvent inférieures à celles des autres travailleurs (les migrants travaillant dans le secteur informel sont susceptibles d'en être exclus). C'est pourquoi certaines solutions proposées (voir la [deuxième section](#)) traitent également de l'adéquation des prestations.

Les particularités des travailleurs migrants, notamment la fragmentation de leur parcours professionnel et la prise en charge des risques à court terme (avec les prestations décès en espèces ou de maladie), soulèvent des questions différentes de celles liées aux prestations à long terme, pour la retraite en particulier, qui se cumulent au fil des ans et dépendent de l'historique des cotisations ou du dossier professionnel de chaque assuré. Les conditions d'attribution des prestations à court terme sont généralement fonction du statut en cours des cotisations de l'assuré (avec parfois une période de carence) et il apparaît relativement simple d'étendre la couverture de ces prestations. Elles constituent en outre souvent une priorité immédiate pour les personnes concernées. Les nombreuses questions relatives aux prestations de long terme, comme la retraite ou les prestations dues à la cessation de service, sont traitées plus loin dans le présent manuel.

1.3. Importance de l'extension de la couverture aux travailleurs migrants

Plusieurs raisons expliquent pourquoi il importe que les régimes de sécurité sociale couvrent les travailleurs migrants.

- **Protection des personnes et de la famille.** Les régimes de sécurité sociale couvrent les risques liés au marché du travail et au cycle de vie contre lesquels une personne ne serait sinon pas assurée, parce qu'elle a décidé de ne pas le faire ou parce que cette couverture n'est pas accessible financièrement ou n'existe pas. Ce besoin apparaît souvent exacerbé dans le cas des travailleurs migrants, étant donné qu'ils sont souvent sans leur famille, qu'ils travaillent

dans un environnement étranger et peuvent manquer d'information ou ne pas disposer de soutien informel ni de réseaux sociaux. Aussi leur prise en charge se trouve-t-elle au cœur de l'approche de la protection sociale fondée sur les droits.

- **Soutien à la politique favorisant les migrations.** Compte tenu des avantages pour les sociétés exposés dans la [section 1.1](#), la couverture proposée par la sécurité sociale contribue d'une part à attirer les migrants et d'autre part fait en sorte qu'ils soient productifs, que leur famille soit prise en charge et que leurs éventuelles interruptions de travail restent d'une durée minimale, afin de soutenir les objectifs plus larges définis pour le marché du travail et l'économie.
- **Renforcement de la cohésion sociale** grâce à des régimes de sécurité sociale qui protègent efficacement des risques le plus grand nombre de personnes, dont les travailleurs migrants. Un traitement juste et équitable de tous les travailleurs et la garantie qu'aucune catégorie de population ne soit marginalisée diminuent les inégalités, ce qui contribue à atténuer les tensions et les conflits sociaux.
- **Contribution au développement économique** en garantissant aux assurés la sécurité de leur revenu. En couvrant le risque de maladie par exemple, les régimes de sécurité sociale protègent l'activité des indépendants. S'ils perçoivent des prestations de santé, ces derniers ne sont en effet pas contraints de liquider leur entreprise s'ils sont malades. Le versement temporaire d'indemnités chômage peut également contribuer à protéger l'activité des aléas économiques.
- **Équité et soutien public.** Il est important que les travailleurs exerçant le même type d'emploi soient traités de manière identique. C'est pourquoi exonérer les travailleurs migrants de cotisations sociales peut sembler injuste au reste de la population. Le fait de garantir qu'ils sont couverts par la sécurité sociale, et surtout qu'ils paient les cotisations correspondantes, permet de lutter contre le sentiment que peut éprouver la population selon lequel certaines personnes profitent du système. Cela concerne particulièrement les travailleurs migrants qui gagnent un salaire moyen ou élevé et qui risquent davantage d'être perçus comme étant à même de payer les cotisations de sécurité sociale.
- **Économies d'échelle.** Plus la population couverte est large, plus l'administration de la sécurité sociale gagne en efficacité et plus le financement des prestations peut résister aux chocs économiques.
- **Mobilité des employés.** L'affiliation des travailleurs migrants à la sécurité sociale facilite leur mobilité, interne et internationale. Sur le plan interne, leur prise en charge permet de garantir l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Sur le plan international, elle appuie les actions entreprises pour créer des zones de libre-échange (telles que l'UE, le MERCOSUR), dans lesquelles la libre circulation des travailleurs est un droit ou un objectif à atteindre.
- **Diminution de l'exploitation des travailleurs.** Les migrants travaillent souvent dans le secteur informel, fréquemment loin de leur pays d'origine et avec un accès limité à des dispositifs de soutien. La sécurité sociale peut alors constituer un outil efficace pour diminuer leur exploitation et l'abus de leurs droits en officialisant les pratiques de travail

et en offrant aux assurés des services de soutien. Les femmes, notamment les employées de maison, les travailleurs du secteur informel, les jeunes, les migrants temporaires et ceux qui ont un statut irrégulier représentent les groupes de migrants les plus vulnérables.

- **Formalisation du marché du travail.** La couverture de sécurité sociale est étroitement liée au passage des migrants du secteur informel au secteur formel, qui s'accompagne d'une augmentation des recettes fiscales et d'une diminution du nombre des travailleurs qui ne sont pas couverts par les réglementations relatives à la sécurité et à la santé au travail. Le renforcement du secteur formel devrait théoriquement contribuer à réduire la pauvreté et à rendre les conditions de travail moins précaires, même si les possibilités de formaliser l'ensemble du marché du travail sont limitées.
- **Accès aux produits d'assurance, aux véhicules d'épargne et à d'autres services.** Les migrants ne peuvent souvent pas accéder de la même façon que les autres travailleurs aux produits financiers complémentaires, tels que les assurances-vie ou les fonds de pension. Cela peut s'expliquer par un manque d'information, des obstacles linguistiques ou le fait que les prestataires de services financiers ne voient pas en ces travailleurs des clients intéressants (ou fiables).
- **Questions juridiques et de réputation.** Les conditions de travail et la couverture des migrants peuvent constituer un enjeu important pour la réputation d'un pays, surtout si elles sont associées à des événements culturels ou sportifs d'envergure internationale. Par ailleurs, si ces travailleurs sont employés directement ou indirectement par des multinationales, le risque qu'une action en justice soit intentée contre l'employeur peut entraîner une baisse des investissements étrangers dans le pays d'accueil et d'autres conséquences annexes.

Encadré 1.5. Migration et genres

Dans plusieurs pays, la majorité des émigrants sont des femmes, qui occupent souvent des emplois peu rémunérés du secteur informel. En Indonésie, en 2009, 18 pour cent des émigrants seulement étaient des hommes. Ils représentaient plus de 75 pour cent des travailleurs employés dans le secteur formel et 5 pour cent de ceux du secteur informel (BASD, 2013). Les femmes risquent davantage que les hommes d'être exposées à la discrimination, d'être exploitées et de voir leurs droits bafoués, et ce pour plusieurs raisons:

- elles travaillent dans un pays où les femmes subissent généralement de la discrimination;
- elles travaillent dans le secteur informel et bénéficient d'une protection moindre que les travailleurs migrants (des hommes, généralement) du secteur formel;
- elles n'ont pas de famille à proximité ou sont des «travailleurs dépendants» bénéficiant de moins de droits que leur conjoint.

1.4. Freins à l'extension de la couverture aux travailleurs migrants

Sont exposés ci-après les principaux freins à la couverture des travailleurs migrants.

- **Le coût.** Que les programmes de sécurité sociale soient principalement financés par les cotisations ou l'impôt, la couverture des travailleurs migrants a des implications financières. Cependant, les migrants paient souvent plus qu'ils ne reçoivent, et ce même en ce qui concerne les programmes de sécurité sociale totalement ou partiellement financés par les recettes fiscales, étant donné qu'ils participent à leur financement par le biais des taxes à la consommation par exemple. Les difficultés posées par la couverture des travailleurs migrants du secteur informel sont les mêmes que celles concernant tous les travailleurs de ce secteur.
- **Le coût administratif.** Les actions entreprises pour couvrir les migrants nécessitent souvent des adaptations personnalisées et peuvent se révéler onéreuses. Nombre de migrants touchant un salaire faible, le coût associé à chaque cotisation est relativement élevé, ce qui peut occasionner des difficultés aux pays qui disposent de budgets publics et de sécurité sociale limités.
- **Image négative de l'immigration dans l'opinion publique du pays d'accueil.** La couverture des travailleurs migrants constitue souvent un sujet sensible sur le plan politique, en particulier en périodes de difficultés économiques, les immigrants suscitant des réactions plus négatives de la part du reste de la population. Elles peuvent s'expliquer par les effets défavorables quantifiables de l'immigration, comme les pressions baissières sur les salaires, ainsi que par la mise en avant d'exemples plus anecdotiques et ponctuels de remplacement de travailleurs du pays par une main-d'œuvre immigrée meilleur marché et de cas tendant à montrer que les migrants «profitent» du système de la sécurité sociale. La plus grande connaissance que l'on a aujourd'hui des trafics d'immigrants et de leurs conséquences souvent dramatiques pose également la question de savoir si la fourniture d'une couverture sociale n'encourage pas la venue d'immigrés illégaux.

Encadré 1.6. La résidence habituelle et le droit aux prestations de sécurité sociale des travailleurs migrants de l'Union européenne

Au sein de l'UE, les conditions d'attribution des prestations aux travailleurs migrants dépendent de la «résidence habituelle» de ces derniers. Les critères utilisés pour l'évaluer recouvrent la situation familiale, la durée du séjour, les sources de revenu de la famille et le parcours professionnel des migrants, ainsi que le pays où ils payent leurs impôts. La législation européenne actuelle autorise les ressortissants de l'UE à chercher un emploi dans un autre pays que le leur durant 90 jours, pendant lesquels ils ne peuvent prétendre à des prestations sociales dans cet autre pays. S'ils ne trouvent pas de travail à l'issue de cette période, ils doivent retourner dans leur pays d'origine. Pour répondre aux réactions négatives de l'opinion publique dans certains Etats membres concernant les droits des travailleurs migrants, l'UE a publié un guide sur la détermination de la résidence habituelle (Commission européenne, 2014).

- **En Europe, plusieurs cas relatifs à des travailleurs migrants détachés, aux conditions d’attribution de leurs prestations et au dumping social ont incité les décideurs politiques à prendre des mesures¹⁰.** Bien que de nombreuses raisons justifient la couverture des travailleurs migrants, il peut s’avérer nécessaire de communiquer sur l’importance pour les sociétés de prendre en charge ces populations. Il est également indispensable que la population du pays d’accueil considère que l’accès aux prestations est proposé de manière équitable.

Il convient également de tenir compte du cas des travailleurs détachés. Selon une directive européenne de 1996, si les travailleurs détachés doivent respecter la législation du travail du pays d’accueil, leurs employeurs doivent verser les cotisations sociales les concernant dans leur pays d’origine. Cette situation peut engendrer, et cela s’est déjà produit, du dumping social, compte tenu de la grande disparité existant entre ces coûts dans les différents pays de l’UE, et inciter par conséquent les employeurs à préférer les travailleurs migrants lorsque les coûts salariaux connaissent des pressions haussières. Le nombre des travailleurs détachés aurait ainsi été multiplié par 20 de 2001 à 2012 (Ricard, 2013). Cela a entraîné une modification de la législation nationale et des mesures ont été proposées à l’échelle européenne pour mettre un terme aux abus qui peuvent exister dans le système actuel. Il est toutefois difficile de parvenir à un équilibre entre les demandes en faveur de l’application d’accords de sécurité sociale flexibles lorsque les travailleurs changent de pays et celles réclamant que les options offertes aux employeurs et aux employés ne se traduisent pas par une concurrence déloyale.

- **Conséquences négatives des migrations sur les pays d’origine.** Souvent très qualifiés, les travailleurs migrants peuvent entraîner une perte économique pour leur pays d’origine. On le constate tout particulièrement dans les services de première nécessité, comme la santé, dans lesquels la présence de personnel formé et compétent est indispensable. On estime qu’il manque actuellement 4 millions de travailleurs dans le secteur de la santé dans le monde, dont 1 million en Afrique, où les besoins sont souvent les plus marqués. Dans les pays riches, une part importante de ces travailleurs vient toutefois d’Asie et d’Afrique, où leur formation leur a été payée.
- **Difficulté à appliquer les mêmes conditions (par exemple d’ouverture du droit) aux travailleurs migrants.** Les prestations sous conditions de ressources, c’est-à-dire lorsque la nature et le montant des prestations dépendent de la situation financière du ménage, sont par exemple difficiles à administrer. Il n’est en effet pas aisé d’obtenir des informations sur la situation financière de la famille des travailleurs migrants lorsqu’elle réside dans un autre pays.

10. On estime à 210 000 le nombre de travailleurs détachés en France, soit une augmentation de 23 pour cent par rapport à 2012 et près de cinq fois plus qu’en 2006, voir Russell (2013). Ils sont couverts par le régime de sécurité sociale de leur pays d’origine, ce qui diminue considérablement leurs coûts salariaux, même s’ils perçoivent le même salaire que leurs collègues français. Par ailleurs, des abus ont été constatés, contribuant à accentuer les demandes en faveur de l’adoption de lois concernant ces travailleurs, voir Cheyvalle (2013).

D'une manière générale, les régimes de sécurité sociale les plus matures, qui ont été créés avant que les flux migratoires ne prennent de l'ampleur, ont déjà dû relever des défis considérables, en raison des changements occasionnés par la définition des prestations, ainsi que les pratiques de financement, d'administration et de gestion.

1.5. Une couverture au titre du régime général ou un régime spécial pour les travailleurs migrants?

La manière d'élargir la couverture aux travailleurs migrants varie selon les pays et selon qu'il s'agit de migrants internes ou internationaux.

1.5.1. Migrants internes

Pour les migrants internes, la méthode adoptée doit refléter le fait que ces personnes travaillent souvent dans le secteur informel, ont en général plusieurs employeurs et peuvent changer de secteur d'activité lorsqu'elles émigrent (passer de l'agriculture à la manufacture, par exemple). Les situations suivantes posent les problèmes les plus difficiles à résoudre:

- Le travailleur devrait théoriquement être pris en charge au titre de régimes différents lorsqu'il a émigré (dans un pays où des régimes différents couvrent les zones urbaines et rurales, par exemple).
- Le travailleur migrant est employé dans le secteur informel.
- Le travailleur migrant change de statut (il passe de salarié à travailleur indépendant, par exemple).

Bien que les pratiques diffèrent, les migrants internes sont généralement assurés au titre des régimes prévus pour les non-migrants. La coexistence de plusieurs régimes au sein d'un même pays, selon les régions ou les secteurs (régimes pour les travailleurs urbains ou ruraux, par exemple), et la question du transfert et de la portabilité constituent des problèmes majeurs. Ils sont traités dans la [deuxième section](#) du présent manuel.

1.5.2. Migrants internationaux

La méthode retenue habituellement pour les migrants internationaux consiste à les intégrer dans la mesure du possible aux régimes existants, en fonction toutefois de certains critères, tels que l'application d'un délai de carence afin que les migrants de courte durée restent couverts par le régime de leur pays d'origine. En réalité, compte tenu des multiples caractéristiques des travailleurs migrants, on relève de nombreuses méthodes différentes, qui traduisent cette multiplicité et prennent parfois en compte les accords bilatéraux ou multilatéraux qui ont été conclus.

- **Intégration au principal régime de sécurité sociale du pays d'accueil.** Cette approche nécessite parfois d'adopter des mesures administratives de soutien et de revoir les règles d'acquisition des droits ou des conditions minimales permettant de bénéficier des services. Elle garantit en général la cohérence et l'équité entre les travailleurs occupant les mêmes postes et permet aux migrants de percevoir des prestations dans un pays où ils restent souvent plus longtemps que prévu. Elle peut toutefois entraîner une fragmentation des droits aux prestations. C'est pourquoi elle doit reposer sur un socle juridique et comprendre des mesures administratives pour accompagner les migrants lors de leur changement de pays, ainsi qu'une augmentation des fonds réservés à l'administration dans les pays d'accueil (pour répondre à l'obligation de rassembler des documents, par exemple).
- **Un régime distinct pour les travailleurs migrants.** Les conditions d'affiliation sont dans ce cas identiques à tous les travailleurs migrants. Certains pays d'accueil appliquent cette méthode pour des catégories de travailleurs bien précises, qui englobent un grand nombre de migrants (les travailleurs indépendants et du secteur informel, notamment), mais elle est rarement suivie pour les travailleurs migrants salariés. Lorsque le pays d'accueil exclut les migrants de son système de sécurité sociale, le pays d'origine peut mettre en place un régime volontaire réservé à ces derniers (c'est le cas d'El Salvador).
- **Intégration au régime de sécurité sociale du pays d'origine.** Le fait de rester couvert par le régime de leur pays d'origine présente un certain nombre d'avantages pour les migrants qui séjournent dans le pays d'accueil pendant une durée limitée. Parmi ces avantages figurent la continuité des services, l'adaptation des prestations aux besoins de l'assuré et de sa famille, et une administration allégée, notamment lorsque les migrants changent fréquemment de pays. Les accords bilatéraux et multilatéraux définissent en principe les conditions et les réglementations applicables à ces cas.

1.5.3. Les obstacles concernant les travailleurs migrants indépendants (des secteurs formel et informel)

Certains obstacles concernant les travailleurs indépendants, mis en évidence dans le premier manuel de cette série (AISS, 2012), s'appliquent aussi aux travailleurs migrants qui exercent leur activité en indépendants. Ces obstacles sont les suivants:

- accès aux prestations et questions administratives;
- sous-déclaration et conformité¹¹;
- faiblesse et instabilité des revenus et problème des doubles cotisations;
- mesures dissuasives, anti-sélection et aléa moral;

11. L'une des difficultés à résoudre pour couvrir les travailleurs migrants indépendants concerne l'évaluation de leur salaire pour déterminer le montant des cotisations et des prestations. Il a été proposé de se fonder sur un salaire notionnel (en Chine, par exemple), d'associer les prestations aux cotisations versées, de renforcer les mesures permettant de faire respecter les obligations ou de prélever des cotisations notionnelles afin d'encourager les travailleurs à s'affilier et de simplifier les procédures administratives.

- défiance envers la sécurité sociale;
- méconnaissance des droits aux prestations;
- caractère inapproprié des prestations.

Pour davantage de détails sur ces obstacles et les solutions proposées, veuillez vous reporter au *Manuel sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants* de l'AISS (2012).

Les différentes méthodes sont exposées plus précisément dans la **troisième section**.

2. Travailleurs migrants internes

Cette section présente les freins et les obstacles à la couverture des migrants internes et les différentes mesures proposées pour les surmonter.

Les obstacles concernant les travailleurs migrants internationaux sont traités dans la [troisième section](#).

2.1. Obstacles à l'extension de la couverture aux travailleurs migrants internes et solutions proposées

Outre les questions liées plus spécifiquement aux travailleurs indépendants des secteurs formel et informel citées dans la [section 1.5.3](#), les principaux obstacles à la couverture des migrants internes portent sur l'harmonisation et la coordination des différents régimes. Par exemple, si une personne travaillant dans le secteur agricole dans une zone rurale déménage dans une zone urbaine pour occuper un emploi dans le bâtiment, elle doit souvent changer de régime de sécurité sociale. Les autres difficultés concernent la nécessité de prendre en charge la famille du migrant (qui reste parfois dans la région d'origine), l'accès à l'information, les différences culturelles et linguistiques et la fourniture de prestations appropriées.

2.1.1. Difficultés relatives à la coexistence de plusieurs régimes de sécurité sociale (selon les régions, les catégories professionnelles ou autres)

Dans nombre de pays, notamment ceux présentant un régime politique fédéral, la réglementation applicable aux systèmes de sécurité sociale, les prestations et les cotisations diffèrent selon les régions. Elles peuvent également varier selon qu'il s'agit d'une zone urbaine ou rurale et en fonction des secteurs d'activité (la couverture des travailleurs agricoles est différente de celle des travailleurs de l'industrie, par exemple). Cette situation influe sur la portabilité des prestations, entraîne une fragmentation du droit à ces dernières et a des conséquences administratives pour la gestion des différents droits aux prestations. Le manque de coordination entre les différents régimes freine par conséquent la mobilité des travailleurs: par exemple lorsque les administrations demandent aux travailleurs de fournir les mêmes documents à plusieurs reprises, ou lorsqu'elles ignorent l'existence des droits accumulés au titre d'un autre régime, ce qui retarde le calcul des prestations et diffère le paiement de ces dernières.

Les principales difficultés associées à cet obstacle sont récapitulées ci-après.

- Différentes structures de prestations. Les régimes peuvent différer en matière de:
 - systèmes des prestations (système à prestations définies ou à cotisations définies, par exemple);
 - mode de calcul des prestations (taux d'accumulation différents, par exemple);
 - âge de départ à la retraite normal et anticipé;
 - taux de cotisation.
- Absence de prise en compte des droits acquis au titre d'autres régimes ou traitement inéquitable de ces droits (délais d'acquisition relativement longs, par exemple).
- Freins au transfert des droits aux prestations de pension acquis au titre d'un régime à un autre.
- Coordination de l'administration.

Solutions proposées. Cette section examine les solutions proposées pour résoudre les difficultés et les obstacles concernant les travailleurs migrants internes. Plusieurs d'entre elles sont également reprises dans la **troisième section**, qui traite des travailleurs migrants internationaux.

- **L'harmonisation des programmes de prestations** permet de faciliter autant que possible les changements de régimes et de simplifier le transfert des prestations et la reconnaissance des montants des prestations. Les régimes ne doivent pas nécessairement être les mêmes, les différences entre les programmes sont même souvent justifiées, mais leur conception et le mode de fourniture des prestations doivent être cohérents afin de favoriser la mobilité des travailleurs. Cela concerne la nature des prestations (par exemple, les prestations à cotisations définies ou les fonds de prévoyance facilitent généralement le calcul et le transfert des prestations), le mode de financement des régimes (par capitalisation, par exemple) et d'autres aspects, tels que l'âge de la retraite normale ou anticipée.

Si l'on peut facilement harmoniser les régimes de secteurs ou de professions similaires, les migrations des zones rurales vers les zones urbaines s'avèrent plus problématiques. Pour faciliter la mobilité, les structures des prestations des régimes ruraux et urbains devraient suivre la même logique, mais cette cohérence se révèle difficile à réaliser. Les travailleurs ruraux et urbains présentent en effet des caractéristiques différentes qui justifient un traitement différent, surtout si la structure des prestations est complexe. La simplification de celle-ci facilite l'administration du processus et peut améliorer les connaissances des assurés au sujet des prestations qu'ils percevront et, le cas échéant, qu'ils pourront transférer lorsqu'ils changeront de régime. Cette simplification structurelle permet aussi au système d'accueil d'évaluer plus facilement les droits acquis au titre d'un autre régime¹². L'utilisation d'estimations dans les régimes ruraux (estimations des revenus par exemple) et non dans les régimes urbains constitue également un obstacle, car elle complique la détermination des droits acquis antérieurement.

12. Les régimes ayant adopté la fourniture de prestations à cotisations définies ont indiqué que ce changement facilitait grandement le calcul et le transfert des droits acquis au titre d'un autre régime.

Encadré 2.1. Les migrations des zones rurales vers les zones urbaines en Chine

Comme un grand nombre de ses voisins asiatiques, la Chine connaît d'importants déplacements de population, principalement des zones rurales vers les zones urbaines. Ces mouvements posent différentes difficultés, l'une des principales concernant la prise en charge par la sécurité sociale des personnes qui ont changé de lieu de travail. En effet, selon une étude de l'OCDE (Hu et Stewart, 2009), bien que ces travailleurs ne paraissent pas souffrir de discrimination du point de vue des salaires, ils manquent de protection sociale. Un grand nombre de mesures ont été prises ces dernières années pour résoudre ce problème.

Les travailleurs agricoles qui émigrent vers les zones urbaines, souvent pour occuper un emploi dans le secteur manufacturier, ont suscité le plus d'attention. D'après les chiffres officiels, fin 2013, 269 millions de travailleurs agricoles avaient émigré, dont 166 millions pour devenir employés de maison. Bien que 50 millions d'entre eux soient affiliés aux régimes de base pour résidents urbains de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-maladie, que 73 millions cotisent au régime d'assurance contre les accidents du travail et 37,4 millions au régime de chômage, il subsiste de nombreuses lacunes dans la couverture.

A la suite des violations répétées de la réglementation par certains employeurs, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale a promulgué fin 2013 une loi stipulant que les travailleurs dits «détachés» (sous contrat à court terme) devaient être embauchés uniquement pour occuper un poste temporaire ou auxiliaire ou effectuer un remplacement et que leur nombre ne devait pas dépasser 10 pour cent de l'effectif total. Cette loi impose également la signature d'un contrat de deux ans au minimum et exige des employeurs qu'ils effectuent les démarches d'affiliation auprès des organismes d'assurance sociale locaux (du lieu de travail du salarié) et qu'ils paient les cotisations sociales correspondantes.

Une autre mesure prévoit l'uniformisation des régimes de pension pour les résidents ruraux et urbains n'exerçant pas d'activité salariée. Le nouveau système offrira aux résidents ruraux et urbains les mêmes droits et possibilités. Des dispositifs garantissant la portabilité des pensions entre le régime des résidents ruraux et celui des résidents urbains devraient en outre accroître la protection des migrants travaillant comme employés de maison.

Un processus d'intégration à la couverture d'assurance-maladie a été également mis en place dans les nombreuses provinces ayant regroupé les régimes d'assurance-maladie des résidents ruraux et des résidents urbains n'exerçant pas une activité salariée ou qui ont prévu de le faire prochainement. A Dongguan, dans la province du Guangdong, un régime d'assurance-maladie unique a déjà été créé. Il prend en charge selon les mêmes critères tous les migrants, les résidents n'exerçant pas une activité salariée, les employés locaux et les fonctionnaires. La généralisation de l'utilisation des cartes de sécurité sociale (elles sont employées par toutes les branches et munies de fonctions financières), distribuées à 540 millions de personnes fin 2013, a facilité cette uniformisation. Les assurés paient ainsi uniquement la part du traitement à leur charge (même s'ils se trouvent dans une autre ville ou province que celle dont ils dépendent), le reste étant directement réglé par les agences de sécurité sociale aux prestataires de services.

Sources: Rapports en ligne (en chinois) sur le site du ministère chinois des Ressources humaines et de la Sécurité sociale <<http://www.mohrss.gov.cn>>.

- **Formaliser les prestations de retraite anticipée et en tenir compte dans le régime d'accueil.** Différentes méthodes permettent d'y parvenir: un système de transferts reflétant les droits acquis et donnant la possibilité d'acheter des crédits auprès du régime d'accueil ou le calcul d'une pension différée. La première méthode suppose de coordonner la détermination des droits acquis au titre du premier régime et des crédits possibles au titre

du nouveau régime en cas de transfert et d'harmoniser les règles encadrant les transferts. L'option consistant à calculer et prendre en compte une pension différée nécessite aussi la mise en place d'un système et de procédures permettant un calcul approprié des droits.

La détermination des prestations de retraite anticipée est plus simple dans les régimes comprenant des composantes à cotisations définies ou à comptes notionnels. Dans les régimes financés par capitalisation, le paiement des prestations accumulées est également facilité. Dans un régime notionnel à cotisations définies, l'absence d'actifs garantissant le solde rend les transferts en espèces plus difficiles.

- **Coordination entre les différents programmes.** Elle peut prendre différentes formes, de la cohérence des prestations à l'harmonisation des pratiques administratives. La cohérence des prestations est abordée plus haut. L'harmonisation des pratiques administratives suppose de partager les informations pour garantir que les mesures prises sont effectivement mises en œuvre. Ce type de coordination repose donc sur un partage des informations, la tenue de réunions régulières et la simplification des procédures.
- **Amélioration de la tenue des dossiers.** L'utilisation des TIC pour maintenir les dossiers à jour et favoriser la coordination entre les organismes et les régimes de pension est indispensable. Les accords passés avec d'autres organisations publiques et des entreprises privées visant à partager les informations sur les transferts lors du passage des travailleurs des régimes ruraux aux régimes urbains faciliteront le calcul et le transfert des droits. Il convient d'établir une liste d'informations obligatoires (date de naissance, fiches de paie, prestations perçues, renseignements familiaux, etc.), puis de l'utiliser et de la suivre afin de disposer de données précises. Lorsque les assurés ont accès à ces informations, ils peuvent consulter eux-mêmes les prestations auxquelles ils ont droit.
- **La formation et le perfectionnement professionnel** permettent de garantir que les situations souvent complexes sont comprises et prises en compte. Favoriser les échanges de personnel et la mobilité entre les agences rurales et urbaines par exemple contribue à partager les informations et les meilleures pratiques. Cela s'avère relativement aisé au sein de la même organisations, mais nécessite la mise en place d'accords lorsque différentes institutions sont concernées.
- **La simplification des procédures de calcul** est importante pour que les droits aux prestations soient rapidement et précisément définis.
- **La création d'un régime universel couvrant tous les travailleurs**, quel que soit leur lieu de travail, peut résoudre certaines de ces difficultés. Simple à appliquer dans les pays présentant peu de disparités régionales et où les opérations sont relativement centralisées, cette méthode s'avère plus problématique lorsque les régimes régionaux se sont développés de façon plus ou moins isolée. S'il demeure difficile de créer un régime unique adapté à tous, les régimes universels offrant des prestations cohérentes tout en comprenant des variations régionales ou sectorielles sont possibles.

2.1.2. Différences culturelles et linguistiques

Dans les pays présentant des différences culturelles et linguistiques, les travailleurs migrants ne disposent pas forcément du même accès aux prestations et ces dernières ne reflètent pas nécessairement leurs attentes culturelles. Par ailleurs, un grand nombre de migrants internes sont des migrants internationaux, plus disposés à se déplacer au sein d'un pays que les ressortissants de ce dernier.

Les méthodes envisagées par les institutions de sécurité sociale pour surmonter cet obstacle doivent comprendre la diffusion d'informations dans plusieurs langues et la prise en compte des différences culturelles dans les informations et les prestations fournies.

Dans de nombreux pays où vivent des minorités de cultures ou de langues différentes, les informations sont données en plusieurs langues. Plusieurs administrations de la sécurité sociale disposent d'un site Internet ou de brochures d'informations en langues régionales ou dans les langues parlées par les minorités – au Royaume-Uni par exemple, les informations sont disponibles en gallois, et en Finlande elles existent aussi en suédois¹³.

Dans les pays où coexistent plusieurs langues, la langue officielle peut être la deuxième langue parlée par la majorité de la population. Le niveau de langue utilisé doit alors être choisi de façon appropriée et les informations données également dans d'autres langues dans la mesure du possible. En Inde par exemple, le Fonds de prévoyance des salariés (Employees Provident Fund, EPF) diffuse des informations en anglais et en hindi¹⁴.

Les canaux de prestation de services et les contenus devraient également refléter les différences culturelles (différentes préférences de média, importance des structures familiales, etc.).

2.1.3. Accès à l'information

Lorsque les migrants changent de lieu de résidence, ils ne disposent pas nécessairement des informations relatives aux nouveaux régimes de sécurité sociale et à la manière de s'y affilier. Bien que d'autres travailleurs puissent rencontrer les mêmes difficultés, faciliter l'accès des migrants internes à des informations pertinentes permet de simplifier les processus de transition et d'affiliation des travailleurs migrants.

Solutions proposées:

- **Informations fournies par les employeurs ou les agences de sécurité sociale.** Ce partage des informations peut s'effectuer en collaboration avec le régime qui assurait le migrant antérieurement et porter si possible sur les droits à prestations, la situation familiale, etc.
- **Large utilisation de nombreux médias** pour toucher tous les types de travailleurs migrants internes.

13. Voir par exemple les sites <<https://www.gov.uk/cymraeg>> et <<http://www.kela.fi/web/sv>> .

14. Voir par exemple le site <<http://www.epfindia.gov.in/>> .

- **Utilisation des clubs ou des associations de soutien social** comme moyens de diffusion des informations relatives à la sécurité sociale et comme réseaux de soutien informel. Pour les pouvoirs publics, appuyer (sur le plan financier ou logistique le plus souvent) ces organismes constitue une façon efficace de contribuer aux efforts d'intégration et de découvrir des cas d'exploitation ou d'autres problèmes liés aux migrations.

2.1.4. Soutien aux membres de la famille

Les migrants qui se déplacent des zones rurales vers les zones urbaines sont souvent des personnes qui laissent les autres membres de leur famille dans leur région d'origine. Les régimes de sécurité sociale doivent par conséquent couvrir certains risques pour des bénéficiaires habitant dans deux régions différentes, celle où le travailleur migrant exerce son activité et celle où réside le reste de sa famille. Il faut par exemple fournir une couverture santé dans les deux régions, tandis que les conditions d'octroi des prestations de chômage au migrant, et leur montant, influenceront directement sur les membres de sa famille restés dans sa région d'origine. C'est pourquoi il importe de traiter cette question en prévoyant des prestations conçues spécialement pour les migrants et leurs familles et des dispositifs particuliers leur permettant de bénéficier des prestations. L'Inde a résolu ce problème en établissant des cartes de sécurité sociale, remises au migrant et à un membre de sa famille, ce qui facilite l'obtention des prestations et sécurise les informations.

2.1.5. Autres obstacles à l'extension de la couverture aux travailleurs migrants internes

D'autres obstacles, directs ou indirects, freinent l'extension de la couverture de sécurité sociale aux migrants internes, notamment:

- Manque de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans une autre région (dans un Etat fédéral, par exemple). Le migrant peut par conséquent être contraint de changer de métier (au risque de perdre la couverture du régime de pension sectoriel dont il bénéficiait) ou d'accepter un poste de niveau inférieur, voire de se tourner vers le secteur informel. Dans certaines professions, la reconnaissance des qualifications favorise la continuité des services dans les régimes nationaux.
- Discrimination à l'encontre des migrants internes si l'on considère qu'ils occupent le poste d'un travailleur local ou s'ils sont de culture différente. Leurs conditions de travail et leur statut peuvent en pâtir. Cette situation risque aussi de réduire les possibilités qui leur sont offertes et d'accroître encore leur précarité.

Parmi les solutions proposées pour contourner ces obstacles figure l'apport d'une aide financière pour soutenir les migrations internes, versée aux migrants eux-mêmes ou à leur famille afin de

renforcer leur capacité à cotiser à la sécurité sociale¹⁵. Dans les pays fédéraux, la reconnaissance mutuelle des qualifications permet de garantir un traitement équivalent des travailleurs. Des campagnes d'information sur les avantages apportés par les migrants internes peuvent également être mises en place (voir les exemples cités dans la [troisième section](#)).

Encadré 2.2. Travailleurs migrants, statut et couverture de sécurité sociale en Chine

Plusieurs études soulignent le lien existant entre le type d'emploi exercé et la couverture de sécurité sociale. Une enquête menée en Chine (Gao, Yang et Li, 2012) sur les données des travailleurs migrants de 2008 et 2009 a ainsi souligné que le fait de «détenir un contrat de travail, en particulier un contrat de longue durée, améliore nettement la couverture d'assurance sociale des travailleurs migrants». Cela signifie d'une part que les efforts visant à formaliser le secteur informel portent leurs fruits en ce qui concerne la couverture sociale et d'autre part que le passage d'un contrat de travail de courte durée à un contrat de longue durée exerce aussi une incidence positive sur la couverture. Cependant, contre toute attente, l'enquête a également montré que les contrats à durée indéterminée ne paraissent pas avoir d'effets notables sur l'amélioration de la couverture de sécurité sociale.

Depuis 2007, la Chine conduit des actions significatives pour étendre la couverture aux travailleurs migrants. Le nombre de «travailleurs migrants ruraux» couverts par le régime de base de l'assurance-vieillesse a ainsi triplé de 2006 à 2011 (AISS, 2013a) et celui des migrants pris en charge au titre du régime d'assurance-vieillesse de base pour les zones urbaines a doublé. L'extension de la couverture en vertu des programmes relatifs aux accidents du travail a permis de toucher 68 millions de personnes en 2011.

15. En Russie, une prime de migration est offerte aux personnes acceptant de s'installer dans des régions qui manquent de travailleurs possédant certaines qualifications et compétences.

3. Travailleurs migrants internationaux

Outre les questions d'ordre général concernant les travailleurs migrants internationaux des secteurs formel et informel abordées dans la [section 1.1.2](#), cette section examine les principaux obstacles à la couverture de ces migrants et les solutions qui sont proposées pour les lever.

L'on observe trois principaux types d'obstacles:

- **Des obstacles juridiques.** Les travailleurs migrants sont exclus de la sécurité sociale ([section 3.1](#)).
- **Des obstacles pratiques.** Alors que les migrants ont la possibilité juridique de s'affilier, ils rencontrent des difficultés d'accès, pratiques et administratives ([section 3.2](#)).
- **Le manque d'intérêt des travailleurs migrants pour la sécurité sociale et l'insuffisance des niveaux de prestations.** Bien qu'ils aient la possibilité juridique de s'affilier à la sécurité sociale et que des actions administratives soient entreprises pour faciliter leurs démarches, les migrants décident parfois de ne pas le faire parce qu'ils ne perçoivent pas l'intérêt que présentent les prestations ([section 3.3](#)).

3.1. Obstacles juridiques

3.1.1. Obstacles juridiques à l'affiliation

Les travailleurs migrants ne disposent parfois pas de la possibilité juridique de s'affilier à la sécurité sociale. Cela peut s'expliquer par le fait que la loi ne prévoit pas leur affiliation ou parce qu'ils sont exclus de facto, si l'affiliation nécessite par exemple un nombre minimal d'années d'activité ou si les conditions d'attribution d'une pension imposent une durée minimale de cotisations trop longue. L'exclusion peut porter sur l'affiliation au régime du pays d'accueil ou sur le maintien de la couverture dans le régime du pays d'origine. Les conditions d'immigration (telles que les mesures légales limitant la durée de séjour des immigrants) peuvent de surcroît empêcher directement l'affiliation ou fermer l'accès aux prestations (si la durée maximale de séjour est inférieure à la période minimale demandée pour acquérir des droits à prestations).

Solutions proposées pour le pays d'accueil. Les mesures visant à réduire l'exclusion de la couverture de sécurité sociale reposent généralement sur un ensemble d'actions adaptées, telles que:

- **L'accès universel.** Il permet à tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, de s'affilier aux régimes de sécurité sociale par le biais de programmes obligatoires ou volontaires, quel que soit leur statut.

Encadré 3.1. Extension de la couverture aux travailleurs migrants en Russie

Depuis janvier 2012, les ressortissants étrangers et les apatrides (à l'exception des spécialistes très qualifiés) sont couverts par un régime d'assurance-retraite obligatoire s'ils possèdent un contrat de travail d'une durée d'au moins six mois. L'employeur en paie les cotisations, qui sont au même taux que celles des ressortissants russes¹⁶.

- **Des conditions facilitées.** Elles portent sur la diminution de la durée d'activité minimale demandée pour l'affiliation et des périodes d'acquisition des droits à prestations. C'est un point particulièrement important pour les migrants qui changent fréquemment d'emploi, travaillent pendant de longues périodes dans le secteur informel ou séjournent dans le pays d'accueil pendant une durée inférieure à la durée minimale de cotisations exigée. Par exemple, un régime imposant dix années ininterrompues de cotisations pour pouvoir bénéficier de prestations risque fort de défavoriser les migrants.
- **Définition des conditions d'affiliation sur la résidence et non sur la nationalité.** En Afrique du Sud par exemple, les conditions d'attribution des prestations dépendent du lieu de résidence et non de la citoyenneté de la personne. Dans d'autres pays, l'affiliation repose sur la nationalité, ce qui limite considérablement la couverture des migrants. Cette mesure n'établit pas de distinction entre migrants temporaires et migrants permanents.
- **Assouplissement des conditions de durée de résidence minimale.** Le respect d'un délai de carence se justifie pour des raisons administratives, ainsi que par le fait que nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux autorisent le migrant à demeurer couvert par le régime de son pays d'origine si sa période de travail dans le pays d'accueil est courte (inférieure à douze mois, par exemple). Il convient toutefois que les conditions de durée de résidence minimale pour les périodes prolongées ne soient pas trop longues.

Encadré 3.2. Traitement des travailleurs migrants au Canada

Au Canada, le programme des travailleurs agricoles saisonniers constitue à plusieurs titres un exemple de bonne pratique. Premièrement, sa réglementation confère aux migrants une protection sociale identique à celle des Canadiens, notamment pour les prestations de santé et les prestations familiales. Deuxièmement, l'État fait participer les employeurs à la conception et à la mise en œuvre du programme et donne aux organismes administratifs toute latitude pour l'application de la réglementation. Troisièmement, selon la législation canadienne, le statut d'étranger relève de la loi contre la discrimination, ce qui accorde aux migrants le même statut que les autres catégories de population expressément protégées. Ce dernier point s'avère particulièrement important: l'enquête 2003 de l'OIT sur les migrations¹⁷ a en effet révélé que, dans un tiers des pays examinés, les lois contre la discrimination ne s'appliquaient pas aux migrants.

16. Loi fédérale n° 167-FZ de la Fédération de Russie.

17. Enquête de l'OIT sur les migrations, 2003: résumés par pays (publiée en 2004).

Encadré 3.3. Initiatives internationales destinées à améliorer la couverture légale des travailleurs migrants

Outre les nombreux accords bilatéraux et multilatéraux visant à favoriser la couverture de sécurité sociale, plusieurs dispositifs légaux internationaux abordent également cette question spécifiquement pour les travailleurs migrants, souvent dans le cadre d'objectifs plus généraux. La convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions supplémentaires), 1975, sont par exemple deux normes établies par l'Organisation internationale du Travail. Adoptée en 1990, la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille couvre les travailleurs migrants légaux et illégaux. Enfin, la recommandation (n° 202) de l'Organisation internationale du Travail concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012, parle de la couverture des «résidents» et non des citoyens, même si elle précise que la définition des résidents est déterminée par la législation nationale et peut exclure certains travailleurs migrants.

- **Suppression du lien existant entre statut d'immigré et conditions d'accès à la sécurité sociale.** Dans de nombreux pays, les immigrés en situation irrégulière peuvent néanmoins accéder à la couverture de sécurité sociale étant donné qu'il n'existe pas de communication ou de coordination directe entre les services publics traitant les questions d'immigration et les institutions de la sécurité sociale. En outre, des décisions politiques permettent parfois la couverture de personnes qui n'ont pas obtenu l'autorisation officielle de travailler ou de résider dans le pays d'accueil. Elles peuvent consister à faciliter l'affiliation des travailleurs domestiques (cas du système Chèque Service en Suisse, voir aussi la [section 3.2.1](#)) ou à adopter des exemptions permettant à ces travailleurs de s'affilier.

Solutions proposées pour l'affiliation et la fourniture de prestations dans le pays d'origine.

Lorsque l'affiliation est impossible ou ne présente pas d'intérêt dans le pays d'accueil, les travailleurs migrants devraient pouvoir demeurer couverts par le régime de leur pays d'origine sous certaines conditions. Cette solution peut s'avérer intéressante si les migrants séjournent dans le pays d'accueil pour une durée limitée ou s'ils changent fréquemment de pays. Elle peut également faciliter la couverture des membres de leur famille qui restent dans le pays d'origine. Enfin, elle permet une gestion plus simple du retour dans le pays d'origine.

Lorsque les travailleurs migrants restent couverts par le régime de leur pays d'origine, il convient de prendre en compte les éléments présentés ci-après.

- **Financement.** Si les prestations sont financées par des cotisations payées par les salariés et les employeurs, comment seront-elles versées au régime de sécurité sociale du pays d'origine et comment seront-elles traitées d'un point de vue fiscal? Un employeur situé dans un autre pays acceptera-t-il de payer ces cotisations?

- **Calcul des prestations.** Il est probable que les migrants perçoivent un salaire différent de celui qu'ils gagneraient dans leur pays d'origine et que ce salaire soit dans une autre monnaie. Quel salaire faut-il par conséquent prendre en compte pour calculer les cotisations et les prestations?
- **Durée.** Certains accords fixent une période maximale pendant laquelle une personne peut rester affiliée au régime de son pays d'origine tout en travaillant à l'étranger. Que se passe-t-il si son séjour dans le pays d'accueil dure plus longtemps?
- **Respect des obligations.** Il est très difficile d'évaluer et de suivre le niveau des salaires des migrants internationaux travaillant à l'étranger. C'est pourquoi les prestations sont généralement calculées selon un taux fixe, et les cotisations, notionnelles.
- **Régime obligatoire ou volontaire.** Bien qu'un régime obligatoire soit théoriquement préférable pour garantir une large couverture et diminuer les cas d'anti-sélection, un régime volontaire s'avère souvent plus réaliste pour tenir compte des différentes difficultés posées par la couverture des travailleurs migrants.

Ci-dessous figurent deux exemples illustrant la façon dont un pays d'accueil peut fournir une couverture aux travailleurs migrants et la manière dont les difficultés rencontrées peuvent être résolues.

- **Un régime volontaire pour les travailleurs migrants aux Philippines.** La législation des Philippines prévoit la couverture des travailleurs étrangers au titre du régime des travailleurs expatriés. Il prend en charge les Philippines recrutés sur place par un employeur étranger pour un poste dans un autre pays et les Philippines partis légalement à l'étranger et qui y trouvent un travail. Les procédures d'affiliation sont simplifiées – il suffit de remplir un formulaire et de joindre une copie de l'un des documents suivants: certificat de naissance ou de baptême, permis de conduire, passeport en cours de validité, carte de la Commission de la réglementation professionnelle ou livret de marin. A défaut de ces documents, il est possible d'en fournir deux autres figurant sur une liste de 25 «documents secondaires». Enfin, le régime de sécurité sociale des Philippines dispose de plusieurs agences à l'étranger qui sont à même de renseigner les ressortissants philippins.
- **Cotisation à la sécurité sociale du Royaume-Uni et rachat des années manquantes.** Les personnes qui ont déjà cotisé à la sécurité sociale du Royaume-Uni à une période antérieure peuvent verser des cotisations à titre volontaire pour cumuler des droits supplémentaires au régime public de pension¹⁸. Ces cotisations leur permettent d'accroître le montant de la pension perçue et de bénéficier d'autres prestations. Leurs modalités dépendent d'un certain nombre de facteurs et les versements doivent s'effectuer selon un délai précis (les cotisations doivent généralement être payées dans les six ans suivant l'exercice fiscal concerné). Le versement de ces cotisations n'empêche pas de s'affilier au régime de sécurité sociale du pays d'accueil.

18. Voir le site <<http://www.hmrc.gov.uk/ni/volcontr/abroad.htm>>.

Accords multilatéraux et bilatéraux applicables dans le pays d'origine et le pays d'accueil.

Les accords bilatéraux et multilatéraux renforcent la couverture légale des migrants ressortissants des pays signataires. Ils définissent souvent les conditions de la couverture de ces travailleurs dans leur pays d'origine et le pays d'accueil et les modalités de celle-ci. Ils visent à éviter les cas d'absence de couverture ou de double couverture, dans lesquels une personne peut être contrainte de cotiser à la fois aux régimes de son pays d'origine et du pays d'accueil.

Encadré 3.4. Mobilité dans l'Union européenne: un cadre juridique pour favoriser la mobilité et aider les travailleurs migrants

La libre circulation des travailleurs est l'une des quatre libertés fondamentales de l'UE. Plusieurs outils juridiques concernant la sécurité sociale et les prestations complémentaires permettent d'aider les travailleurs migrants, c'est-à-dire les personnes qui travaillent dans un autre Etat membre. Ils visent à les protéger au titre de trois principes fondamentaux:

- non-discrimination entre les ressortissants des Etats membres de l'UE et ceux des autres Etats;
- portabilité des prestations de la sécurité sociale dans les différents Etats membres;
- regroupement des périodes de couverture afin de déterminer les conditions d'attribution des prestations.

Selon le principe prévalant dans le domaine de la sécurité sociale, les salariés sont couverts par le régime du pays dans lequel ils travaillent. Cependant, dans le cas de périodes de travail courtes, les salariés peuvent demeurer assurés par le régime de leur pays d'origine (généralement pour des périodes de vingt-quatre mois au maximum, ou plus longues dans des cas spéciaux ou d'existence d'un accord entre les deux pays)¹⁹.

La prise en compte de la totalité des périodes d'activité pour le calcul des prestations (c'est-à-dire la suppression d'une durée minimale d'activité dans le pays) favorise également la mobilité. Pour les retraites professionnelles complémentaires, les traitements fiscaux doivent être cohérents dans les différents pays et ne pas comprendre de critères discriminatoires fondés sur la nationalité. L'UE encourage et soutient aussi les efforts déployés pour créer des fonds de pension paneuropéens (avec la directive sur les Institutions de retraite professionnelle, IRP). Les questions relatives à la portabilité des droits sont traitées dans la [section 3.1.2](#).

Plusieurs pays autorisent les migrants à s'affilier à leur régime de sécurité sociale, à titre volontaire toutefois. Un grand nombre de migrants décident souvent dans ce cas de ne pas s'affilier, ce qui ouvre des brèches dans la couverture de la sécurité sociale. L'accroissement de l'intérêt présenté par ces régimes volontaires et l'assouplissement de leurs conditions d'accès contribueront à étendre leur couverture. Ces deux points sont examinés dans la [sections 3.2](#) et [section 3.3](#).

On observe aussi parfois un phénomène d'exclusion de facto lorsque les conditions d'ouverture des droits sont telles que la plupart des travailleurs migrants ne peuvent y satisfaire. Aux Etats-Unis par exemple, compte tenu du niveau relativement élevé du revenu minimum exigé, un grand nombre de migrants travaillant en indépendant ou pour plusieurs employeurs ne peuvent accéder à la couverture.

19. Voir Commission européenne (2004, 2009).

Encadré 3.5. Portabilité des droits acquis en Afrique

Compte tenu de l'augmentation des migrations des travailleurs en Afrique, il importe de reconnaître et de préserver les droits aux prestations qui ont été acquis. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens. L'organisation Southern Africa Trust a défini des recommandations destinées à améliorer la situation actuelle, en renforçant notamment la coordination entre les institutions de sécurité sociale pour pallier les manques et les insuffisances en matière de cotisations et en expliquant comment la collaboration avec les organisations de travailleurs migrants peut accroître la communication et l'affiliation²⁰. Un rapport financé par la Commission européenne (Olivier, Andrianarison et McLaughlin, 2014) cite également parmi les obstacles à la couverture l'absence de coordination entre les régimes et les pays concernant les prestations fournies par type de risque. Au vu de la multiplication des initiatives bilatérales et multilatérales créées en ce domaine, on peut toutefois penser que ce problème commence à être pris en considération (dans la Communauté de l'Afrique de l'Est et en Afrique occidentale par exemple), même si très peu d'accords sont déjà appliqués.

3.1.2. Portabilité

Plusieurs pays autorisent ou obligent les travailleurs migrants à cotiser à leur régime de sécurité sociale, sans qu'il existe d'accord bilatéral ou multilatéral avec leur pays d'origine. Dans ce cas, bien que les assurés accumulent des droits au titre du régime du pays d'accueil, ces droits acquis ne sont pas nécessairement transférés. L'accumulation des droits ne fait de surcroît pas toujours l'objet d'un accord de totalisation et le salarié peut ainsi cotiser plusieurs années dans un pays d'accueil sans pouvoir bénéficier de tout ou partie de la valeur des prestations auxquelles il a droit.

La portabilité des prestations dépend aussi de deux autres facteurs. Le premier est lié à la structure des prestations et aux dispositifs facilitant la conservation des droits acquis. Le second, administratif, concerne la nature des mécanismes et des accords encadrant le calcul et l'octroi des droits à prestations lorsqu'un assuré cumule des droits au titre de plusieurs régimes.

Si aucun dispositif adapté ne traite ce problème, les migrants peuvent finalement percevoir des prestations nettement inférieures à ce qu'ils prévoyaient, voire ne pouvoir toucher aucune prestation, s'ils ne satisfont pas aux conditions de durée d'activité minimale par exemple ou si l'inflation a érodé la valeur des droits accumulés.

Cette section examine les différentes méthodes permettant de résoudre la question de la portabilité. Pour y parvenir, des pays ont adopté des mesures juridiques et administratives, souvent à l'échelle régionale. Les principales méthodes retenues sont les suivantes:

- accords de totalisation;
- portabilité et transférabilité des droits acquis;

20. Voir le site <http://www.southernafricatrust.org/docs/Cross_Border_Migration_and_the_Portability_of_Social_Security_Benefits_2011.pdf>.

- reconnaissance mutuelle des périodes d'activité antérieures;
- conception cohérente des prestations.

Portabilité et conception des prestations. Il est notoirement difficile de maintenir les droits acquis à la plupart des prestations de sécurité sociale, à l'aide sociale financée par l'impôt, aux pensions sociales ou aux transferts d'espèces. Les droits accumulés ne dépendent en effet pas directement des cotisations versées, mais généralement de la définition du concept de citoyenneté ou de conditions de durée de résidence minimale. Ces programmes ont en outre communément pour objectif de réduire la pauvreté.

Ce sont les régimes par répartition, et en particulier ceux à prestations définies, qui posent le plus de difficultés en ce qui concerne la portabilité des droits acquis. Il n'existe en effet pas de lien clairement établi entre les cotisations et les prestations perçues, ce qui s'explique dans la plupart des régimes par une part de subventions croisées. Les fonds de prévoyance ou les régimes à cotisations définies facilitent davantage le calcul et le transfert des prestations avant la retraite que les régimes à prestations définies. Un certain nombre de règles applicables au calcul des droits à prestations partielles prévoient toutefois que les droits demeurent acquis également après le départ en retraite même pour ces régimes. Au moment de la retraite, il apparaît incontestablement plus facile de résoudre la question de la portabilité et de la transférabilité des prestations dans un régime à prestations définies que dans un programme à cotisations définies ou dans un fonds de prévoyance.

Les fonds de prévoyance permettent de calculer plus facilement les droits acquis et ils imposent de surcroît des conditions de durée minimale d'activité moins sévères. Parmi les Etats de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) par exemple, le Brunéi Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie et Singapour disposent d'un fonds de prévoyance ne requérant aucune durée minimale de cotisations. Les programmes d'assurance sociale à prestations définies des Philippines, de la Thaïlande et du Viet Nam exigent en revanche une durée de cotisation minimale comprise entre cinq et quinze ans.

Selon Holzmann et Koettl (2012), la majorité des migrants assurés au titre de la sécurité sociale bénéficient de droits aux prestations, mais ne sont pas couverts par des accords bilatéraux ou multilatéraux en ce qui concerne la portabilité, la transférabilité et le regroupement des droits acquis aux prestations. Ils ont classé la couverture des migrants dans quatre catégories différentes regroupant les proportions suivantes (données 2000):

- **Portabilité** (couverture par la sécurité sociale du pays d'accueil et par des accords bilatéraux ou multilatéraux garantissant le maintien total des droits acquis aux prestations): 23 pour cent.
- **Exportabilité** (couverture par la sécurité sociale du pays d'accueil mais pas par des accords bilatéraux ou multilatéraux, le paiement des prestations dépend des règles appliquées par le pays d'accueil): 55 pour cent.

- **Exclusion** (pas de couverture de sécurité sociale des migrants réguliers dans le pays d'accueil, parce qu'elle n'existe pas ou parce qu'ils en sont exclus d'un point de vue juridique): 5 pour cent.
- **Secteur informel** (migrants irréguliers ou travaillant dans le secteur informel, sans couverture): 18 pour cent.

Ces chiffres mondiaux masquent toutefois de grandes disparités régionales. Ainsi, alors que dans les pays à revenu élevé de l'OCDE les migrants figurent à 86 pour cent dans la première catégorie, ils ne sont plus que 2 pour cent dans les pays à faible revenu.

Cette situation n'est pas sans incidence sur l'adéquation des prestations que percevront nombre des migrants à leur retraite.

Les accords multilatéraux et bilatéraux jouent par conséquent un rôle primordial dans la reconnaissance des droits acquis, leur portabilité et le paiement des prestations. Cependant, dans les pays à faible revenu ou dont les régimes ou programmes de sécurité sociale encore embryonnaires ne couvrent qu'une petite proportion des travailleurs, ils risquent de ne guère contribuer à résoudre le problème. Cette section examine tout d'abord plusieurs accords multilatéraux, puis envisage d'autres approches.

Encadré 3.6. Les instruments juridiques applicables aux travailleurs migrants dans l'Union européenne

L'UE a conçu plusieurs instruments juridiques afin que les personnes partant travailler dans un autre pays bénéficient d'une couverture et que l'adéquation des prestations soit préservée lors de la retraite. L'approche globalement retenue est celle de la totalisation des droits aux prestations – en cas de conditions de durée minimale de cotisations, toutes les périodes de cotisations sont prises en compte, quel que soit le pays de l'UE où elles ont été effectuées. Les prestations accumulées sont ensuite calculées au prorata. Prenons l'exemple d'un salarié qui travaille cinq ans au Luxembourg, vingt-cinq ans au Royaume-Uni et dix ans en Espagne. Pour déterminer la part de pension à payer par le régime de sécurité sociale de chaque pays, on estime qu'il totalise quarante années d'exercice. La pension de retraite sera calculée au prorata ou en fonction d'un taux d'accumulation standard s'il s'agit du mode de calcul de ces prestations. La durée minimale de cotisations est par exemple de dix ans pour pouvoir bénéficier de la pension d'Etat au Luxembourg. Sans accord particulier, ce salarié ne pourrait par conséquent pas percevoir de prestations de retraite dans ce pays. Etant donné que la possibilité de toucher une pension d'Etat au Luxembourg repose sur la satisfaction de ces conditions de durée minimale de cotisations, en vertu des accords de totalisation, le calcul des prestations prend en compte le nombre total des années d'exercice dans les différents pays de l'UE (quarante ans en l'occurrence). Pour le Luxembourg, on utilise la formule des prestations et le taux d'accumulation de 1,85 pour cent, multiplié par les salaires donnant lieu à cotisations et le nombre d'années de cotisations dans le pays. Ce montant est payé par l'Etat luxembourgeois dès lors que le salarié atteint l'âge de la retraite publique du pays. Les droits aux prestations espagnoles et britanniques sont calculés de la même manière. Pour le Royaume-Uni, le montant sera établi au prorata dans la mesure où les prestations sont à taux fixe.

Encadré 3.7. Accords multilatéraux dans la Communauté des Etats indépendants (CEI)

Signée le 14 novembre 2008, la convention des Etats de la CEI sur le statut juridique des travailleurs migrants et des membres de leur famille a été ratifiée le 21 décembre 2011. Elle renforce la coopération dans le domaine de la protection des travailleurs migrants au sein de la CEI. Elle prévoit l'égalité des droits des travailleurs migrants, dont les saisonniers et les travailleurs frontaliers, avec les ressortissants du pays d'accueil en matière de conditions de travail. Elle s'applique à tous les travailleurs migrants et à leur famille qui séjournent légalement dans leur pays de destination (BIT, 2012b). Plusieurs pays de la CEI ont également signé des accords bilatéraux entre eux qui confient la couverture des travailleurs migrants au pays d'accueil. Cependant, à la suite des réformes entreprises dans nombre de ces pays depuis la fin des années 1990, les régimes de retraite diffèrent parfois radicalement d'un pays à l'autre et peuvent donner lieu à des variations considérables (en termes de conditions de durée minimale d'activité, d'âge normal de départ en retraite, etc.).

Prestations couvertes par les accords de portabilité. Si les droits aux prestations de retraite sont généralement cumulés sur un certain nombre d'années de cotisations, l'octroi des autres prestations de sécurité sociale peut dépendre d'autres critères (de résidence, par exemple). Aussi s'avère-t-il complexe de déterminer quelle partie doit prendre en charge leur paiement, en particulier dans le cas de flux migratoires dissymétriques. La question de la pertinence de la notion de droits accumulés se pose aussi nécessairement. Dans le cas des prestations de santé et d'invalidité, les difficultés proviennent de la sélection et de la dissymétrie des informations. Dans les régimes financés par l'impôt, une sorte de pré-épargne se constitue pendant les cinquante à soixante premières années de la vie, au cours desquelles les impôts et les cotisations versés sont supérieurs aux remboursements des soins médicaux. La situation s'inverse généralement pendant les trente dernières années de la vie (le montant des prestations reçues est supérieur aux cotisations). Dans des régimes identiques et en cas de flux migratoires équivalents, cela ne pose pas de problème, mais, dans les autres cas, les conséquences financières pour le régime de la sécurité sociale sont lourdes.

Encadré 3.8. Que doivent comprendre les accords bilatéraux? Le cas de l'Ukraine

Depuis 2012, l'Ukraine a conclu des accords bilatéraux de sécurité sociale avec la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la République tchèque et la Slovaquie. Ils recouvrent généralement toutes les branches de la sécurité sociale, dont les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants, les soins médicaux, les soins de santé et de maternité et les accidents du travail. Certains, tels que ceux signés avec l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et le Portugal, comprennent aussi l'assurance-chômage (BIT, 2012b).

Paiement des prestations. L'un des principaux aspects des accords bilatéraux et multilatéraux concerne le paiement des prestations. Ils visent à réduire les obstacles limitant le paiement des droits accumulés à l'étranger. Les pensions que doit verser chaque pays sont généralement calculées au prorata, autrement dit, chaque pays verse un montant déterminé en fonction des périodes d'assurance cumulées sur son territoire. Chaque pays est ainsi responsable de ses propres obligations en matière d'assurance. Lorsque les droits sont cumulés dans plusieurs devises, les mouvements de change peuvent rendre le montant perçu au final plus incertain.

L'augmentation des pensions, généralement en fonction de l'inflation, dès lors qu'elles commencent à être versées constitue aussi un élément important. Alors que les accords multilatéraux devraient en tenir compte et prévoir théoriquement une hausse identique des pensions quels que soient le lieu de résidence et la nationalité des travailleurs, ce point peut poser problème si l'assuré a travaillé dans des pays qui n'ont pas signé d'accords de ce type²¹.

Lorsque d'autres paiements de prestations – d'invalidité par exemple – sont effectués à l'étranger, il convient de les contrôler afin qu'ils respectent certaines conditions et cessent lorsque ces dernières ne sont plus remplies. Dans le cas des prestations de retraite, il faut vérifier que le bénéficiaire est toujours en vie, ce qui peut se révéler compliqué s'il a quitté le pays. Le suivi des paiements peut nécessiter la mise en place d'une coordination entre les administrations des pays concernés ou d'une simplification des règles encadrant le versement des prestations.

Obstacles à une mise en œuvre efficace des accords multilatéraux et bilatéraux. Les obstacles à surmonter peuvent être les suivants:

- Personnel en nombre insuffisant pour gérer la mise en œuvre et l'administration de l'accord.
- Manque des compétences nécessaires (connaissances linguistiques ou juridiques, par exemple).
- Dans le cas des prestations d'invalidité, définitions différentes des conditions médicales et interprétation de la notion d'invalidité partielle.
- Accès aux informations nécessaires par les institutions des pays d'origine et d'accueil.
- Dissymétrie des flux migratoires. Un nombre d'immigrants largement supérieur à celui d'émigrants peut susciter de réelles difficultés et entraîner des répercussions financières et administratives pour l'une des institutions de sécurité sociale concernées.
- Des différences dans la structure et le montant des prestations peuvent aussi poser problème. Si par exemple un pays dispose d'un système de fonds de prévoyance et un autre d'un régime d'assurance sociale traditionnel à prestations définies, l'adoption d'un accord multilatéral comprenant un mécanisme de totalisation des droits n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le fonds de prévoyance mais en ajoute au régime d'assurance sociale (avant la conclusion de l'accord, si les travailleurs sortaient du système avant d'avoir cotisé le nombre d'années obligatoire, ils risquaient de ne percevoir aucune prestation, contrairement à ce que prévoient les dispositions d'un accord de ce type).

Solutions proposées. Ces obstacles peuvent être surmontés au moyen des méthodes suivantes:

- Création d'un service spécialisé et qualifié pour gérer les accords et dont le personnel possède des compétences linguistiques et connaît les systèmes des autres pays.

21. Les pensions d'Etat de base versées par le Royaume-Uni sont augmentées régulièrement uniquement dans certains pays de l'UE ou qui ont conclu un accord de sécurité sociale avec le Royaume-Uni. Voir le site <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/>>.

- Application des définitions de l'invalidité standards et reconnues pour éviter des inégalités de traitement et faciliter l'administration et le traitement rapide des demandes.
- Envisager différentes manières de considérer la totalisation des droits, par exemple:
 - Lorsqu'un travailleur migrant passe d'un fonds de prévoyance à un régime d'assurance sociale, prévoir le rachat des années d'activité nécessaires aux prestations, qui s'ajouteront aux cotisations cumulées et aux intérêts rapportés par le fonds de prévoyance.
 - Lorsqu'un travailleur migrant passe d'un régime d'assurance sociale à un fonds de prévoyance ou à un autre régime à cotisations définies, faciliter le transfert du paiement effectué par le régime d'assurance sociale, qui peut ensuite se faire sur un compte individuel.

Ces différentes méthodes peuvent nécessiter de modifier les réglementations, le mode de calcul des prestations et le traitement fiscal des montants transférés, qui sont généralement actuellement imposés d'une manière ou d'une autre lorsqu'ils sont effectués vers l'étranger.

Gestion de l'information et des données. La réussite de la mise en œuvre des accords internationaux repose sur un échange de données efficace et fiable entre les organismes concernés. Les données nécessaires diffèrent généralement de celles habituellement conservées pour les salariés. Elles comprennent des renseignements personnels et sur la famille de l'assuré, le dossier professionnel (employeurs actuels et précédents dans les deux pays), avec des informations précises sur l'activité et le salaire, le dossier des cotisations, et doivent mentionner tout changement de statut familial. Certains des aspects à prendre en compte sont présentés dans les *Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations* (AISS, 2013b).

Encadré 3.9. Une administration efficace des accords multilatéraux – le cas du MERCOSUR

Jusqu'en septembre 2008, l'administration des demandes de prestations dans les pays du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) reposait sur des formulaires papier et l'envoi de courriers traditionnels. Elle se traduisait par de longues périodes d'attente et des retards et compliquait les procédures des institutions de la sécurité sociale concernées. Un système informatique, le Système des accords internationaux de sécurité sociale (SIACI), a été conçu pour remédier à ces problèmes. Il a considérablement amélioré les processus de toutes les parties. Il permet une meilleure gestion et vérification des dossiers et des informations fournies aux bénéficiaires et réduit le délai de paiement des prestations. Développé en espagnol et en portugais, il a été mis en place dans les quatre pays du MERCOSUR et est également utilisé pour gérer les accords bilatéraux entre pays.

Source: AISS (2009).

Autres approches proposées en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Lorsqu'il n'existe pas d'accords bilatéraux ou multilatéraux, les pays peuvent améliorer la portabilité des droits par le biais d'une conception adaptée des prestations et de mesures administratives.

Par exemple, les régimes de retraite fondés sur un fonds de prévoyance ou un régime à cotisations définies peuvent rendre les droits accumulés plus transparents. Les régimes financés par capitalisation peuvent quant à eux simplifier les modalités de paiement des prestations. On peut aussi envisager un traitement différent des cotisations selon le statut du salarié. Depuis 2002, les employeurs italiens paient les cotisations de sécurité sociale des travailleurs migrants séparément de celles des ressortissants italiens, cotisations qui sont ensuite reversées aux régimes des pays d'origine par l'Institut national d'assurance sociale (*Istituto Nazionale Previdenza Sociale, INPS*). Ce type d'approche peut toutefois engendrer une baisse des prestations pour les travailleurs qui restent longtemps dans le pays d'accueil.

Il importe par ailleurs que le traitement fiscal des transferts et des paiements concordent avec les mesures prises pour améliorer la portabilité des droits. Certains pays autorisent les migrants à ne pas s'affilier à leur régime de sécurité sociale (un grand nombre des pays du Conseil de coopération du Golfe par exemple) et acceptent qu'ils dépendent du régime de leur pays d'origine ou qu'ils adhèrent à des dispositifs volontaires (ou que leurs employeurs leur paient des prestations). Dans ce cas, des entreprises proposent des plans de prestations internationaux aux travailleurs mobiles.

Encadré 3.10. Prestations professionnelles

Il convient de souligner que certains travailleurs migrants, et parfois même des migrants en situation irrégulière, cotisent également à un régime du deuxième pilier, en général un programme financé par leur employeur. Il importe de préserver leurs droits à ces prestations, de même que de garantir leur portabilité et leur paiement dans d'autres pays. Ces prestations peuvent atteindre un montant élevé et sont souvent soumises à des périodes d'acquisition des droits plus courtes que les autres prestations. La création d'un cadre juridique et budgétaire favorable peut améliorer la portabilité, notamment dans le cas des programmes complémentaires soutenus par les employeurs. La directive européenne sur les institutions de retraite professionnelle (IRP) mérite d'être encouragée, d'autant que ces initiatives doivent souvent composer avec de longs délais en matière de traitement fiscal et juridique, ce qui complique la portabilité. Les actions menées en faveur de l'adoption commune du principe EET²² favorisent la portabilité.

3.1.3. Implications financières des accords et équité

Le débat sur la couverture des migrants porte souvent essentiellement sur l'importance de leur assurer une protection sociale et le fait de proposer des prestations adéquates. Étendre la couverture aux migrants a toutefois également des implications financières et administratives pour les systèmes de sécurité sociale concernés. Si l'on veut garantir que la situation des immigrants ne soit pas pire que s'ils n'avaient pas quitté leur pays, il faut mettre en place des subventions croisées entre les régimes de sécurité sociale ou entre les assurés du régime de chaque pays.

22. Le système EET désigne le traitement fiscal des cotisations, du cumul des cotisations (revenu des investissements et gains de capitaux) et de leur paiement. Les cotisations bénéficient d'un allègement fiscal (elles sont payées sur le revenu avant impôt), les revenus des investissements et les gains de capitaux sont exonérés et les prestations payées sont taxées.

L'ampleur de ces transferts entre les régimes dépend de la nature de la structure des prestations, des règles applicables à la portabilité et des flux migratoires entre les pays. Ces facteurs influent sur l'aspect financier de la reconnaissance des droits acquis aux prestations des migrants lorsqu'ils quittent le pays, ce qui soulève la question de l'équité entre les migrants et les autres bénéficiaires. Les régimes de retraite sont ainsi souvent redistributifs, avec des subventions croisées des plus aisés vers les plus pauvres et des plus jeunes vers les plus âgés. Si l'on reconnaît une «vraie» valeur aux droits acquis par les migrants lorsqu'ils sortent du régime de sécurité sociale du pays d'accueil (en fonction de la formule des prestations appliquée au titre de ce régime), elle est souvent supérieure à celle des cotisations payées par les salariés et l'employeur pendant la période d'accumulation. Cela n'est donc pas sans conséquence sur le financement des prestations des autres assurés du régime. Pour les prestations autres que les pensions de retraite, comme les prestations décès ou maladie, les implications financières dépendent des caractéristiques des migrants, de leur âge et de leur situation familiale. Contrairement aux pensions de retraite, ces prestations ne se cumulent généralement pas au fil des ans, et la portabilité et les conditions d'ouverture des droits correspondants apparaissent alors plus complexes. Tandis que les conditions d'attribution sont en principe fonction des cotisations, le paiement total des prestations est effectué par l'administration de la sécurité sociale du pays où est survenu l'événement (le chômage, par exemple), ce qui peut inciter à choisir tel ou tel régime²³.

L'administration des accords bilatéraux et multilatéraux sur l'acquisition et la portabilité des droits représente en outre un coût pour les institutions de la sécurité sociale.

3.1.4. Lieux de travail et de résidence différents

Encadré 3.11. Les travailleurs frontaliers en Europe

Un grand nombre de personnes travaillant en Suisse et au Luxembourg réside dans des pays voisins. En Suisse par exemple, on estime à 50 000 les personnes résidant en Italie et travaillant dans le canton du Tessin, ce qui représente près de 50 pour cent des travailleurs de ce canton. Ces personnes sont généralement assujetties au régime de sécurité sociale du pays dans lequel elles travaillent mais, dans certains cas, des accords prévoient des exemptions pour des prestations particulières. Ainsi, les personnes résidant en France mais travaillant à Genève, Suisse, peuvent choisir le régime français ou le régime suisse²⁴.

Bien que la majorité des travailleurs migrants internationaux soient des ressortissants d'un pays donné qui vivent et exercent une activité professionnelle dans un autre, il existe aussi le cas de personnes qui résident dans un pays et travaillent dans un pays voisin. Le traitement de ces travailleurs frontaliers est souvent complexe, mais il importe de leur garantir une couverture et de veiller à ce qu'ils soient traités avec équité.

23. Ce point fait actuellement débat dans l'UE, où les conditions d'attribution des prestations de chômage sont en cours de réévaluation.

24. Elles pouvaient auparavant également opter pour une couverture médicale privée mais, au terme de réformes récemment adoptées, il a été demandé aux personnes qui avaient fait ce choix de s'affilier au régime français. En ce qui concerne les prestations de retraite, elles cotisent au premier et au deuxième pilier du système suisse.

Encadré 3.14. Mexique: garantir la couverture de la famille

Le régime national d'assurance-maladie du Mexique couvre les Mexicains travaillant à l'étranger (à titre volontaire pour les travailleurs du secteur informel). Les migrants peuvent déclarer les membres de leur famille restés au Mexique au régime national d'assurance-maladie auprès du Consulat mexicain du pays d'accueil, les Etats-Unis par exemple. Ceux-ci bénéficient ainsi des prestations de santé, tout comme les migrants lorsqu'ils rentrent dans leur pays.

3.2.4. Retour dans le pays d'origine

Si l'on accorde beaucoup d'attention à la couverture des migrants pendant leurs périodes de travail à l'étranger, il convient également de faciliter leur réinsertion dans le système de sécurité sociale de leur pays d'origine à leur retour. Cela peut s'avérer problématique en raison des difficultés posées par la continuité des prestations, mais aussi pour des questions administratives.

La section sur la transférabilité ([section 3.1.2](#)) examine les problèmes liés à l'accumulation et au paiement des prestations lors du travail à l'étranger et les solutions proposées pour y remédier, qui reposent essentiellement sur l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux. La possibilité de racheter les années de service qui manquent peut aussi contribuer à maintenir l'adéquation des prestations en cas de parcours professionnels fragmentés.

Il appartient aussi aux institutions de la sécurité sociale de rechercher les migrants qui ont quitté le pays afin de vérifier qu'ils reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit.

La République de Corée et l'Afrique du Sud ont entrepris des actions administratives pour rechercher les migrants au niveau national ou par secteur d'activité. Ces actions sont présentées ci-dessous.

- **Amélioration des procédures de demande pour les immigrants de la République de Corée.** L'Office national des pensions (*National Pension Service, NPS*) de la République de Corée a enregistré une forte hausse du nombre d'étrangers assurés, de plus de 50 pour cent de 2007 à 2011. Conscient du fait que nombre de ces travailleurs quittaient le pays pour rentrer chez eux sans réclamer les prestations auxquelles ils avaient droit, le NPS a signé des protocoles d'accord avec d'autres administrations de la sécurité sociale pour simplifier et rationaliser les procédures de demande. Les assurés renvoient désormais le formulaire rempli à l'institution de sécurité sociale de leur pays d'origine, qui coordonne ses travaux avec le NPS, chargé d'effectuer le paiement lorsque la demande est recevable. Afin de pouvoir mettre en place ce changement, le NPS s'est doté d'un centre international et de personnel polyglotte. Le recours à des protocoles d'accord constitue une solution concrète, qui ne nécessite pas de définir un accord de sécurité sociale bilatéral ou multilatéral.

Encadré 3.15. Travailleurs étrangers ne faisant pas valoir leurs droits aux prestations de retraite

Même lorsqu'ils peuvent légalement prétendre à des prestations, un grand nombre de migrants ne font pas valoir les droits aux pensions de retraite qu'ils ont accumulés une fois qu'ils ont quitté le pays d'accueil. C'est souvent parce qu'ils manquent d'information sur ces droits, mais aussi parce qu'ils ne comprennent pas toujours les informations fournies et pensent ne pas remplir les conditions d'attribution. Les institutions de la sécurité sociale ne sont de surcroît pas toujours en mesure de rechercher les bénéficiaires lorsqu'ils ont quitté le pays. Dans plusieurs pays, la Suède ou la Suisse, par exemple, elles disposent toutefois aujourd'hui d'un service consacré spécialement à ces recherches.

Sources: Voir les sites <<http://www.thelocal.se/20131028/51048>> pour la Suède et <http://www.sfbvg.ch/xml_2/inter-net/FR/application/d401/f410.cfm> pour la Suisse.

- **Solutions pour améliorer le paiement et l'administration des prestations aux migrants travaillant dans les mines en Afrique du Sud.** Le secteur minier sud-africain emploie un grand nombre de personnes venues des pays voisins. Bien qu'ils soient légalement assurés au titre de la sécurité sociale, les anciens mineurs seraient 270 000 à ne pas percevoir les prestations auxquelles ils ont droit et 5,7 milliards de ZAR sont en attente de paiement. Une étude réalisée en 2013 a répertorié les difficultés et proposé plusieurs solutions administratives, telles qu'une amélioration de la coordination, la création d'agences spécialisées dans les pays d'origine concernés, des mesures visant à faciliter les procédures bancaires qui ralentissent parfois les paiements et la publication du nom des bénéficiaires qui ont quitté le pays. Enfin, il a été proposé d'investir le montant des prestations non réclamées dans des programmes socio-économiques dans les zones où travaillent les migrants (Kolver, 2014).

3.3. Rendre la sécurité sociale plus attrayante pour les travailleurs migrants et améliorer les prestations

La troisième catégorie d'obstacles à l'extension de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs migrants concerne la perception que peut avoir ce groupe de population de l'intérêt présenté par les programmes de sécurité sociale. Bien que le renforcement du respect des obligations, la mise en place d'une couverture légale et la simplification des procédures d'affiliation et de paiement des prestations entraînent une réelle augmentation du taux de couverture effectif, les mesures visant à rendre les programmes de sécurité sociale plus intéressants aux yeux des migrants sont susceptibles de favoriser une large extension de la couverture. De nombreux travailleurs migrants exercent en effet une activité dans le secteur informel ou dans un pays non signataire d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

Dans la mesure où nombre des régimes volontaires sont créés par les systèmes de sécurité sociale des pays d'origine pour couvrir les migrants et garantir un taux élevé d'affiliation, il importe qu'ils soient attractifs²⁹.

29. Il en va de même pour les régimes obligatoires, puisque pour beaucoup de travailleurs, il est facile d'éviter toute affiliation.

Les initiatives destinées à accroître leur intérêt sont notamment les suivantes:

- personnaliser les prestations afin qu'elles soient intéressantes pour les migrants et leur famille;
- apporter une aide au financement des prestations;
- améliorer la communication autour des prestations, notamment en ce qui concerne leurs conditions d'octroi et leurs montants;
- revoir les bases d'évaluation et de paiement des cotisations;
- demander aux personnes qui ne veulent pas être couvertes de sortir du régime, plutôt que de les inciter à y adhérer, comme le fait par exemple la Turquie pour le régime des soins médicaux (*World Bulletin*, 2013).

3.3.1. Exemples nationaux et régionaux

Les exemples nationaux et régionaux présentés ci-après illustrent la manière dont il est possible de mettre en œuvre ces initiatives et d'adopter des mesures incitatives, et dont les obstacles à l'extension de la couverture peuvent être détectés et surmontés.

Le Sri Lanka accorde la priorité aux familles et à la conception de prestations appropriées. Pour répondre au fait que l'émigration professionnelle coupe souvent les migrants et leur famille du système d'assurance de leur pays d'origine, le Sri Lanka a créé une Caisse de prévoyance pour les travailleurs à l'étranger (*Overseas Workers Welfare Fund*) chargée de fournir une assurance sociale aux migrants et aux familles qu'ils laissent derrière eux (del Rosaria, 2008). Elle prend en charge le paiement de prestations aux migrants et à leur famille en cas de décès ou d'invalidité et les aide à payer leurs frais de voyage.

Un régime volontaire pour les Indiens immigrés aux Emirats arabes unis. Les Emirats ont instauré un nouveau régime de retraite volontaire pour les migrants indiens. Près de 65 pour cent des 2 millions d'Indiens travaillant sur place sont des ouvriers (Kader, 2013). Ce régime comprend trois prestations, qui seront financées chacune par des cotisations versées spécialement à cet effet par les salariés et l'Etat indien.

- Un véhicule d'épargne retraite permettant le départ à la retraite à 60 ans, financé au moyen d'un fonds de pension, qui repose sur des cotisations de 1 000 INR (66 AED) à 12 000 INR (792 AED) par an. Les travailleurs affiliés toucheront les prestations à leur retour dans leur pays d'origine et pendant leur vieillesse.
- Une aide financière au voyage de retour dans le pays d'origine financée par une cotisation minimale du salarié de 4 000 INR par an. L'Etat indien cotisera jusqu'à 2 000 INR (132 AED) par an pour les hommes et 3 000 INR (198 AED) pour les femmes jusqu'au retour du travailleur, et ce, pendant un maximum de cinq ans.
- Une assurance-vie de 100 000 INR couvre les migrants pendant leur période de travail à l'étranger.

Des régimes spéciaux volontaires pour les travailleurs migrants à El Salvador et au Mexique.

A El Salvador, 21 pour cent des foyers reçoivent de l'argent envoyé par un travailleur parti à l'étranger. Pour tenir compte de cette réalité, un régime volontaire – dit régime spécial – a été créé pour les migrants. Il repose sur une cotisation mensuelle de 68,57 USD (basée sur un taux de cotisation mensuelle de 10 pour cent sur un salaire mensuel notionnel de 685 USD). Il offre une couverture santé complète à toute la famille (le travailleur, son conjoint et leurs enfants jusqu'à l'âge de 12 ans). Il importe de souligner qu'il s'appuie largement sur les TIC et des partenariats établis avec des associations de Salvadoriens installés à l'étranger, ainsi que sur le travail fourni par les consulats. Une étude a été menée pour évaluer l'intérêt suscité par ce régime: plus de la moitié des personnes interrogées (52 pour cent) ont déclaré être prêtes à payer la cotisation demandée, mais que cela dépendait de la manière dont leur famille serait prise en charge. Seulement 19 pour cent d'entre elles étaient disposées à s'affilier si elles seules étaient couvertes. Il est intéressant de préciser que leur propension à payer paraît relativement indépendante du taux de cotisation: le pourcentage des personnes prêtes à payer augmentait à peine, de 52 à 63 pour cent, si la cotisation était inférieure à 30 USD par mois. Au Mexique, le programme de protection sociale permet aux Mexicains travaillant de manière régulière ou irrégulière dans un autre pays, ainsi qu'aux étrangers travaillant temporairement au Mexique, de s'affilier à titre volontaire (Flores, 2013).

Un régime d'assurance sociale volontaire en Albanie. Le régime d'assurance sociale volontaire a été créé en 1993 pour tenir compte du fait que de nombreux migrants albanais n'étaient couverts ni dans leur pays d'origine ni dans le pays d'accueil. Il a également pour objectif de favoriser l'affiliation des épouses des migrants, des chômeurs et des travailleurs du secteur informel. Les procédures d'affiliation ont été simplifiées (il suffit de présenter un certificat de naissance) et des accords avec les pays voisins, comme l'Italie et la Grèce, ont été signés pour améliorer la coopération et la coordination entre les institutions. Des accords passés avec les banques de ces pays limitrophes facilitent également le paiement des cotisations et des prestations. De 2005 à 2009, le nombre de personnes assurées au titre de ce régime a augmenté de plus de 50 pour cent.

Obstacles à l'adéquation des prestations dans l'Union européenne. Le projet SEE-MOVE³⁰ de l'UE avait pour objectif d'examiner les obstacles pratiques qui empêchent les migrants de percevoir des prestations adéquates malgré les différents dispositifs juridiques en place dans les pays de l'UE. Il en a identifié trois principaux:

- aspects juridiques de certaines questions concernant des pays en particulier ou l'ensemble de l'UE;
- aspects bureaucratiques ou administratifs, notamment les procédures permettant de rechercher les travailleurs mobiles, et difficultés de communication;
- aspects économiques et financiers.

30. Voir le site <<http://www.inps.it/portale/default.aspx?lastMenu=8008>>.

L'étude s'est intéressée au nombre de migrants qui perdent leurs prestations de retraite lorsqu'ils changent de pays, en examinant la situation des travailleurs qui quittent la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Roumanie pour l'Italie. Elle montre que l'émigration constitue un gain net pour la plupart des migrants, quel que soit leur pays d'origine, compte tenu des salaires plus élevés touchés en Italie, qui se traduisent directement par une augmentation des prestations de retraite. La Hongrie et la République tchèque imposant de longues périodes d'acquisition des droits, leurs ressortissants sont fortement pénalisés s'ils quittent le pays avant de les avoir accomplies totalement. Les travailleurs bien informés sont par conséquent moins susceptibles d'émigrer avant d'avoir totalement rempli ces conditions d'attribution.

4. Conclusion

Le nombre de travailleurs migrants ne cesse d'augmenter dans le monde. Plus d'un milliard de personnes peuvent aujourd'hui être considérées comme des migrants internes ou internationaux.

Si les institutions de sécurité sociale veulent honorer leur mandat, elles doivent proposer aux migrants et aux personnes à leur charge des prestations et des services. L'extension de la sécurité sociale à ces groupes de population recouvre un triple enjeu. Premièrement, selon l'approche fondée sur les droits, ces travailleurs, souvent en situation précaire, doivent être assurés. Deuxièmement, l'extension de la couverture se justifie par des raisons économiques patentes. Troisièmement, ces travailleurs doivent être traités comme les non-migrants pour des questions d'équité. Le présent manuel examine ces différentes raisons, mais il convient de mener une analyse économique pour montrer que l'investissement dans l'extension de la couverture à ces travailleurs présente des avantages pour les pays d'accueil.

Si l'extension de la couverture répond à des motifs de diverses natures, elle se heurte à des obstacles particuliers lorsqu'elle concerne les travailleurs migrants. Ces obstacles et les difficultés rencontrés sont identifiés dans le présent manuel. Les manières conventionnelles de définir et de fournir des prestations aux salariés ne sont pas toujours les plus adaptées aux migrants. C'est pourquoi ce manuel recense les différentes actions politiques et administratives entreprises pour surmonter ces obstacles et met en avant des exemples internationaux illustrant leur réussite.

En raison des conséquences du changement climatique, de la mondialisation et des mutations démographiques, les flux migratoires vont continuer à s'intensifier et nombre des migrants connaîtront des situations de plus en plus précaires. Les ressources financières à la disposition des institutions de sécurité sociale faisant parallèlement l'objet d'une plus grande vigilance, il conviendra d'avancer des arguments financiers, économiques et politiques pour défendre l'extension de la couverture, et de proposer des réponses qui soient à la fois effectives et efficaces. Il est possible d'adapter les techniques de gestion novatrices, l'utilisation des TIC, qui garantissent les affiliations, et les modes de communication aux situations particulières de ces travailleurs, ce qui suppose d'améliorer la coordination sur les plans nationaux et internationaux (par le biais d'accords bilatéraux et multilatéraux, par exemple). En s'appuyant sur de nombreux exemples concrets, le présent manuel démontre la capacité des institutions de sécurité sociale à relever le défi de l'extension de la couverture aux travailleurs migrants.

Annexe

A.1. Accords de sécurité sociale bilatéraux et multilatéraux et réponses régionales

Les accords de sécurité sociale bilatéraux et multilatéraux résolvent un grand nombre des obstacles juridiques à la couverture des migrants. Ils répondent généralement aux difficultés relatives aux conditions d'ouverture des droits de ces travailleurs (pour faciliter leur prise en charge) et à la conservation des droits acquis. Ils définissent en principe des règles permettant de traiter ces différentes situations et favorisent par ailleurs l'adoption de mesures de coordination destinées à accroître la couverture effective (par exemple, la manière dont sont administrés les dossiers et l'instauration d'une communication efficace entre les parties prenantes).

Ces accords se fondent généralement sur le principe de la réciprocité: chaque partie applique les mêmes notions et, dans la mesure du possible, les mêmes règles aux migrants et à ses ressortissants. Cela permet une meilleure harmonisation de la fourniture (et du financement) des prestations.

Ces accords reposent sur les principes suivants:

- l'égalité de traitement, ce qui signifie qu'un migrant et sa famille doivent dans la mesure du possible avoir les mêmes droits et obligations que les ressortissants du pays d'accueil;
- l'application de la législation d'un seul pays à la fois pour administrer les prestations de sécurité sociale des migrants;
- la protection des droits acquis et la fourniture des prestations accumulées dans le pays d'accueil. La protection des droits doit être indépendante du lieu où ils ont été acquis et le paiement des prestations auxquelles les migrants ont droit ne doit être soumis à aucune restriction dans les pays signataires;
- si l'acquisition d'un droit dépend du respect d'une période donnée, il convient de prendre en compte la totalité des périodes accumulées dans les pays où ont travaillé les migrants.

La conclusion de ce type d'accord prend du temps et comprend plusieurs étapes, dont des phases de débat et de négociation, la définition et l'approbation du cadre juridique et des réglementations correspondantes. Après leur ratification, ils doivent être appliqués par des structures administratives adaptées.

A.1.1. Présentation globale

Plusieurs initiatives régionales, tels des accords bilatéraux et multilatéraux et des exemples nationaux représentatifs, sont présentées ci-après. Alors que l'on dispose d'une documentation

relativement complète sur les accords multilatéraux, le cas des accords bilatéraux apparaît plus complexe. De longs délais séparent la signature de la ratification, ces accords ne couvrent parfois que certaines branches de la sécurité sociale et peuvent être suspendus ou annulés. Même si l'on possède peu de données, l'on sait que la portée de ces accords diffère considérablement selon les régions. Ainsi, en 2009, l'UE et l'Europe occidentale comptaient 1 628 accords bilatéraux ou multilatéraux (dont 1 034 accords intra-UE), contre 181 en Asie de l'Est et dans le Pacifique, trois en Asie du Sud et 102 en Afrique (hors Réunion). Alors que les pays enregistrant le plus grand nombre d'émigrants ont généralement signé peu d'accords bilatéraux, le Maroc, l'Algérie et la Turquie font exception, respectivement 89, 87 et 68 pour cent de leurs émigrants étant couverts par ces accords (Sabates-Wheeler, 2009).

A.1.2. Initiatives régionales

A.1.2.1. Afrique

Des initiatives régionales ont pour objectif de renforcer la couverture de sécurité sociale des travailleurs migrants africains. Il peut s'agir de conventions de sécurité sociale ou de dispositions nationales prévoyant l'extension de la couverture et l'assouplissement des conditions d'ouverture des droits.

Projet MIGSEC du BIT. Le projet MIGSEC, intitulé «Extension de la sécurité sociale aux travailleurs migrants africains et à leurs familles», visait à améliorer la couverture en encourageant l'élaboration d'accords bilatéraux et multilatéraux et d'initiatives nationales. Il regroupait 13 pays. Un rapport publié en 2010 par le BIT a répertorié les obstacles observés en Afrique et les mesures prises pour les résoudre (McGillivray, 2010). Parmi les principales difficultés rencontrées figuraient les conditions d'ouverture des droits, un défaut de transférabilité et le travail dans le secteur informel. Des communautés économiques régionales et les institutions de sécurité sociale fournissent déjà un cadre dans lequel s'inscrivent des accords de sécurité sociale. Selon le rapport, en 2010, les pays africains avaient signé plus de 20 accords bilatéraux et plus de 50 étaient signés avec d'autres pays.

Afrique occidentale. En décembre 2012, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté la Convention générale de la sécurité sociale, qui permettra aux migrants retraités qui ont travaillé dans l'un de ces pays de faire valoir leurs droits à la sécurité sociale dans leur pays d'origine. Elle supprime les restrictions de paiement des prestations et fixe des règles de coordination pour l'application des différentes dispositions (*AllAfrica*, 2013).

Conférence interafricaine de la prévoyance sociale – CIPRES³¹. Regroupant 15 pays et 19 institutions de sécurité sociale d'Afrique centrale et occidentale, elle est chargée de renforcer la coordination et d'améliorer la fourniture des prestations de sécurité sociale. Elle facilite également la mise en place et la gestion d'un système prenant en compte les droits des travailleurs migrants

31. Pour davantage d'information, voir le site <<http://www.lacipres.org/>>.

A.1.2.2. Amériques

Aux Amériques, les initiatives sont le fruit de groupes régionaux ou se fondent sur les relations économiques et les flux migratoires.

Convention ibéro-américaine multilatérale sur la sécurité sociale. Signé par l'Espagne, le Portugal et 12 pays d'Amérique latine (dont 11 l'ont ratifié) (OISS, 2013), cet accord promeut la protection des migrants et de leur famille à l'âge de la vieillesse, en cas d'invalidité et de décès. Il permet le cumul des périodes de cotisations effectuées dans plusieurs pays et leur prise en compte pour le paiement des prestations et donne la possibilité de percevoir celles-ci dans des pays autres que ceux où ont été réalisées les périodes de travail. Il se fonde sur le principe de l'égalité de traitement quelle que soit la nationalité des travailleurs. Il ne couvre pas pour l'instant les prestations médicales, mais des dispositions bilatérales ou multilatérales peuvent à cet égard être appliquées entre les pays.

Communauté caribéenne (CARICOM). Signé en 1996, l'Accord sur la sécurité sociale de la CARICOM est appliqué par 13 des 25 Etats membres. Il couvre les retraites, les prestations d'invalidité et de décès, mais pas les prestations de maladie. Il comprend des mesures de totalisation, moins larges toutefois que celles adoptées dans d'autres régions en raison de périodes d'acquisition des droits généralement relativement courtes. Dans certains régimes de ces pays, les structures des prestations reposent sur des taux d'accumulation concentrés en début de période, qui peuvent se traduire parfois par des gains lors des transferts. L'effet de cet accord demeure néanmoins relativement limité.

MERCOSUR. Cette initiative (voir aussi l'[encadré 3.9](#)) vise à rationaliser les processus et les procédures des pays membres. Elle prévoit par exemple le paiement des prestations dans le pays de résidence, plutôt que de l'imposer au pays d'origine. L'accord, SIACI (système d'accords internationaux), ne s'applique toutefois pas aux règles encadrant les prestations et chaque assuré doit par conséquent continuer par exemple à satisfaire aux conditions de durée minimale de cotisation du régime dont il dépend.

Amérique du Nord. Les Etats-Unis et le Canada fournissent une couverture en fonction du lieu de résidence qui prend en charge certains migrants, dont les Mexicains.

A.1.2.3. Asie et Pacifique

Asie du Sud-Est. Il n'existe pas d'accords bilatéraux ou multilatéraux sur la sécurité sociale au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)³². Aussi, bien qu'environ 60 pour cent de migrants de ces pays aient accès à la sécurité sociale, ils ne sont pas couverts par des dispositions qui pourraient faciliter la reconnaissance de leurs droits, la transférabilité acquis et le paiement des prestations. Ce chiffre masque en outre le fait que l'affiliation est volontaire dans

32. L'ANASE regroupe dix pays : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, qui sont les membres fondateurs, ainsi que le Brunéi Darussalam, le Myanmar, le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam.

certaines pays de l'ANASE. La couverture effective est par conséquent inférieure et les différents chiffres sont moins élevés que ceux enregistrés dans d'autres régions ou sur le plan international. Le tableau A.1 compare la situation des migrants de l'ANASE à celle des migrants de l'Asie de l'Est et du Pacifique et des pays de l'OCDE. On observe ainsi que 86 pour cent des migrants de l'OCDE vont dans des pays où sont appliqués des accords de sécurité sociale bilatéraux ou multilatéraux, contre à peine 14 pour cent de ceux de l'Asie de l'Est et du Pacifique.

Tableau A.1. Pourcentage de travailleurs migrants couverts au titre de la sécurité sociale dans le cadre ou non d'un accord bilatéral ou multilatéral

Régime	Migrants dans l'ANASE	Migrants de l'Asie de l'Est et du Pacifique	Migrants des pays de l'OCDE
Accès à la sécurité sociale, avec accord bilatéral ou multilatéral	0	14	86
Accès à la sécurité sociale sans accord	60	67	13
Pas de protection sociale	31	4	1
Migrants non répertoriés ou statut de sécurité sociale inconnu	9	16	1

Source: Pasadilla et Abella (2012).

Adoptée en 2007 par l'ANASE, la Déclaration de Cebu, Philippines, sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants contraint toutefois les pays signataires à déployer davantage d'efforts pour résoudre ces difficultés.

Conseil de coopération du Golfe (CCG). En 2006, les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe, à savoir l'Arabie saoudite, le Royaume du Bahreïn, les Emirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar, ont approuvé la Loi unifiée d'élargissement de la protection sociale en faveur des ressortissants des pays membres du Conseil de coopération du Golfe travaillant dans un autre Etat membre, qui a contribué à améliorer les prestations de retraite qui leur sont versées. Cette loi a eu des répercussions positives, avec notamment une extension de la couverture, le renforcement de la mobilité des salariés et le développement d'une plus grande coopération économique entre les pays. Les institutions de la sécurité sociale du pays d'accueil collaborent avec celles du pays d'origine afin de garantir la reconnaissance des droits des migrants. Les critères administratifs de la loi ont été rationalisés en faisant appel au personnel déjà en place pour la gestion des cas et en créant une commission chargée d'étudier les dossiers.

La double approche de l'Inde: obligation et accords de sécurité sociale. Depuis 2008, l'Inde oblige tous les migrants à cotiser au fonds de prévoyance des salariés, sauf s'ils viennent d'un pays avec lequel elle a conclu un accord de sécurité sociale. Le nombre de ces accords s'est par conséquent fortement accru depuis. Il n'en existait aucun avant 2008 et l'Inde en a désormais signé et ratifié sept.

A.1.2.4. Europe

Union européenne. L'UE a pour objectif de proposer aux migrants la couverture la plus appropriée. Des réglementations permettent aux travailleurs détachés de manière temporaire de demeurer affiliés au titre du régime de leur pays d'origine, tout en facilitant le cumul des prestations adéquates si une personne possède des droits dans différents pays de l'UE. La directive sur les retraites vise en outre à harmoniser les prestations du deuxième pilier (Commission européenne, 2012). La [section 3.1.1](#) et [section 3.1.2](#) du présent manuel apportent davantage de détails sur les accords de l'UE. Ils s'appliquent aussi aux pays de l'Espace économique européen (EEE) (Islande, Liechtenstein et Norvège) et à la Suisse. Des accords bilatéraux ont en outre été conclus avec des pays hors UE: le Royaume-Uni en a ainsi signé avec 16 pays ou territoires³³.

La couverture des travailleurs migrants est un sujet politique particulièrement sensible depuis quelques années, notamment en ce qui concerne les prestations de chômage, familiales et d'aide sociale. Si la couverture est généralement soumise à conditions (avec des délais de carence, par exemple), la définition des personnes autorisées à en bénéficier continue de faire débat.

Eurasie. Les migrants seraient de 10 à 12 millions en Eurasie, dont 7 à 8 millions dans le secteur formel et 3 à 4 millions dans le secteur informel. Au cours des dix dernières années, plusieurs actions et initiatives ont été menées pour améliorer leur couverture de sécurité sociale. La Déclaration de Bakou, signée en 2005 par 22 institutions membres de l'AISS et 14 organisations adhérentes de l'Association internationale des fonds sociaux et de pensions (*International Association of Pension and Social Funds*, IAPSF), reconnaît la nécessité d'instaurer une plus grande coordination entre les institutions de sécurité sociale, d'échanger des données lorsque les travailleurs changent de pays, de conclure des accords bilatéraux et multilatéraux et d'adopter le principe de la totalisation des périodes de couverture pour la détermination des droits à prestations.

L'AISS et le groupe de travail de l'IAPSF se sont inspirés de cette déclaration pour établir un document général d'orientation qui définit plus précisément les principes et les aspects concrets de la fourniture de prestations de sécurité sociale adéquates aux migrants. Il comprend sept principes, qui sont a) l'universalité, b) l'égalité, c) l'accessibilité, d) la conservation des droits acquis, e) l'exhaustivité, f) la crédibilité et g) la viabilité. Il recommande également des modèles et des bonnes pratiques pour le traitement des travailleurs des secteurs formel et informel, et le recours à des dispositifs juridiques et réglementaires appropriés.

33. Voir le site web <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/list-of-countries/>>.

Bibliographie

AISS. 2009. *International Agreements System – SIACI: A case of the National Institute of Social Security*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2010. *La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2012. *Manuel sur l'extension de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs indépendants (Extension de la sécurité sociale)*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2013a. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2013b. *Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2013c. *Lignes directrices de l'AISS en matière de technologies de l'information et de la communication*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AlIAfrica. 2013. «West Africa: Ecowas extends social security to migrant workers to facilitate intra-regional mobility», dans *AlIAfrica*, 18 mars.

Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R. 2010. «Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants», dans *World Development*, vol. 38, n° 4.

Banque mondiale. 2013a. *World Development Indicators*. Washington, DC.

Banque mondiale. 2013b. «Movement of people across borders, Table 6.13», dans Banque mondiale, *World Development Indicators*. Washington, DC.

BASD. 2013. *Impact of the global crisis on Asian migrant workers and their families: A survey-based analysis with a gender perspective*. Manille, Banque asiatique de développement.

BBC. 2013. «Portuguese flee economic crisis», dans *BBC News*, 25 janvier.

Biacabe, J.-L.; Robert, S. 2014. *Les Français de l'étranger: l'expatriation des Français, quelle réalité?*. Paris, Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France.

BIT. 2012a. *Migrations de main-d'œuvre* (Conseil d'administration, 316e session, Section de l'élaboration des politiques Segment de l'emploi et de la protection sociale, 1-16 novembre). Genève, Bureau international du Travail.

BIT. 2012b. *Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers: Policy development and future challenges*. Kiev, Bureau international du Travail – IT Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe.

Borjas, G. J. 2013. *Immigration policy and economics* (Rapport de conférence, 27e Assemblée générale de la CISS, San Salvador, 24-26 juin). San Salvador.

Capulong, R. T. 2012. *The impact of economic conditions on the financial sustainability of social security schemes: The Philippine Social Security System experience* (17e Conférence internationale de l'AISS des actuaires et statisticiens de la sécurité sociale, Berlin, 30 mai-1 juin). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Cheyvialle, A. 2013. «Travailleurs détachés: quand la législation européenne est détournée», dans *Le Figaro*, 27 novembre.

Clegg, D. 2013. «Europe», dans AISS (sous la dir. de), *Labour market megatrends and social security*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Commission européenne. 2004. *Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Commission européenne. 2009. *Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Commission européenne. 2012. *La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne* (Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2012) 153 final). Bruxelles.

Commission européenne. 2013. *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, mars.

Commission européenne. 2014. «Libre circulation: la Commission publie un guide sur la détermination de la résidence habituelle en matière de sécurité sociale», dans *Press Release Database*, 13 janvier.

ESA. 2013. *Cross-national comparisons of internal migration: An update of global patterns and trends* (Population Division technical paper, n° 2013/1). New York, NY, Nations Unies – Département des affaires économiques et sociales – Division de la population.

Flores, L. 2013. *Social security and migration* (Rapport de conférence, 27e Assemblée générale de la CISS, San Salvador, 24-26 juin). San Salvador.

Gao, Q.; Yang, S.; Li, S. 2012. «Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China», dans *China Economic Review*, vol. 23, n° 4.

The Guardian. 2014. «Migrants contribute £25bn to UK economy, study finds», dans *The Guardian*, 5 novembre.

Holzmann, R.; Koettl, J. 2012. *Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, and issues* (CESifo Working paper, n° 4002). Munich, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

Hu, Y.-W.; Stewart, F. 2009. *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (OCDE Working paper on insurance and private pensions, n° 31). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Hujo, K.; Piper, N. (sous la dir. de). 2010. *South-South migration: Implications for social policy and development*. Basingstoke, Palgrave.

Kader, B. A. 2013. «Indian worker pensions in UAE soon: Indian Ministry of Overseas Affairs scheme delayed due to technical reasons», dans *Gulf News*, 15 septembre.

Kaewwan, S. 2011. «Thailand: Analysis of migrant workers issues in Thailand», dans *Asia News Monitor*, 22 août.

Koch, M. 2013. «German population rises thanks to immigration», dans *Top Stories*, 16 janvier.

Kolver, L. 2014. «Solution needed to improve portability of migrant miners' social security benefits», dans *Mining Weekly*, 27 février.

McGillivray, W. 2010. *Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements* (Background report prepared for the extension of social security coverage to African migrant workers (MIGSEC) project). Genève, Bureau international du Travail.

Nations Unies. 1990. *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990)*. New York, NY, Nations Unies.

OCDE. 2012. *PISA 2012 results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed (Volume II)*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

OCDE–ESA. 2013. *World migration in figures*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques; New York, NY, Nations Unies – Département des affaires économiques et sociales – Division de la population.

Office for National Statistics. 2013. «Annual mid-year population estimates, 2011 and 2012», dans *Statistical Bulletin*, 8 août.

OISS. 2013. *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Olivier, M.; Andrianarison, F.; McLaughlin, M. 2014. *Study on social protection in Sub-Saharan Africa: Final report*. Bruxelles, Commission européenne.

Pasadilla, G.; Abella, M. 2012. *Social protection for migrant workers in ASEAN* (CESifo Working paper, n° 3914). Munich, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

PNUD. 2009. *Lever les barrières: Mobilité et développement humains* (Rapport sur le développement humain, 2009). New York, NY, Programme des Nations Unies pour le développement.

Ratha, D.; Silwal, A. 2012. «Remittance flows in 2011 – An update», dans *Migration and Development Brief*, n° 18.

Ricard, P. 2013. «Accord européen sur les travailleurs détachés», dans *Le Monde*, 9 décembre.

Rosaria, T. del. 2008. *Best practices in social insurance for migrant workers: The case of Sri Lanka* (ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration working paper, n° 12). Bangkok, Bureau régional du BIT pour l'Asie et le Pacifique.

Russell, G. 2013. «Les travailleurs détachés en sept questions», dans *Le Figaro*, 4 décembre.

Sabates-Wheeler, R. 2009. *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward* (Working paper, n° 12). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Sinclair, D.; Watson, J.; Beach, B. 2013. *Working longer: An EU perspective*. Londres, International Longevity Centre.

Wickramasekara, P. 2011. *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices* (International migration paper, n° 108). Genève, Bureau international du Travail.

World Bulletin. 2013. «Foreigners in Turkey can opt out of general health care system», dans *World Bulletin*, 23 mai.

Association internationale de la sécurité sociale

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 plateformes 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.

Plus d'informations sur: www.issa.int

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障