

Le droit au travail et l'accès aux marchés de l'emploi pour les réfugiés : obstacles, défis et solutions

Roger Zetter et Héroïse Ruaudel

Le droit de travailler et la possibilité d'accéder aux marchés de l'emploi est essentiel pour les réfugiés, sans la réalisation de ses enjeux clefs ils ne peuvent devenir autosuffisants, construire leurs vies, assurer leur dignité et contribuer de manière positive à leurs communautés d'accueil. Les pays hôtes doivent impérativement évaluer la possibilité d'ouvrir leurs marchés de l'emploi aux réfugiés et leur faciliter ainsi l'accès à un travail décent.

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés prévoit un droit au travail pour les réfugiés¹ mais de nombreux pays hôtes sont réticents à l'idée d'accorder ce droit. Cette réticence est le produit d'inquiétudes concernant la possibilité d'une distorsion des marchés de l'emploi et de leur capacité limitée à absorber de nouveaux travailleurs, la saturation de certains secteurs, la disponibilité d'emplois pour les citoyens, la réduction des salaires et une dégradation des conditions de travail. Les gouvernements hôtes peuvent également être influencés par des oppositions populaires au droit à l'emploi des réfugiés et par des préoccupations sécuritaires dérivant de l'installation et de l'entrée dans le monde du travail de vastes quantités de réfugiés. Parmi les 145 États parties à la Convention sur les réfugiés de 1951, plus de la moitié déclare avoir des réserves, et même les États qui accordent un droit à l'emploi aux réfugiés imposent généralement des conditions sur l'accès aux marchés du travail. Les mêmes restrictions s'appliquent à la plupart des 48 États qui ne sont pas des États parties à la Convention sur les réfugiés.

Cependant, pour les réfugiés le droit à l'emploi et la possibilité d'accéder aux marchés du travail sont des prérequis leur permettant de s'assurer des moyens de subsistance durables, réduisant ainsi leur vulnérabilité, améliorant leur résilience et leur permettant de vivre dignement. En reconnaissance de cet état de fait, des organisations intergouvernementales telles que l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font désormais la promotion de l'accès aux marchés du travail et du droit à l'emploi comme éléments essentiels pour l'élaboration de programmes pour les réfugiés axés sur le développement et s'inscrivant dans une logique de durabilité, à destination, tout particulièrement, pour ceux qui vivent une situation de déplacement prolongée.

Une étude documentaire et des analyses comparatives ont été menées en 2016² de manière à évaluer le rôle et l'impact des dispositions légales internationales – en particulier des Articles 17-19 de la Convention sur les réfugiés de 1951 – qui accordent et protègent le droit au travail des réfugiés et leur droit d'accéder aux marchés de l'emploi. L'étude a comparé la situation en vigueur dans 20 pays, y compris de pays à revenu moyen ou faible qui ensemble accueillent la majorité des réfugiés dans le monde, mais également des pays à revenu plus élevé. L'étude comprenait à la fois des États signataires et des États non-signataires de la Convention.

Cadres, mesures politiques et autres facteurs qui affectent l'accès au marché de l'emploi

Une approche restrictive du droit au travail prévaut dans la plupart des pays, même dans les pays à revenu élevé, tel que le Royaume-Uni. Dans beaucoup de pays qui ont accueilli un grand nombre de réfugiés, les obstacles peuvent être encore plus difficiles à surmonter, c'est le cas pour les réfugiés colombiens au Venezuela, alors qu'il existe des interdictions formelles dans de nombreux pays, comme au Bangladesh (pour les réfugiés rohingya) et au Soudan (pour les réfugiés érythréens qui n'ont aucun statut légal dans le pays). Ces contraintes obligent les réfugiés à emprunter des chemins détournés à la fois pour entrer et pour travailler dans ces pays. Même dans les pays qui adhèrent aux articles concernés de la Convention sur les réfugiés de 1951, le droit au travail, tel que prévu par la loi, n'est que rarement inconditionnel. En Iran, par exemple, les réfugiés n'ont le droit de travailler que dans 16 catégories professionnelles.

En général, ces mesures protectionnistes sont la caractéristique de pays dont la capacité d'accueil sur le marché de l'emploi est limitée, qui ont des économies plus faibles et moins diversifiées, moins résistantes aux chocs

juin 2018

www.fmreview.org/fr/economies

économiques – tels que le Tchad, la Zambie et le Pakistan. Bien qu'évident à certains égards, ce constat a une incidence sur la manière dont les donateurs internationaux appuient des objectifs stratégiques plus larges en termes d'interventions durables centrées sur le développement dans des pays où la présence des réfugiés a un impact significatif.

Il n'y a guère d'uniformité dans la manière de mettre en œuvre le droit au travail, et il existe des variations considérables entre les États signataires, comme l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis (US) par exemple, tout comme – et cela surprend peut-être moins – entre des États non-signataires, comme le Pakistan, le Liban et la Jordanie. Les États signataires ne font pas nécessairement preuve d'une pratique « optimale » et n'agissent pas nécessairement « mieux » que les États non-signataires – comme le démontre le leadership dont a fait preuve la Jordanie (un État non-signataire), en consentant un quota de permis de travail aux réfugiés syriens dans le cadre du « Jordan Compact », un programme soutenu par les donateurs.

Une conclusion essentielle mise en évidence par l'étude indique qu'il est rarement suffisant de baser l'évaluation du droit au travail des réfugiés simplement sur l'analyse des cadres légaux et normatifs d'un pays et sur les mesures instaurées en regard des réfugiés. Il est évident qu'il est insuffisant de donner aux réfugiés un droit au travail si celui-ci n'est pas appuyé par des mécanismes qui garantissent le respect et l'application de ce droit.

Contraintes supplémentaires et facteurs médiateurs

Les réfugiés ont souvent besoin d'un permis de travail (habituellement obtenu au prix d'un processus coûteux et administrativement lourd) et/ou d'un titre de séjour, en plus de leur statut de réfugié, ou alors d'une promesse de travail de la part d'un employeur avant de pouvoir obtenir un permis de travail – comme c'est le cas au Liban et en Zambie, par exemple. Dans d'autres pays, il existe des restrictions, quoique indirectes, sur l'entrepreneuriat des réfugiés et sur leur capacité d'accumuler du capital : au Pakistan, les réfugiés n'ont pas le droit de posséder des biens immobiliers ou des entreprises sans être associés à un partenaire pakistanais, en Équateur et en Turquie, les réfugiés ont un accès limité aux institutions financières pour l'obtention de crédits, et en Zambie, les réfugiés qui veulent monter une entreprise doivent s'acquitter de frais élevés.

Les obstacles indirects au droit à l'emploi peuvent prendre d'autres formes. Des retards dans le processus de détermination des statuts, en Afrique du Sud par exemple, ralentissent l'accès aux marchés de l'emploi formalisé, alors que les bureaux de l'immigration au Venezuela sont situés dans des zones frontalières lointaines et difficiles d'accès. Par contraste, le gouvernement turc permet désormais aux réfugiés syriens qui détiennent des cartes d'identité provisoires et qui ont résidé en Turquie depuis au moins six mois, de déposer une demande de permis de travail.

Les restrictions sur le droit à l'emploi contraignent la majorité des réfugiés à travailler dans le secteur informel. Ceci est visible au Bangladesh et au Pakistan, où l'on accepte tacitement que les réfugiés travaillent en dehors des camps, bien que cela soit illégal, et dans certains pays du Moyen-Orient qui accueillent de nombreux réfugiés syriens et où les économies informelles sont en expansion. Dans les pays à revenu élevé, les réfugiés travaillent aussi dans le secteur informel, bien que cela soit en plus petits nombres. Un tel travail comporte des inconvénients et des risques importants – des limites à la durabilité des moyens de subsistance, des salaires négligeables, un manque d'emplois décents, et un taux d'exploitation élevé.

D'autres facteurs affectent l'accès et le type de travail. En Équateur, les réfugiés colombiens sont traités de la même manière que les migrants économiques dont les opportunités d'emplois sont généralement limitées et les conditions de travail déplorables. Les stéréotypes négatifs liés au genre, les discriminations sociales sur la



Un réfugié congolais nourrit des tilapias dans une pisciculture collective opérée conjointement par des réfugiés et des résidents locaux sur les bords du lac Rwamunga dans l'ouest de l'Ouganda.

base du genre et la violence contre les femmes sont répandus à travers les différents marchés de l'emploi qui ont été analysés dans le cadre de notre étude. Par exemple, les femmes réfugiées du Myanmar sont terriblement surexploitées et sous-payées en Inde ; les réfugiées sont victimes de harcèlement sur leurs lieux de travail en Colombie et en Équateur, et les réfugiées veuves ou célibataires sont souvent ciblées et maltraitées par leurs employeurs en Ouganda. Autre constatation, le manque de possibilités d'emploi formel et l'absence de droit au travail pour les adultes contribue également à l'augmentation du niveau de travail des jeunes et des enfants, comme au Liban, avec des effets négatifs évidents à court et à plus long terme.

Une conséquence importante de toutes ces restrictions – et d'autres qui n'ont pas été mentionnées ici – est que les réfugiés sont rarement capables d'accumuler suffisamment de capital ou de compétences pour financer leur propre progression légitime vers l'autosuffisance (et une intégration possible) ou pour aider à leur retour et leur réintégration dans leur pays d'origine.

Résoudre les obstacles

Des éléments indiquent que les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales cherchent à s'attaquer à certains de ces obstacles, même si cela n'est pas encore systématique, notamment en facilitant le processus d'obtention de permis de travail, en prenant des mesures incitatives encourageant les réfugiés à trouver un emploi, en reconnaissant leurs qualifications et en améliorant la formation des compétences.

Au Tchad et en Ouganda, les réfugiés sont autorisés à s'installer dans des communautés d'accueil et certains reçoivent des parcelles de terre arable pour la production agricole. L'Organisation internationale du travail (OIT), le HCR et le gouvernement éthiopien collaborent à une politique de « sortie du camp » qui permet un certain assouplissement des restrictions de déplacement et de résidence, et facilite l'accès à l'emploi / travail indépendant dans les camps et les communautés d'accueil environnantes. Les organisations communautaires au Kenya offrent à d'autres réfugiés une assistance pratique et des cours de langue et facilitent des contacts menant à des opportunités de travail. Le Plan national d'intégration conçu et adopté en 2012 par l'Allemagne, couvre les frais d'inscription à des cours de langue, l'éducation et l'intégration sociale et professionnelle des

réfugiés, dans le but d'optimiser la contribution des réfugiés à la société allemande.

Les politiques dynamiques, observées généralement dans des économies à revenu élevé, reflètent souvent des attentes gouvernementales strictes en ce qui concerne le niveau d'autosuffisance économique que les réfugiés sont supposés atteindre au plus vite, comme c'est le cas en Allemagne et aux États-Unis. Cela peut toutefois conduire les réfugiés à manquer des opportunités de formation ou à se voir contraints d'accepter un travail qui ne reflète pas leurs compétences et qualifications. Il n'est donc pas surprenant de constater que la reconnaissance des compétences et qualifications préalables, et l'ouverture de l'accès à l'éducation, à la formation linguistique et au développement des compétences peuvent considérablement améliorer l'accès à l'emploi des réfugiés. Des pays comme l'Équateur, l'Allemagne, les États-Unis et la Zambie ont tous des procédures pour reconnaître les diplômes professionnels étrangers.

Les efforts les plus récents qui visent à permettre aux réfugiés de contribuer à l'économie des pays d'accueil et de parvenir à une plus grande autosuffisance ont été déclenchés par la réponse à la « crise » syrienne. Une fois que les pays hôtes de la région et les donateurs ont pris conscience de la nature prolongée du déplacement, ils ont tenté d'adopter une réponse cohérente aux objectifs de développement en parallèle à la réponse humanitaire, ce qu'illustre le Plan régional syrien d'aide pour les réfugiés et la résilience (3RP). Bénéficiaires d'un soutien important de la communauté internationale, des pays comme la Jordanie ont réorienté leur politique à l'égard des réfugiés et ont ouvert l'accès à l'emploi en leur accordant un quota de permis de travail³. Ce modèle est également testé dans d'autres contextes tels que l'Éthiopie avec la création d'un Pacte pour l'emploi, une entreprise ambitieuse au regard du piètre bilan des parcs industriels établis en Afrique en matière de création d'emplois⁴.

Une attitude positive parmi les employeurs peut bien sûr améliorer les conditions de travail décent pour les réfugiés et peut aider à réduire la xénophobie. Cependant, de nombreux employeurs peuvent être réticents à employer des réfugiés en raison du manque de clarté des dispositions légales permettant aux réfugiés de travailler. En Équateur, par exemple, il semble exister une confusion parmi les employeurs concernant les différentes lois qui régissent le droit au travail des réfugiés et des ressortissants étrangers alors que l'étude a révélé qu'en Afrique du Sud, les

documents d'identité des réfugiés indiquent qu'ils sont autorisés à travailler sans que, toutefois, que les employeurs reconnaissent ce droit.

Le capital social et les liens ethniques ou linguistiques jouent un rôle important dans l'accès aux marchés de l'emploi et le type de travail. En Ouganda et au Kenya, ces réseaux aident les réfugiés, notamment les réfugiés somaliens, à obtenir des emplois dans des entreprises détenues par des compatriotes, alors qu'il semblerait que les réfugiés somaliens en Afrique du Sud trouvent du travail dans des entreprises musulmanes sud-africaines. Une langue et une culture communes, ou le mariage peuvent faciliter l'accès au travail ; les réfugiés érythréens issus du groupe ethnique Tigriña, qui se trouvent actuellement dans le nord de l'Éthiopie, ont un net avantage sur les autres Érythréens en ce qui concerne l'accès à des opportunités d'emploi.

Perspectives de progrès

Les gouvernements, avec le soutien des donateurs et des acteurs internationaux, devraient s'efforcer d'harmoniser la législation et les pratiques relatives aux réfugiés sur les politiques nationales d'emploi dont les trajectoires semblent souvent contradictoires. Une meilleure cohérence permettrait d'améliorer l'accès aux marchés du travail et de faire du droit au travail une réalité pour un plus grand nombre de réfugiés. À cette fin, une meilleure coordination entre les ministères concernés par les affaires relatives aux réfugiés et à l'immigration, et ceux responsables des droits du travail, renforcerait l'application du droit au travail et à l'insertion professionnelle des réfugiés, supprimant ainsi certains obstacles administratifs et bureaucratiques évoqués plus haut.

Des politiques du marché du travail qui mènent à des moyens de subsistance plus durables et à de meilleures conditions économiques pour les réfugiés (et leurs hôtes) sont essentielles. Trop souvent, l'absence de droit au travail ou l'imposition de contraintes lorsque ce droit existe empêchent les réfugiés de trouver un emploi décent dans le secteur formel, les exposant davantage – dans le secteur informel – à des revenus précaires, à l'absence de droits contractuels et à des risques accrus de conditions de travail abusives.

Les employeurs, les associations d'employeurs et les syndicats peuvent également contribuer à des politiques proactives susceptibles d'ouvrir l'accès au marché du travail et à un emploi décent. Ils peuvent promouvoir de bonnes pratiques parmi leurs membres, et travailler

avec les gouvernements et les autorités locales pour promouvoir une législation et une réglementation plus efficaces, et un plus grand respect des engagements. Dans le même temps, les gouvernements nationaux, les employeurs, les syndicats et la société civile partagent la responsabilité de promouvoir l'égalité des droits et de contrer les discours négatifs ou les stéréotypes sur les réfugiés qui limitent leur participation et leur intégration. Ces initiatives devraient également inclure une meilleure prise de conscience, parmi les réfugiés eux-mêmes ainsi que parmi les autorités judiciaires et les agences de réglementation, des droits des réfugiés sur le lieu de travail ; trop souvent, les réfugiés ignorent leurs droits ou ont peur de les exercer, et sont mal protégés par les autorités.

Améliorer la formation, l'éducation et le développement des compétences/compétences linguistiques sont des éléments essentiels pour faciliter l'accès des réfugiés aux marchés du travail, et les employeurs, comme les prestataires de formation, doivent concevoir des moyens novateurs pour en faire la promotion et les mettre en place.

Les donateurs et les organisations internationales, et intergouvernementales, devraient jouer un rôle plus important dans le traitement des crises de déplacement forcé en introduisant des politiques garantissant le droit au travail et l'accès au marché du travail des réfugiés, en particulier dans les pays les plus pauvres qui accueillent des réfugiés en nombres importants avec des marchés de l'emploi plus restreints. Dans de tels cas, le financement international et la prise de participation aux évolutions du marché du travail et à la promotion de l'emploi devraient être renforcés par un soutien à la législation, aux politiques et à l'établissement de normes contribuant à un travail décent.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk
Professeur émérite d'études sur les réfugiés,
Université d'Oxford www.oxford.ac.uk

Héloïse Ruauudel heloise.ruauudel@gmail.com
Chercheuse indépendante et consultante

1. Voir Articles 17-19 www.refworld.org/docid/3be01b964.html
2. Zetter R et Ruauudel H (2016) *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment, Part 1*, World Bank Global Program on Forced Displacement (GPF) and the Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Thematic Working Group on Forced Migration <http://bit.ly/KNOMAD-Zetter-Ruauudel-2016-1>
3. Voir articles à propos du Pacte pour la Jordanie dans RMF 57 www.fmreview.org/fr/syrie2018
4. Ruauudel H et Morrison-Métois S (2017) 'Responding to Refugee Crises in Developing Countries, What Can We Learn From Evaluations', OECD Working Paper 37 <http://dx.doi.org/10.1787/ae4362bd-en>