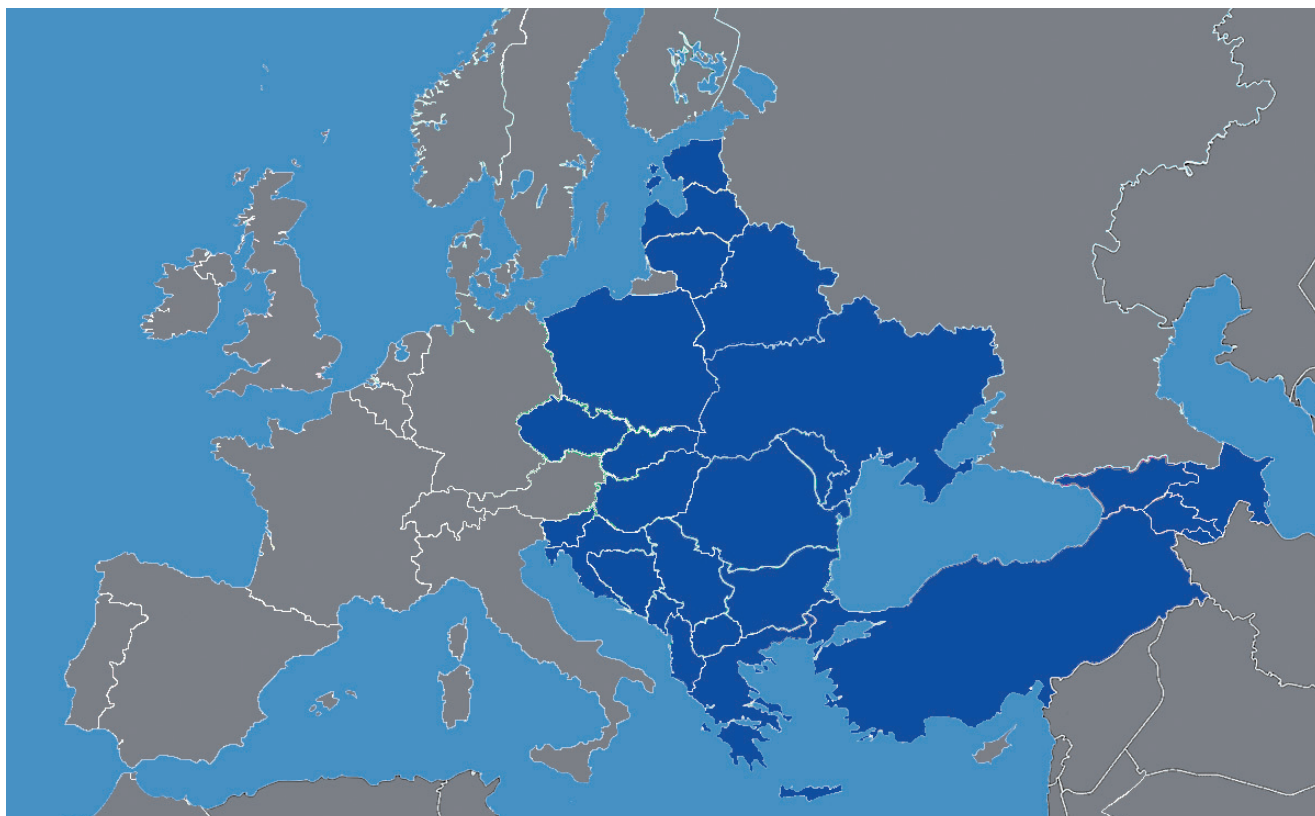


Incidence sociale de l'émigration et de la migration des populations rurales vers les zones urbaines en Europe centrale et orientale (VT/2010/001)



Résumé



Au nom de la
Commission européenne
DG de l'emploi, des affaires sociales
et de l'inclusion

Gesellschaft für
Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.



Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant en son nom ne saurait être tenue responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans la présente publication.

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG)

www.gvg.org

Gesellschaft für
Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.



Auteurs:

Nathalie Bélorgey

Birgit Garbe-Emden

Sabine Horstmann

Andrea Kuhn

Dita Vogel

Paul Stubbs (The Institute of Economics, Zagreb)

Résumé

Le présent rapport de synthèse, basé sur 25 études nationales, fournit une analyse de l'impact social des migrations internationales et intérieures en Europe centrale et orientale¹ au cours de ces deux dernières décennies, offrant ainsi une base de connaissances sur les effets des migrations sur le marché du travail, le développement des ressources humaines, la pauvreté, l'exclusion sociale et la cohésion sociale. En outre, le rapport fournit des recommandations politiques aux acteurs politiques de premier plan en vue d'atténuer les effets sociaux néfastes de la migration dans les pays d'origine.

La présente étude s'inscrit dans la perspective de la stratégie Europe 2020, laquelle considère la mobilité intracommunautaire des travailleurs comme l'un des principaux moteurs de la croissance et de la compétitivité de l'UE. Dans le même temps, elle reconnaît que la mobilité pourrait être source de vulnérabilités nouvelles ou croissantes. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des groupes les plus vulnérables reste l'une des grandes priorités politiques de l'UE. C'est pourquoi la présente étude s'inscrit également dans le contexte des initiatives et politiques européennes visant à moderniser les systèmes de protection sociale et à promouvoir les politiques d'inclusion sociale. Enfin, et cet aspect n'est pas le moins important, l'étude doit être située dans le cadre de la politique migratoire de l'UE envers les ressortissants des pays tiers, en particulier de l'« Approche globale de la question des migrations et de la mobilité » (communication 743 du 18/11/2011) dont l'objectif est de promouvoir l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement comme l'une des quatre priorités de l'approche sur les questions de migration pour les années à venir.

En vue d'une meilleure comparabilité, et compte tenu de la situation géopolitique ainsi que des différents cadres juridiques, orientations politiques et instruments financiers dont dispose l'UE, les 25 pays qui entrent dans le champ de l'étude ont été répartis en trois groupes. Tous les États de l'Europe centrale et orientale qui ont rejoint l'UE en 2004 et 2007 (ainsi que la Grèce) forment le groupe UE-8+2, les pays des Balkans occidentaux (et la Turquie), qui bénéficient tous d'une perspective d'adhésion, constituent le groupe des pays candidats et candidats potentiels, et enfin les pays du Partenariat oriental représentent le troisième groupe.

¹ Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Kosovo* (*cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo), Monténégro, Serbie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine. La Grèce et la Turquie ont été incluses dans l'étude comme pays de référence ; contrairement aux États de l'Europe centrale et orientale, elles n'ont pas été confrontées à une transition d'économie à planification centralisée vers une économie de marché, mais ont connu, comme eux, des taux d'émigration élevés ainsi que des mouvements migratoires intérieurs importants dans les années 1960 et 1970.

UE-8+2

Tendances et schémas migratoires dans le contexte de la libre circulation

Le régime des migrations au sein de l'UE est caractérisé par la libre circulation des personnes et la quasi libre mobilité de la main-d'œuvre. Limitée à quelques programmes d'emploi temporaire au début des années 1990, la migration des travailleurs provenant des pays candidats de l'Europe centrale et orientale a progressivement gagné en importance avec la libéralisation des régimes de visa et l'augmentation de la demande de main-d'œuvre dans l'UE des 15 (UE-15). Avec l'adhésion de l'UE-8+2, la mobilité intercommunautaire a sensiblement augmenté et le nombre (stock) de ressortissants de l'UE-8+2 immatriculés résidant dans l'Union à 15 a triplé au cours de la période 2003-2009. En particulier les États baltes, la Bulgarie et la Roumanie ont connu au cours de ces deux dernières décennies des pertes de population considérables dues à la migration. Récemment, la crise financière et économique mondiale a entraîné une baisse de la mobilité des travailleurs en raison d'une très nette hausse du taux de chômage chez les migrants dans les pays d'accueil. Cependant, seuls quelques pays enregistrent un nombre croissant de migrants retournant dans leur pays d'origine.

La migration récente est un phénomène essentiellement féminin. Comme pour les schémas migratoires en général, les personnes en plein âge d'admission à l'éducation et à l'emploi dans l'UE-8+2 sont plus enclines à migrer que les personnes âgées. La majorité des migrants ont au moins terminé leurs études secondaires. Selon des données récentes, il n'existe aucun effet marqué de fuite des cerveaux, car dans tous les pays de l'UE-8+2 le pourcentage de personnes ayant un haut niveau d'études est plus faible parmi les migrants qu'au sein de la population résidente.

Les tendances migratoires sont étroitement liées aux développements socio-économiques faisant suite à la transition d'une économie à planification centralisée vers une économie de marché. Les fermetures d'usines ainsi que les privatisations et restructurations se sont accompagnées d'un déclin des activités économiques et d'une baisse de la productivité, ce qui a eu des répercussions dramatiques sur le marché de l'emploi et la prospérité. Bien que la croissance économique se soit avérée positive à partir du milieu des années 1990, les bas niveaux de revenus et le chômage élevé ont persisté et sont devenus des facteurs clés favorisant la mobilité. De manière générale, les pays avec les taux d'emploi les plus faibles et les taux de pauvreté les plus élevés ont enregistré le courant d'émigration le plus fort. De plus, les disparités intrarégionales en termes de PIB et de dynamique de croissance sont restées significatives, et ont même augmenté au fil du temps. La création d'emplois et les perspectives d'emploi dans la période de relance économique se sont limitées aux capitales et grandes agglomérations urbaines. Les zones rurales et isolées ainsi que les régions désindustrialisées ont eu tendance à être abandonnées, en partie en raison d'un secteur agricole inefficace. Nous voyons ici un parallèle très clair avec l'évolution de la Grèce dans les années 1960, qui – même si elle n'a pas fait l'expérience d'une transition d'une économie planifiée vers une économie de marché – a souffert d'énormes problèmes structurels, principalement dans le secteur agricole où régnaient à la fois chômage et sous-emploi. Comme cela a été le cas dans l'UE-8+2 au cours de ces deux dernières décennies, le secteur agricole grec a perdu de plus en plus en importance dans les années 1960 et 1970, et un grand nombre de travailleurs ruraux n'ont pas pu être absorbés par les secteurs secondaire et tertiaire. Cela explique aussi les niveaux d'éducation en majorité bas des migrants grecs de l'époque.

Toutefois, pour la plupart des pays, la migration intérieure ne semble pas être le principal mécanisme permettant de faire face à des écarts de plus en plus marqués entre les régions. La

migration journalière et la migration temporaire ou permanente vers d'autres États membres ont été préférées à la migration intérieure. Les niveaux de migration intérieure sont relativement bas, et dans la plupart des pays, les niveaux actuels d'urbanisation étaient déjà atteints au début des années 1990. À partir de la fin des années 1990, des tendances à la périurbanisation sont apparues, et les zones autour des grandes villes ont connu la croissance la plus intense, notamment en raison d'une migration en provenance des villes elles-mêmes mais aussi de régions moins développées.

Pénuries de compétences dans les secteurs à forte demande au sein de l'UE-15

L'impact de l'émigration et de la mobilité sur l'évolution du marché du travail dans les pays d'origine semble le plus élevé sur les marchés régionaux et sectoriels du travail. Certains pays font état d'une hausse sensible du nombre d'emplois inoccupés après l'adhésion en 2004 ainsi que d'un taux de chômage élevé et d'un taux de migration en hausse. Même si les pénuries de main-d'œuvre ne peuvent être uniquement attribuées à la migration professionnelle, elles sont devenues particulièrement graves dans les secteurs où la demande de travailleurs peu qualifiés est la plus élevée dans l'UE-15, à savoir le secteur hôtelier et la construction.

Afin de combattre les disparités régionales et les pénuries de compétences au sein des pays concernés et en Europe et d'augmenter l'employabilité des chômeurs, il est recommandé aux pays de l'UE-8+2 **de développer encore plus les politiques actives pour l'emploi en faveur de la mobilité**. Les mesures prises peuvent inclure des **allocations de mobilité pour la mobilité interne et internationale** ou, pour les futurs migrants, des mesures d'incitation à suivre des cours de langue (p. ex. dans les régions frontalières). En outre, il convient d'évaluer le rôle d'une **offre accessible et abordable de logements et de structures d'accueil pour enfants dans l'amélioration de la mobilité professionnelle**.

Mobilité des professionnels de la santé

Les effets négatifs de la migration des travailleurs hautement qualifiés se font surtout ressentir dans le secteur de la santé. La mobilité des professionnels de la santé, en particulier des médecins, du personnel infirmier et des dentistes, a été très marquée en Estonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et dans la République slovaque au moment de l'adhésion. La mobilité des professionnels de la santé a de toute évidence une incidence sur le fonctionnement des systèmes de santé nationaux, notamment en ce qui concerne certaines professions spécifiques du secteur de la santé et les pénuries régionales, principalement dans les zones rurales. Ces défis requièrent une amélioration dans la planification des effectifs en personnels ainsi que la mise en place de politiques du personnel intégrées, visant à améliorer les conditions et l'environnement de travail des professionnels de la santé, **aussi bien dans les pays d'origine que les pays d'accueil**. En outre, les pays de destination et les pays d'origine devraient aspirer à développer des **accords bilatéraux visant un recrutement équilibré de professionnels spécifiques du secteur de la santé, incluant des mesures compensatoires en faveur des pays d'origine**. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes d'échanges transnationaux de personnel entre prestataires de soins et centres hospitaliers universitaires, d'investissements dans l'éducation ou d'une prise en charge des coûts de formation du personnel supplémentaire ou de recrutement de personnel pour une période fixe, combinée à une formation du personnel avant le retour au pays d'origine. Par ailleurs, la Commission européenne devrait elle aussi envisager de mettre en place un cadre commun à l'ensemble de l'UE pour une coopération transfrontalière entre les pays d'accueil et les pays d'origine.

Perte de compétences dans les pays d'accueil et enjeux pour la réinsertion en cas de retour

Il existe un écart important entre le niveau d'éducation des migrants et les emplois qu'ils occupent dans l'UE-15. Afin de soutenir l'emploi des migrants en fonction de leurs qualifications, **des efforts supplémentaires** devraient être entrepris **en faveur d'une reconnaissance internationale accrue des compétences, qu'elles soient sanctionnées ou non par un diplôme**. Pour cela, il est possible soit de réexaminer les exigences de qualifications formelles requises pour certaines activités professionnelles, soit d'étendre la liste des professions faisant l'objet d'une reconnaissance immédiate des qualifications et diplômes. De plus, afin de promouvoir la **mise en adéquation des compétences et une préparation exhaustive des migrants potentiels**, il est nécessaire de renforcer l'information sur les possibilités d'emploi, les besoins en qualifications et les environnements de travail dans les pays d'accueil. À cet égard, il est recommandé de continuer à développer les activités du réseau EURES, notamment d'en rendre les services plus efficaces en termes de recrutement et d'information, et de renforcer la sensibilisation des chercheurs d'emploi – et surtout des employeurs – à l'existence de ces services.

Enfin, il est clair que le statut professionnel change rarement après une période de migration, autrement dit une personne qui était au chômage avant de migrer le sera généralement de nouveau à son retour. Dans tous les pays, **les services de réintégration sur le marché du travail ciblant les migrants candidats au retour** sont inexistantes ou pas assez développés. Il est par conséquent fortement **recommandé aux services publics de l'emploi d'établir des services d'orientation et de conseil spéciaux** visant à informer les migrants candidats au retour ou revenant dans leurs pays d'origine des offres d'emploi pertinentes et de leur fournir les informations nécessaires concernant les procédures de reconnaissance, ou de renforcer les services déjà en place.

Transferts de fonds

Le volume des fonds versés par les migrants à leurs familles laissées au pays est important, mais ne représente pas – en comparaison aux autres régions concernées par la présente étude – une part considérable du PIB. Avant la crise financière et économique, les taux les plus élevés (compris entre 3 % et 5 % du PIB) ont été enregistrés pour la Bulgarie, la Roumanie et la Lituanie. Pendant la crise, les transferts de fonds ont fortement diminué dans la plupart des pays, suite à un retour des migrants ou du fait qu'un grand nombre de migrants ont perdu leur emploi dans les pays d'accueil. Les transferts de fonds contribuent sans nul doute à la réduction de la pauvreté, tant directement en améliorant le niveau de consommation des ménages vivant au niveau ou en dessous du seuil de pauvreté, qu'indirectement en agissant comme source de crédit pour les ménages sous contraintes de liquidité. En outre, selon les résultats de l'étude, seule une part marginale des transferts de fonds est utilisée en faveur de l'éducation ou d'investissement dans des entreprises.

Accroissement des disparités régionales en raison d'une dépopulation élevée due aux migrations

Si l'on considère les effets de l'émigration dans une perspective régionale à l'intérieur d'un pays donné, l'existence – et dans de nombreux cas l'accroissement – de fortes disparités entre les capitales/grands centres urbains d'une part et les zones rurales/régions dépendantes à l'origine d'une seule industrie d'autre part, est établie. Étant donné que l'émigration concerne une population en âge de travailler essentiellement jeune, la plupart des régions touchées par une dépopulation et migration élevée enregistrent un processus de vieillissement accéléré,

également observé chez les travailleurs agricoles, ainsi que des taux d'emploi plus bas et des taux de chômage plus élevés, des niveaux plus faibles de PIB par habitant, ou encore des taux de pauvreté plus élevés que la moyenne nationale. De plus, l'accès insuffisant à l'éducation et le manque d'opportunités en matière de formation tout au long de la vie et de reconversion dans les zones périphériques favorise le chômage de longue durée. Tandis que l'identification de potentiels de croissance devrait être une priorité, certaines régions pourraient requérir un soutien spécifique en période de déclin, et le besoin en politiques sociales ciblées pourrait augmenter, malgré une diminution de la population, en particulier pour les personnes âgées.

Dans ce contexte, une attention particulière accrue devrait être portée au développement du capital humain dans les régions défavorisées, lequel s'inscrirait dans des programmes de développement régional, par exemple par des **investissements dans la création d'infrastructures d'enseignement supérieur et d'écoles d'enseignement professionnel**, en vue d'attirer le personnel enseignant hautement qualifié des villes et prévenir le départ des jeunes vers les capitales à des fins d'éducation. Afin de fournir au marché du travail local les compétences nécessaires, il est en outre important d'élaborer des mesures actives pour l'emploi en conformité avec l'économie locale. **La mise en place de mesures de formation (reconversion) professionnelle spéciales destinées à la main-d'œuvre locale (y compris formation agricole) ainsi que la mise en place au niveau local d'initiatives pour l'emploi et d'entreprises sociales sont considérées comme des interventions politiques importantes dans les régions défavorisées.**

Il apparaît que l'accès aux services sociaux et de santé et la qualité de ces derniers est faible dans les zones défavorisées, rurales et isolées affectées par l'émigration. Les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes de santé persistants rencontrent des difficultés spécifiques pour recevoir des soins à domicile ou des services de proximité appropriés. Il est par conséquent nécessaire **de renforcer la dimension sociale dans les programmes opérationnels ruraux et régionaux**. À tout le moins, il conviendrait d'intégrer dans les processus de planification du développement régional une planification sociale et une évaluation des besoins sociaux, incluant les services sociaux, de santé et d'éducation. Les réseaux de services sociaux pourraient avoir besoin d'être complétés par des entreprises sociales, des organisations non gouvernementales, par le secteur privé et, avant tout, par des programmes de volontariat.

Il est recommandé aux communautés particulièrement touchées par une forte émigration d'établir et de maintenir des liens étroits avec la diaspora. Ces contacts pourraient à l'avenir s'avérer bénéfiques au moment où le migrant retournera dans son pays et investira son épargne dans la création d'une entreprise ou dans des projets de développement local. Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager **entre les régions d'origine et les régions de destination des partenariats bilatéraux et multilatéraux (éventuellement cofinancés par les Fonds structurels de l'UE) favorisant l'investissement des transferts de fonds dans la création d'entreprise et les programmes sociaux** dans les régions d'origine.

Enfants, personnes âgées et Roms: groupes les plus vulnérables du fait de la migration

Les groupes vulnérables les plus touchés par la migration sont les membres de la famille, en particulier les enfants et les personnes âgées, ainsi que les Roms et d'autres communautés religieuses et ethniques. Le problème lié aux enfants des migrants « laissés au pays d'origine » commence seulement à attirer l'attention. Selon des estimations, quelque 500 000 enfants sont laissés au pays par l'un ou les deux parents dans l'actuelle UE, avec une majorité écrasante en Roumanie et en Pologne et un nombre moins élevé en Lituanie et Lettonie. Certains éléments

indiquent que ces enfants ressentent les répercussions du manque d'affectation parentale et qu'ils ont de moins bons résultats scolaires, tandis que les plus âgés semblent plus exposés au risque de décrochage scolaire et de problèmes avec la justice, comme le sont les enfants de familles divisées. En ce qui concerne les enfants revenus dans leur pays d'origine, l'expérience de la Grèce pendant la phase de migration de retour dans les années 1970 et 1980 révèle que la réintégration de ces enfants dans le système éducatif grec et le manque de services de soutien ont constitué un défi particulier et que cela pourrait également devenir un sujet de préoccupation dans l'UE-8+2.

Quant aux personnes âgées, elles constituent en général un groupe relativement pauvre et exclu dans de nombreux États membres de l'UE, et peu d'éléments attestent que les personnes âgées laissées au pays par les membres de familles migrantes sont dans une situation plus défavorable. Cependant, dans le contexte d'une migration intérieure et internationale, certaines régions enregistrent une hausse significative du pourcentage de personnes âgées et, en conséquence, une baisse de l'offre de réseaux de soins informels et, au niveau local, de services de soins formels. Le manque d'accès aux infrastructures et services de base – d'une grande importance pour l'ensemble de la population dans ces régions – posent de sérieux problèmes aux personnes âgées privées de tout réseau familial.

Les femmes ayant traditionnellement assumé la plus grande part de la garde des enfants et des soins aux membres âgés de la famille, **les problèmes spécifiques au manque de soutien familial doivent être placés dans un contexte plus vaste et requièrent une approche politique exhaustive en faveur des familles divisées au niveau des communautés locales.** Afin de renforcer la sensibilisation et cibler correctement les mesures d'aide, les autorités locales devraient développer leur base d'informations et de données et identifier les parents isolés, les personnes âgées vivant seules et les enfants vivant sans l'un ou les deux parents. En outre, il est indispensable de **continuer à investir dans le renforcement des services sociaux de proximité tels que services de soins à domicile, centres de jours et services mobiles d'action sociale.** Il faudrait également envisager des mesures incitatives visant à encourager les mécanismes de soutien informel par les parents, amis, voisins ou volontaires. Afin de répondre aux besoins de communication et de soutien informationnel et affectif des enfants, les enseignants des régions dans lesquelles le nombre d'enfants laissés au pays d'origine est supérieur à la moyenne devraient recevoir une formation spécifique. En outre, il est recommandé **de mettre en place des services psychologiques et de conseil dans les écoles en vue de la prise en charge des enfants** et permettre à ces derniers de participer à des activités extrascolaires et de loisirs en fonction de leurs besoins et intérêts.

En ce qui concerne le soutien aux enfants qui migrent avec leurs parents, **des programmes éducatifs (p. ex. cours de langues, éducation culturelle) sont importants pour préparer les enfants à la migration, mais aussi au retour.** Ces programmes peuvent inclure le développement de programmes d'enseignement à distance basés sur Internet, tels qu'ils ont déjà été mis en œuvre dans certains pays (p. ex. en Lituanie), ou de programmes scolaires ciblés pour le retour. Les pays d'origine et les pays d'accueil peuvent aspirer à la coopération dans ce domaine, par exemple en soutenant des partenariats entre les écoles.

La migration des Roms résulte de profonds problèmes sociaux, incluant notamment la discrimination et la marginalisation, le chômage, un accès limité aux services sociaux et la pauvreté. La situation des Roms est encore plus grave lorsque leur migration échoue et entraîne un retour dans la localité d'origine, où ils se voient confrontés à de multiples problèmes tels que le logement, l'emploi et la réintégration des enfants dans le système éducatif. Au cours de ces

dernières années, le rapatriement ou la reconduction des Roms à la frontière pratiqués par la France, l'Italie et d'autres États membres de l'UE en Europe occidentale, ainsi que les évacuations forcées et la destruction de biens dans les implantations informelles des Roms ont accru le problème de l'impact de la migration sur les Roms. Dans ce contexte, **il est absolument nécessaire que les stratégies nationales d'intégration des Roms traitent les problèmes de la migration et mobilisent les fonds de l'UE en faveur de politiques visant à soutenir les Roms migrants et rapatriés.** Des informations concernant les possibilités de migration, les droits et responsabilités dans le pays d'accueil ainsi que des informations précises sur les possibilités de retour, sont encore plus importantes pour les Roms compte tenu de leur plus grande vulnérabilité face aux processus de migration. La mise en place de **services d'action sociale non-stigmatisants** au niveau des communautés locales est nécessaire **pour assurer l'enregistrement de l'ensemble des Roms et leur faire prendre conscience des ressources disponibles.** Un soutien *in situ* devrait être apporté, par exemple sous forme de cours de langues. Pareillement d'autres mesures visant à intégrer les enfants roms dans le système d'éducation sont nécessaires. En outre, des services de médiation et de règlement de litiges devraient être disponibles en cas de conflits entre les Roms récemment immigrés et les populations locales. Enfin, des services d'assistance juridique de qualité devraient être mis gratuitement à la disposition des communautés roms, lesquelles pourraient en bénéficier chaque fois que cela est nécessaire.

Pays candidats et candidats potentiels

Complexité des tendances migratoires du fait des conflits et de la migration de main-d'œuvre

Les guerres de succession de la Yougoslavie ont impliqué des conflits complexes au sujet des frontières et de la nature de nouveaux États-nations, avec l'émergence d'un nationalisme ethnicisé causant de nombreux décès et d'une vague de flux migratoires forcés à grande échelle impliquant à la fois des réfugiés et des personnes déplacées internes. Au total, plus de 2 millions de personnes ont été déracinées par les conflits armés au début des années 1990. Contrairement aux anciens États yougoslaves, l'Albanie n'avait quasiment connu aucune émigration jusqu'à l'effondrement du régime socialiste. La crise de transition qu'a connue ce pays, l'un des plus pauvres d'Europe, a entraîné dans les années 1990 une vague d'émigration massive, la plupart du temps sous forme de flux d'entrées illégales (par bateau en Italie et par voie terrestre en Grèce). Dans la seconde moitié des années 1990, au terme des conflits dans l'ex-Yougoslavie, des retours massifs se sont amorcés. Le retour dans la région d'origine étant souvent impossible, un nouveau groupe vulnérable de déplacés internes a émergé, en particulier en Bosnie-et-Herzégovine. Dans le même temps, la guerre au Kosovo a déplacé un grand nombre d'Albanais du Kosovo, vers l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Albanie en particulier. Au cours de la première décennie du nouveau siècle, les mouvements migratoires se sont normalisés et la migration de main-d'œuvre a gagné en importance. Dans le même temps, la migration de retour des travailleurs migrants de longue date en provenance de l'Europe occidentale a repris, mais à un niveau peu élevé.

Faibles performances des systèmes d'éducation et du marché de l'emploi

L'émigration des Balkans occidentaux depuis la guerre s'inscrit sans aucun doute dans le processus de transformation économique et a contribué à atténuer la pression sur les marchés nationaux de l'emploi. Même si la performance économique dans les Balkans occidentaux reste relativement élevée depuis l'an 2000, les niveaux d'emploi (formel) continuent de stagner et restent nettement inférieurs à la moyenne de l'UE des 27 (UE-27). Dans le même temps, le chômage reste nettement supérieur à la moyenne de l'UE-27 et, dans la plupart des pays, n'a baissé que légèrement depuis l'an 2000. De plus, l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance a réapparu aux environs de 1990, comme conséquence de la transition économique et, dans la plupart des pays, la part de l'agriculture dans l'emploi total reste très élevée.

La faible création d'emplois et des taux de chômage élevés sont les principaux moteurs de la migration de main-d'œuvre dans la région. En particulier, l'inadéquation significative entre les qualifications résultant des systèmes d'éducation et les besoins des marchés du travail exige la **poursuite de réformes au niveau des systèmes éducatifs nationaux et la mise en place de politiques actives pour l'emploi**, mesures qui devraient être prioritaires dans les programmes de l'IAP. Outre les mesures visant à améliorer la performance des marchés locaux du travail, des mécanismes favorisant la mobilité devraient être encouragés, notamment par **l'offre aux migrants et candidats au retour de services d'information et de conseil concernant le marché du travail et les compétences requises dans les pays d'accueil ainsi que les mesures de réintégration dans les pays d'origine**. Les centres d'information sur la migration des services publics de l'emploi constituent une approche utile et devraient être étendus, tant en termes de répartition géographique et de taille qu'en termes d'investissement dans les effectifs. En outre, la couverture sociale d'une partie des migrants dans la région (principalement en Albanie et au Kosovo*) reste préoccupante, soit en raison de l'absence d'accords bilatéraux ou de l'existence d'obstacles à leur application effective ou bien de l'insuffisance des systèmes de

sécurité sociale. Un soutien continu de l'UE à la conclusion d'accords bilatéraux et au développement des systèmes de sécurité sociale dans ces pays est important.

Forte émigration des personnes hautement qualifiées

La guerre et l'instabilité politique dans la région ont entraîné une forte émigration des personnes hautement qualifiées, en particulier des scientifiques et des ingénieurs. Outre les écarts de rémunération considérables, le fait que les dépenses en faveur de la recherche et du développement soient faibles, voire en baisse, ainsi que l'absence de possibilités d'avancement professionnel poussent les personnes ayant un haut niveau d'études à quitter leur pays. Le problème de la « fuite des cerveaux » est vraisemblablement plus important dans les Balkans occidentaux qu'au sein de l'UE. De plus, compte tenu d'une absence de liberté de circulation et d'une performance économique plus faible dans ces pays, les migrants en provenance des pays de la région s'installent généralement de manière permanente à l'étranger ou, du moins, circulent moins souvent.

Par conséquent, il est fortement recommandé de lier le financement de **programmes de développement régional et de développement des ressources humaines dans le cadre de l'IAP plus fortement à des investissements dans la recherche et le développement (R&D)**, par exemple en soutenant des pôles de développement régional ou des programmes d'échange. Le **développement continu de réseaux transnationaux de communautés scientifiques** peut contribuer à transformer la fuite des cerveaux en afflux de cerveaux grâce à la transmission aux pays d'origine des connaissances acquises à l'étranger.

Compte tenu de la forte mobilité des étudiants des Balkans occidentaux, mais aussi dans le but d'exploiter le potentiel de compétences des migrants candidats au retour, **la reconnaissance des diplômes et le transfert des connaissances et des compétences devraient être facilités par le rapprochement des cadres nationaux de qualification avec ceux de l'UE**. Des actions pilotes dans les domaines où les migrants sont fortement représentés (p. ex. personnel infirmier, construction) devraient être encouragées.

Mobilité des professionnels de la santé

Comme dans l'UE-8+2, la mobilité des professionnels de la santé pose également un problème dans les pays candidats et les candidats potentiels, avec une hausse du taux d'émigration des médecins dans tous les pays des Balkans occidentaux depuis 1991. La situation spécifique des pays de l'ex-Yougoslavie résulte du fait que les professionnels de la santé ont connu un marché de l'emploi relativement ouvert dans les pays de l'Europe occidentale dès les années 1960. La Serbie est l'un des rares pays à avoir « surproduit » des médecins et dentistes, et pourtant, le pays enregistre une hausse du chômage chez les professionnels de la santé depuis l'an 2000, laquelle s'accompagne d'un accroissement du nombre de médecins, de dentistes et de pharmaciens diplômés. Comme pour les pays de l'UE-8+2, il est recommandé de conclure des **accords bilatéraux visant au recrutement équilibré de certains professionnels de la santé, incluant soit des mesures compensatoires, soit la promotion du potentiel de développement dans le pays d'origine**. Dans les pays d'origine souffrant d'une pénurie de professionnels de la santé, le développement de programmes « rester pour partir » (« stay-to-go ») devrait être envisagé. Les personnels médicaux et infirmiers s'engageant à travailler pendant au moins trois ans dans leur pays d'origine après l'adhésion de celui-ci à l'UE pourraient ainsi bénéficier d'un soutien sous forme de cours de langues et de formations ainsi que de l'octroi d'un congé pour un emploi temporaire à l'étranger.

Potentiel inexploité des transferts de fonds

Comme pour les transferts de fonds vers la Turquie dans les années 1960 et 1970, les transferts des travailleurs migrants vers les pays des Balkans occidentaux constituent une part importante du PIB. Tandis que les transferts vers la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine se maintiennent au niveau de ceux enregistrés dans l'UE-8+2, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo* ont enregistré des entrées de fonds comprises entre 13 et 20 % avant la crise et comptent parmi les premiers pays destinataires de transferts de fonds au monde. Il est important de noter que ces chiffres reflètent uniquement les fonds transférés par le biais de voies officielles, les transferts réalisés par voies informelles étant supposés beaucoup plus élevés, et que les estimations concernant les transferts informels vers la Serbie représentent de 50 % à 80 % des entrées totales. Les principales raisons sont, d'une part l'insuffisante existence de comptes bancaires parmi les destinataires des transferts de fonds, d'autre part le manque de confiance dans le secteur bancaire et les coûts élevés des virements bancaires. Comme dans l'UE-8+2, la plus grande part des envois de fonds est utilisée pour les biens de consommation tels que l'alimentation et l'habillement, le paiement de factures de consommation courante et les investissements non productifs (rénovation de logements ou construction). La part des transferts de fonds investis dans des entreprises est également faible. Comparé à l'UE-8+2, les envois de fonds vers les pays des Balkans occidentaux semblent avoir une plus grande incidence sur le bien-être et la pauvreté en raison d'un volume plus important. En particulier en Albanie et au Kosovo*, l'impact des transferts de fonds sur la réduction de la pauvreté est significatif.

Tandis qu'il est communément admis que les **transferts de fonds constituent avant tout des transferts de nature privée, les politiques et mesures adéquates devraient répondre directement aux préoccupations des migrants** et les convaincre des avantages dont ils profiteraient s'ils transféraient ou investissaient une partie de leurs ressources financières dans des produits d'épargne ou des investissements productifs. Dans le même temps, l'épargne et les placements doivent s'inscrire dans un cadre macroéconomique approprié incluant un environnement propice aux entreprises. Il est recommandé à la fois aux pays d'origine et aux pays de destination **de renforcer leurs efforts communs pour établir des liens étroits avec les communautés de la diaspora. Des programmes visant à mettre à la disposition de la diaspora des formations et informations de nature financière sur les possibilités d'épargne et de placement dans les pays d'origine pourraient être développés en commun.** Les gouvernements nationaux devraient davantage renforcer leur rôle de catalyseurs et de régulateurs afin de rendre les investissements de la diaspora encore plus attrayants. Des mesures visant à encourager la diaspora à investir dans le développement de leur pays d'origine pourraient inclure notamment l'octroi d'incitations fiscales et de subventions sous forme de prêts en vue d'investir dans des projets d'entreprise et de développement.

En outre, **les autorités régionales devraient développer des liens plus étroits entre la diaspora et les agences régionales de développement.** À cet égard, les fonds de développement de proximité opérant au niveau des communautés, gérés par les banques ou les sociétés non commerciales et garantis par le gouvernement seraient une possibilité. Ces fonds devraient être destinés à des projets soutenant les infrastructures locales, la création d'emplois et la prestation de services sociaux, entre autres. Le rôle des intermédiaires (Église, syndicats, associations professionnelles, ONG, associations culturelles, etc.) pourrait également être essentiel pour aiguiller les transferts de fonds vers le financement du développement.

Incidence élevée de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les régions au solde migratoire très négatif ou très positif

Dans la plupart des pays des Balkans occidentaux, le processus de dépeuplement des zones rurales a commencé dans les années 1970 et s'est poursuivi tout au long de ces deux dernières décennies, en raison d'une part de la migration rurale-urbaine induite par les conflits armés, et d'autre part de la migration liée à l'éducation et à l'emploi. En conséquence, les régions des Balkans occidentaux au solde migratoire très négatif sont confrontées à des problèmes de longue date liés au déclin rural, à l'inaccessibilité et à une géographie désavantageuse, créant ainsi un arc d'exclusion englobant l'est de la Bosnie-et-Herzégovine, l'est de la Serbie et une grande partie du Kosovo* et de l'Albanie. Comme dans les régions de l'UE touchées par l'émigration et le dépeuplement, les économies dans les Balkans occidentaux sont caractérisées par un déclin de la production industrielle et une part élevée d'emplois dans l'agriculture essentiellement de (semi-)subsistance. Ce dernier phénomène est également observé dans les régions au solde migratoire très négatif en Turquie, et principalement dans la région située à l'est de la mer Noire. Dans tous ces pays, ce sont les régions autour des grandes villes qui connaissent la plus grande croissance démographique, celle-ci pouvant prendre différentes formes. Les environs de la capitale albanaise Tirana, de la capitale du Kosovo* Pristina ou encore d'Istanbul en Turquie connaissent une croissance rapide et incontrôlée, tandis que des établissements humains informels touchés par la pauvreté émergent aux abords des capitales.

Le profil de la population laissée au pays dans les régions au solde migratoire très négatif est caractérisé par un pourcentage de personnes âgées supérieur à la moyenne, de faibles taux de natalité et un nombre de femmes nettement inférieur à celui des hommes. Les régions au solde migratoire négatif et touchées par la dépopulation présentent des taux d'activité et d'emploi inférieurs à la moyenne nationale. En particulier, l'inactivité féminine pourrait laisser conclure à un pourcentage élevé de main-d'œuvre féminine non rémunérée. Dans ces régions, la population a en outre un niveau d'éducation moins élevé que la moyenne et présente le taux de non-scolarisation le plus élevé. Le faible taux de scolarisation des enfants de la région dans l'éducation préscolaire est également associé à des différences significatives en termes d'accessibilité aux services d'éducation (pré)scolaire entre les zones rurales et les zones urbaines. En outre, la migration rurale-urbaine constante a entraîné une diminution du nombre d'élèves ainsi que des fermetures d'écoles et un regroupement des différents niveaux de classes, ce qui a entraîné une détérioration dans l'accès à l'éducation et une baisse de la qualité. Un grand nombre de rapports révèlent des problèmes préoccupants dans les zones rurales et défavorisées marquées par l'émigration et le dépeuplement des Balkans occidentaux et de la Turquie en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services sociaux et de santé ainsi qu'au logement et aux transports. Des inégalités en termes d'accès aux réseaux de distribution d'eau et du tout-à-l'égout révèlent que l'effet multiplicateur de toutes ces exclusions est significatif.

Dans ce contexte, il est d'une importance primordiale **d'intégrer une dimension sociale dans les programmes de développement rural et régional financés par l'UE (volets III et V de l'IAP) et de cibler les régions particulièrement défavorisées.** L'amélioration du niveau d'éducation de la main-d'œuvre rurale est une condition *sine qua non* pour diversifier l'économie rurale et développer des possibilités d'emploi en dehors du secteur agricole. Par ailleurs, **les programmes de réforme agraire doivent inclure un volet social nettement plus important afin de minimiser le clivage entre une agriculture plus productive et une agriculture improductive.** En particulier, il est nécessaire d'apporter un soutien approprié, notamment par le biais de prêts à taux d'intérêt réduit, de coopératives de crédit, etc., afin d'offrir de meilleurs

débouchés commerciaux aux petits producteurs, y compris à ceux qui travaillent principalement dans l'agriculture de subsistance. Les programmes de reconversion, y compris l'acquisition de compétences nouvelles en termes de service, de tourisme rural et de petit artisanat, devraient être soutenus le plus possible dans les régions défavorisées. En outre, il est **nécessaire de concentrer clairement les actions sur les personnes laissées dans les régions particulièrement touchées par l'émigration, en particulier celles susceptibles d'être plus fortement exposées au risque d'exclusion sociale (parents isolés, personnes âgées, enfants, minorités). Il importe de renforcer les investissements dans l'infrastructure rurale, en visant l'amélioration de la mobilité et de l'accès aux services sociaux, de santé et d'éducation.**

Réfugiés, déplacés internes et rapatriés (migration forcée) exposés à une très grande vulnérabilité

Les groupes de population particulièrement vulnérables du fait de la migration dans cette région, comportent, *en plus des groupes déjà mentionnés pour la région de l'UE-8+2*, les réfugiés, les déplacés internes et les rapatriés (forcés). Ces populations, pour lesquelles des solutions durables font encore largement défaut, constituent le groupe le plus exposé à l'exclusion sociale dans la région. Souvent, les réfugiés et les déplacés internes ne disposent pas de droits suffisants dans leur pays d'accueil, ils sont exclus de l'accès à des moyens de subsistance durables et aux services de base et servent fréquemment de pions sur l'échiquier politique, surtout dans les conflits géopolitiques. Un nombre considérable d'entre eux vivent dans l'extrême pauvreté, sont le plus souvent logés dans des conditions inadéquates et souffrent d'un accès insuffisant aux services de santé. Le caractère démographique inégal des retours, impliquant majoritairement un retour des personnes âgées, a également conduit au fait que les rapatriés se retrouvent souvent isolés et désavantagés dans des régions déjà défavorisées.

La réintégration des jeunes qui furent obligés de fuir les conflits, souvent à un très jeune âge, et qui à présent réintègrent un pays, une culture, une langue et un système d'éducation qu'ils ne comprennent peu ou pas, peut prendre toute son importance. L'absence de programmes de soutien clairement définis est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur les performances scolaires de ces jeunes et leurs perspectives d'emploi. En particulier la situation des jeunes rapatriés roms, ashkali et égyptiens, dont un grand nombre ne possèdent pas les documents requis pour accéder aux services de santé et d'éducation, est préoccupante. Tous les enfants rapatriés dans cette région sont confrontés au problème de la non-reconnaissance, ou de la reconnaissance partielle ou lente de leurs qualifications et diplômes obtenus à l'étranger. Les enfants retournant dans leurs établissements d'avant-guerre sont confrontés à des problèmes de scolarisation générés par une offre de services d'éducation inadéquate et au manque de véritables milieux scolaires multiethniques.

Dans ce contexte, et compte tenu du fait que la plupart des réfugiés et déplacés internes ne retourneront probablement pas dans leur région/localité d'origine à moyen terme, **il est important de régler leur statut et de leur faciliter l'accès à des possibilités d'emploi et aux services**, sans aucunement préjuger une résolution politique de leurs statuts ou des frontières. Il est indispensable **d'assurer que le droit d'accès aux services sociaux, de soins de santé et d'éducation ainsi que le droit à l'aide sociale soient octroyés à tous les réfugiés et déplacés internes sur la base de critères de résidence et non de citoyenneté.** Compte tenu d'un taux de chômage et de pauvreté élevé parmi les réfugiés, les déplacés internes et les rapatriés, il est nécessaire d'apporter **un soutien ciblé à la réinsertion sur le marché du travail, y compris des requalifications et aides à la création d'entreprise pour**

ce groupe de population. Au sein de ce groupe, les femmes, en particulier les femmes ayant peu d'expérience sur le marché du travail, devraient être ciblées de manière spécifique. **Une attention accrue devrait être accordée à l'ensemble de ces mesures dans le cadre des programmes de l'IAP en faveur des pays concernés.** Enfin, il y a lieu d'apporter un soutien au règlement des conflits, à la médiation et à la réconciliation dans les communautés divisées, en vue de favoriser les mesures de soutien au retour et à la réintégration des réfugiés et déplacés internes membres de minorités.

Pays du Partenariat oriental

Une migration dominée par des mouvements de population irréguliers

Le démantèlement de l'Union soviétique et la rupture consécutive des liens économiques ont engendré une énorme pression sur les économies des six pays du Partenariat oriental au début de la période de transition, ce qui a entraîné une émigration massive. En outre, comme pour les Balkans occidentaux, la construction d'États au lendemain de la dissolution de l'Union soviétique a renforcé les tensions ethniques, en particulier dans le contexte des conflits armés au sujet de zones contestées, comme cela a été le cas en Moldavie (Transnistrie) et en Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud) et du conflit au sujet du territoire du Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Après les mouvements permanents de population du début des années 1990, basés essentiellement sur les liens ethniques résultant des conflits, une migration pendulaire à des fins commerciales et une migration irrégulière de main-d'œuvre ont émergé à la fin des années 1990, tant vers la Russie que vers les pays occidentaux. Le nouveau régime d'exemption de visa pour les déplacements dans la zone des anciennes républiques soviétiques ainsi que les faibles coûts de transport ont favorisé les mouvements migratoires temporaires et circulaires, même pour les habitants les plus pauvres des pays du Partenariat oriental. Les forts déclin de population enregistrés dans ces régions (entre 18 et 20 % en Géorgie et en Moldavie) sont principalement dus à la migration. Seul l'Azerbaïdjan enregistre une croissance continue de sa population en raison de taux de natalité élevés et de soldes migratoires positifs au cours de certaines périodes, coexistant cependant avec une émigration temporaire et permanente en partie considérable.

La Russie est le premier pays d'accueil pour les migrants des pays du Partenariat oriental, tandis que certains pays européens tels que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne gagnent en importance à cet égard. La plupart des migrants à l'étranger occupent des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés dans les secteurs de la construction, de l'agriculture, de l'hôtellerie et de la restauration ainsi que dans les services domestiques et à la personne. Une nette différence existe entre la Russie et les pays de destination de l'UE en ce qui concerne le sexe et le niveau d'éducation des migrants: tandis que les femmes migrantes, ayant généralement un plus haut niveau d'études, représentent la majorité des migrants dans les pays de l'Europe occidentale, la migration vers la Russie est nettement dominée par des hommes peu ou moyennement qualifiés, ce qui peut s'expliquer par une forte demande de main-d'œuvre dans le secteur de la construction.

Grande vulnérabilité des travailleurs migrants face à l'absence d'accords bilatéraux

Vingt ans après l'indépendance, les marchés du travail dans les pays du Partenariat oriental restent marqués par des taux de chômage élevés et un caractère fortement informel. Le chômage et le sous-emploi sont monnaie courante, avec des taux particulièrement élevés chez les jeunes, ce qui suppose des difficultés rencontrées par ces derniers lors de leur entrée sur le marché du travail. Une part importante de la population vit de l'agriculture de subsistance. La pauvreté dans la région est très élevée, ce qui constitue sans nul doute un puissant facteur d'émigration. Dans le même temps, l'existence de systèmes de protection sociale à portée très limitée ainsi que l'absence d'accords viables et significatifs en matière de sécurité sociale mettent en évidence les lacunes des filets de sécurité sociale, en particulier pour les migrants susceptibles de vouloir transférer leurs droits ou à la recherche d'un soutien approprié en cas de risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

En particulier l'émigration des personnes hautement qualifiées a affecté le secteur de la recherche et du développement, mais également les secteurs de l'éducation et des soins de santé. Les réductions considérables opérées dans les budgets respectifs au cours des années 1990 ont entraîné un départ massif des enseignants et des professionnels de la santé de ces différents secteurs, en partie par le biais de l'émigration. Même les migrants hautement qualifiés (la plupart des migrants des pays du Partenariat oriental installés dans l'UE le sont) acceptent des emplois faiblement rémunérés et irréguliers, car les marchés nationaux de l'emploi ne sont apparemment pas en mesure d'absorber les diplômés universitaires en raison d'un environnement économique défavorable et de systèmes d'éducation ne tenant pas suffisamment compte des besoins des marchés du travail. Comme pour la région des Balkans occidentaux, le fait que de nombreux migrants occupent des postes pour lesquels ils sont surqualifiés est également lié à la carence de mécanismes de reconnaissance des qualifications ou l'inefficacité de la mise en œuvre d'accords bilatéraux.

Dans ce contexte, **il est indispensable que les pays du Partenariat oriental poursuivent la réforme de leurs systèmes d'éducation respectifs** et renforcent l'enseignement secondaire, y compris l'enseignement professionnel, ainsi la formation tout au long de la vie. L'adaptation des qualifications et compétences aux besoins sur le marché du travail doit rester un objectif prioritaire. **Dans le même temps, il est recommandé d'étendre les accords en faveur d'une mobilité temporaire de la main-d'œuvre, tant en termes de portée que de couverture.** Ces mesures peuvent être bilatérales ou s'inscrire dans le cadre des partenariats de l'UE pour la mobilité, lesquels constituent un cadre utile à la coopération. L'adéquation des compétences est une condition préalable importante de la réussite des programmes de mobilité professionnelle. **Les accords de mobilité temporaire des travailleurs devraient par conséquent inclure une évaluation précise des compétences des migrants ainsi que des informations détaillées sur les besoins du marché de l'emploi dans le pays d'accueil.** Ces accords devraient comporter des dispositions relatives à la protection contre l'exploitation et des mécanismes permettant une mise en œuvre effective des droits des (travailleurs) migrants. Parallèlement, l'UE devrait poursuivre **l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie commune pour la coordination des systèmes de sécurité sociale** entre les États membres de l'UE et les pays du Partenariat oriental. Parallèlement, il conviendrait d'apporter un soutien aux institutions des pays du Partenariat oriental dans la négociation et la conclusion d'accords bilatéraux de sécurité sociale (avec les principaux pays de destination de l'UE), si possible dans le cadre des partenariats pour la mobilité. Cependant, il est encore plus indispensable **de soutenir le développement des systèmes de protection sociale** dans la région.

Potentiel inexploité des transferts de fonds

Comme pour les pays des Balkans occidentaux, les transferts de fonds dans les pays du Partenariat oriental constituent une source importante de financement extérieur et de devises, et jouent un rôle essentiel dans l'amélioration des conditions de vie. Ils génèrent les parts les plus élevées du PIB en Moldavie et en Arménie (23,6 % respectivement 10,9 % en 2010), où ces flux financiers considérables dépassent largement le volume de dépenses en faveur de la protection sociale. Ces deux pays ont connu des réductions dramatiques dans les entrées de fonds transférés par les migrants pendant la crise, principalement en raison de leur dépendance envers l'économie russe. Comme pour les deux autres régions concernées par l'étude, les transferts de fonds sont principalement utilisés pour les dépenses quotidiennes, et l'investissement dans les entreprises reste faible. De l'autre côté, les envois de fonds constituent un revenu stable pour de nombreux ménages de la région, contribuant largement à réduire la pauvreté, en particulier en Arménie et en Moldavie.

Les pays dans lesquels les transferts de fonds des travailleurs migrants sont élevés devraient tenter **de rompre le cycle de dépendance créée par ces transferts** en assurant une couverture sociale adéquate et un climat d'investissement sûr. Comme dans les Balkans occidentaux, il importe de favoriser les **transferts de fonds par le biais de voies officielles**. Des campagnes de sensibilisation et d'information sur les produits et services financiers des banques et des établissements financiers non bancaires devraient être menées afin d'encourager la transformation des envois de fonds en placements pouvant être utilisés pour financer le développement. Il conviendrait d'encourager les communautés particulièrement affectées par l'émigration à **établir des contacts étroits avec la diaspora et à créer des fonds de développement social au niveau local ainsi que des sociétés coopératives de développement économique**, afin d'attirer les transferts de fonds et l'épargne des migrants vers l'investissement dans des projets de développement social et économique.

Risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale dans les régions défavorisées

Dans les pays du Partenariat oriental, les régions au solde migratoire négatif élevé sont essentiellement situées aux frontières, soit dans des régions montagneuses aux conditions climatiques rudes, soit dans des régions souffrant d'un fort déclin industriel, ou dans des zones essentiellement agricoles. Comme déjà indiqué pour la région des Balkans occidentaux, la migration d'une population jeune et plus qualifiée perpétue les désavantages des zones rurales en matière de capital humain. L'exode rural a affecté négativement le développement et la reproduction de la qualité de l'éducation ainsi que l'offre de services de santé. Certains pays (p. ex. la Moldavie et l'Ukraine) enregistrent une pénurie sévère de personnel enseignant dans les zones rurales, et en conséquence un accroissement des inégalités dans la qualité et l'accès à l'éducation. Les écarts entre les zones urbaines et rurales en termes d'exclusion sociale sont plus importants que dans les autres régions concernées par l'étude. En particulier la situation des personnes âgées est difficile en l'absence de services sociaux et de santé de proximité et en raison du faible niveau des retraites.

Il y a lieu de renforcer les services sociaux et de santé de proximité, en faisant davantage participer les organisations non gouvernementales en tant que prestataires de services. Cela est en particulier nécessaire dans les zones rurales, où l'infrastructure est défectueuse et l'accessibilité aux grandes villes limitée. Avant tout, **il est indispensable d'accroître les dépenses publiques en faveur de la protection et de l'aide sociale. Les faibles prestations sociales ainsi qu'une faible couverture des régimes d'aide et de protection sociale n'ayant pu éradiquer l'extrême pauvreté, en particulier dans les pays du Caucase méridional, il devrait être envisagé d'associer ces régimes à des systèmes de revenu minimal.** De telles mesures pourraient comprendre notamment l'intégration de dispositions minimales dans les régimes de pension, étant donné que les ménages de retraités vivant seuls sont particulièrement affectés par la pauvreté.

Enfants, personnes âgées et déplacés internes : groupes les plus vulnérables du fait de la migration

Mise à part les personnes âgées, les groupes particulièrement vulnérables du fait de la migration sont les enfants et les déplacés internes. En Moldavie, le pays du Partenariat oriental qui présente le taux de migration le plus élevé par rapport à sa population globale, le problème des enfants laissés au pays est une préoccupation sociale majeure. Selon des estimations environ 17 % des enfants vivent dans des foyers dont au moins un des parents séjourne à l'étranger. Le phénomène des « mères transnationales » ou de la « fuite des soins (*care drain*) » constitue un véritable problème: il concerne les mères qui quittent des pays tels que l'Ukraine

pour combler « l'absence de systèmes de garde » dans des pays tels que l'Autriche, la Pologne ou l'Italie, laissant leurs propres enfants à la charge du père ou des grands-parents dans leur pays d'origine

Comme précédemment dans le cas de l'UE-8+2, il est recommandé aux pays du Partenariat oriental **d'augmenter le soutien aux enfants et aux familles de migrants laissés au pays d'origine, notamment sous la forme de services d'action sociale de proximité et d'un soutien scolaire**. Dans ce contexte, il est indispensable d'impliquer davantage les organisations non gouvernementales et d'assurer un financement durable dans ce domaine d'action.

Les déplacés internes et les réfugiés ont été identifiés comme l'un des groupes les plus exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale en Azerbaïdjan et en Géorgie. Un grand nombre d'entre eux, hébergés à long terme dans des bâtiments et infrastructures mis à disposition par les pouvoirs publics, ne peuvent accéder aux services de base et sont souvent exposés au risque de problèmes de santé chroniques. Les plus exposés séjournent dans des centres collectifs d'hébergement surpeuplés dans lesquels règnent des conditions d'hygiène insuffisantes, dans les grandes villes, y compris dans la capitale Baku. Un grand nombre des établissements pour réfugiés et déplacés internes construits récemment sont situés dans des zones isolées où les perspectives d'emploi sont faibles. Les déplacés internes sont extrêmement pauvres et dépendants de l'octroi de pensions et de l'aide sociale. Seule environ la moitié – plus dans les zones rurales, moins dans les grandes villes – bénéficie d'une assurance maladie. La migration forcée et la migration de main-d'œuvre sont étroitement liées l'une à l'autre et engendrent souvent une migration importante d'autres membres des ménages de déplacés internes vers l'étranger; deux tiers d'entre eux travaillent en Russie.

En ce qui concerne les autres communautés ethniques ou religieuses vulnérables, la situation des Tatars de Crimée, lesquels sont retournés en Ukraine après l'indépendance du pays, est extrêmement préoccupante. Cette communauté représente aujourd'hui près de 13 % de la population criméenne. Elle est confrontée à d'énormes problèmes de logement, avec un accès très limité aux services d'utilité publique, aux infrastructures et structures d'accueil et aux moyens de subsistance. L'option de la migration de travail, l'une de leurs seules possibilités de survie, implique principalement une migration saisonnière, les Tatars de Crimée quittant les localités lieu où ils sont installés pour se rendre dans les lieux et installations touristiques.

Bien que les gouvernements considèrent le groupe des déplacés internes et des réfugiés comme étant vulnérable et lui apportent leur soutien, ce dernier se limite principalement à des prestations en espèces et en nature telles que l'aide sociale, l'utilisation gratuite des soins de santé ou encore un approvisionnement gratuit en eau, gaz et électricité. Cependant, l'une des principales raisons du taux élevé de pauvreté et d'exclusion sociale chez les déplacés internes semble être leur accès limité au marché du travail et le fait qu'un grand nombre d'entre eux vivent encore dans des centres collectifs d'hébergement. **C'est pourquoi il est urgent de trouver des solutions durables en faveur des déplacés internes** qui ne semblent pas avoir la perspective de retourner dans leur lieu de résidence d'origine (ce fait concernant avant tout les déplacés internes issus du Haut-Karabakh), mais également en faveur d'autres minorités ethniques et religieuses telles que les Tatars de Crimée. Cela requiert en particulier des **solutions durables** en matière de **logement** de tous ceux qui vivent encore dans des centres collectifs. Afin de diminuer les taux de pauvreté élevés, il est impératif **d'inclure les déplacés internes et les minorités ethniques et religieuses dans les programmes pour l'emploi et les programmes éducatifs**, et de les impliquer dans les mesures en partie déjà existantes (p.

Incidence sociale de l'émigration et de la migration des populations rurales vers les zones urbaines en Europe centrale et orientale (VT/2010/001)

ex. soutien aux petites entreprises, mesures de réinsertion professionnelle, chèques formation, etc.).