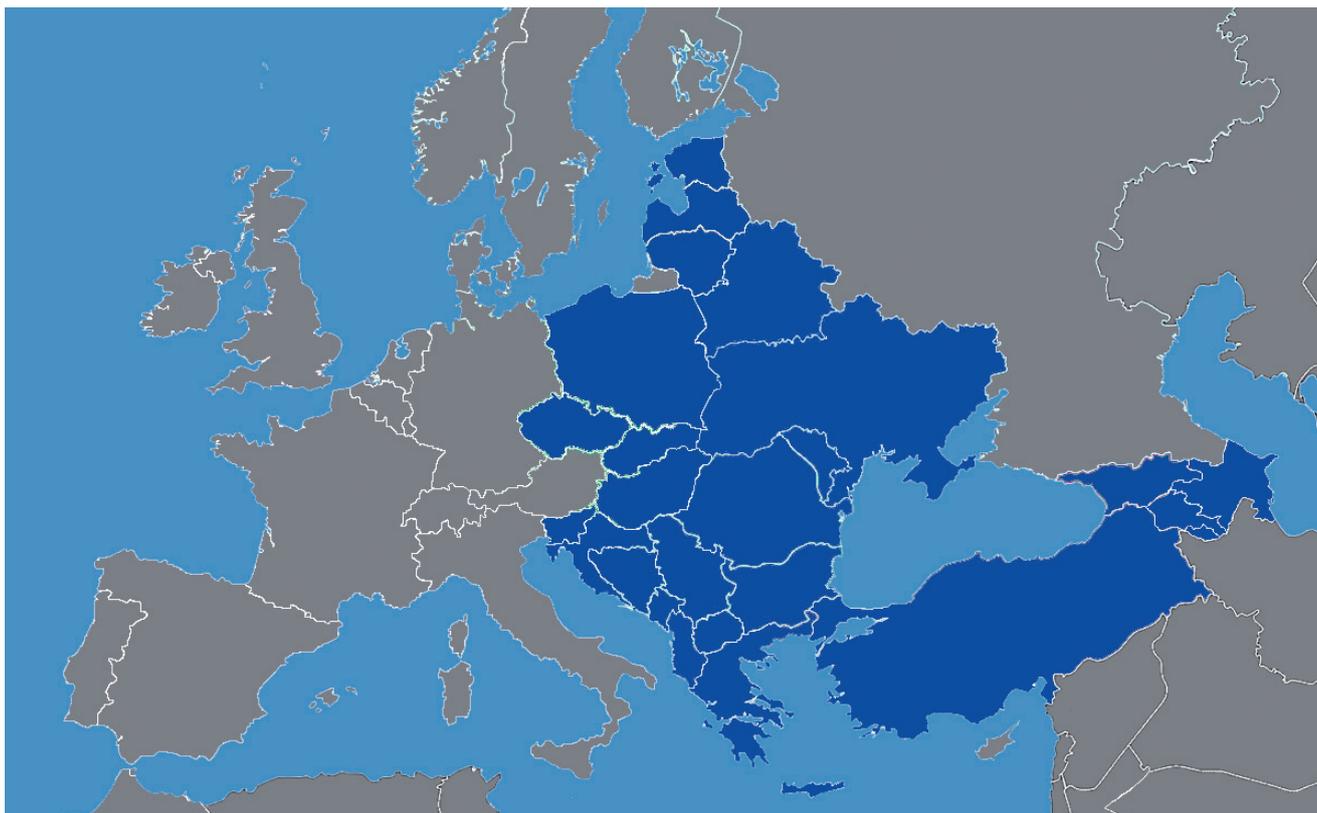


## Incidence sociale de l'émigration et de la migration des populations rurales vers les zones urbaines en Europe centrale et orientale (VT/2010/001)



Note de politique



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

Gesellschaft für  
Versicherungswissenschaft  
und -gestaltung e.V.



## Défis et orientations de la politique

La présente note de politique reprend, à partir de 25 rapports nationaux et d'un rapport de synthèse, les résultats de l'étude « Incidence sociale de l'émigration et de la migration des populations rurales vers les zones urbaines en Europe centrale et orientale ». Ces résultats permettent de développer des orientations sur mesure destinées à atténuer les effets néfastes de la migration sur la population migrante et sur le développement social dans les pays concernés, et de renforcer les effets positifs. La présente note de politique souhaite apporter un soutien aux pays et aux institutions européennes en vue d'une prise de décisions sur les priorités, les financements et les partenaires permettant de répondre aux enjeux décrits dans l'étude. Il va de soi que les politiques choisies devraient maintenir l'équilibre entre les réformes internes propres à chacun des pays – visant à améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population et décourager ainsi l'émigration – et les stratégies ayant pour but explicite de rendre la migration aussi bénéfique que possible. À cet égard, il est important de renforcer le lien transnational entre les mesures politiques des pays d'origine et des pays de destination.

Comme dans le rapport de synthèse, les recommandations politiques qui suivent sont regroupées selon trois régions, compte tenu de l'approche politique de l'Union européenne à l'égard de ces pays ainsi que des différents instruments financiers de l'UE. Bien évidemment, certaines des stratégies proposées pour une région pourraient également s'appliquer à une autre région.

### États membres de l'Union européenne (UE-8+2)<sup>1</sup>

Le régime de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE a contribué à augmenter sensiblement la mobilité de la main-d'œuvre dans la plupart des pays UE-8+2, entraînant un important exode de la population dans certains pays. Si la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE peut contribuer à compenser les déséquilibres sur le marché du travail au sein de l'UE, elle engendre également des défis particuliers pour les pays d'origine et pour les migrants eux-mêmes. L'étude a montré que la migration, essentiellement circulaire, dans un régime de libre circulation n'a pas que des effets positifs, mais aussi des impacts négatifs pour les migrants et les pays d'origine. Les mesures politiques visant à corriger ces impacts font largement défaut ou ne sont pas suffisamment bien ciblées.

#### Développer des politiques du marché du travail qui favorisent la mobilité

Bien que la mobilité augmente au sein de l'UE, les pénuries de compétences coexistent avec des taux de chômage élevés à l'intérieur même des pays et à travers l'Europe. L'inadéquation des compétences dans les pays eux-mêmes, mais aussi entre la qualification des migrants et les emplois qu'ils acceptent à l'étranger, ainsi qu'une faible transférabilité des compétences en cas de retour dans le pays d'origine consti-

tuent d'importants obstacles à une mobilité intracommunautaire profitable tant aux pays d'accueil qu'aux pays d'origine.

- Il est recommandé aux pays UE-8+2 de développer davantage leurs politiques actives pour l'emploi en faveur de la mobilité, afin de lutter contre les déséquilibres régionaux et d'augmenter l'employabilité des chômeurs et des personnes menacées de perdre leur emploi. Ces mesures peuvent inclure des allocations de mobilité pour la mobilité interne et internationale ou, pour les futurs migrants, des incitations à prendre des cours de langues (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.
- Afin de promouvoir la mise en adéquation des compétences ainsi qu'une préparation exhaustive des migrants potentiels, il est nécessaire de renforcer l'information sur les possibilités d'emploi au niveau international ainsi que sur les conditions de vie et de travail et l'environnement culturel dans les pays d'accueil. En conséquence, il est recommandé de poursuivre le développement des activités du réseau EURES et de promouvoir une plus grande efficacité plus des services proposés en termes de recrutement, d'information et d'orientation. Il est également recommandé de renforcer davantage le réseau des conseillers

<sup>1</sup> L'UE-8+2 comprend les 10 pays d'Europe centrale et orientale devenus membres de l'UE en 2004 (EU-8: Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) et en 2007 (EU-2: Bulgarie, Roumanie). La Grèce est incluse dans ce groupe comme pays de référence (voir page 16).

EURES, en particulier dans les régions à forte émigration. La mise en place ou l'augmentation du nombre de conseillers en mobilité (p. ex. dans d'autres institutions telles que syndicats, autorités locales, etc.) devrait être envisagée.

- ▶ Afin de soutenir l'emploi des migrants en fonction de leurs qualifications, des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour reconnaître au niveau international les 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. Les partenaires sociaux devraient s'engager activement pour prévenir le risque d'une perte de compétences causé par l'inadéquation entre les qualifications du migrant et les emplois acceptés à l'étranger et promouvoir l'adéquation des compétences au-delà des frontières. Cet engagement pourrait notamment prendre la forme d'une sensibilisation accrue des employeurs aux procédures de reconnaissance des diplômes et qualifications dans les pays d'accueil. De plus, les employeurs devraient soutenir la préparation des migrants à l'embauche en investissant dans des cours de langues et en alignant les compétences professionnelles des migrants sur les standards nationaux.
- ▶ Il est également recommandé de mettre en place un ensemble de mesures de soutien à la réintégration des migrants en cas de retour. Des offres spéciales d'orientation et de conseil par les services publics de l'emploi devraient être mises en place ou renforcées là où elles existent déjà, afin d'informer les migrants sur les offres d'emploi pertinentes, de leur fournir des indications concernant les procédures de reconnaissance et de soutenir l'entrepreneuriat des migrants candidats au retour.
- ▶ Afin de soutenir la mobilité de la main-d'œuvre, il convient de porter une attention particulière à la sécurité sociale des travailleurs mobiles. La question se pose de savoir si les règlements communautaires en vigueur répondent encore de manière adéquate à l'évolution de la mobilité, laquelle implique des périodes de migration de plus en plus temporaires et de plus en plus courtes et une mobilité transnationale croissante dépassant la notion de « travailleur frontalier ». En outre, le développement croissant des systèmes de retraite vers des régimes de retraite à piliers multiples ainsi que la couverture de plus en plus fréquente par des régimes de pension complémentaires (extralégaux) qui, à l'heure actuelle, ne relèvent pas du champ d'appli-

cation des règlements de coordination communautaires, risquent de générer de nouvelles lacunes dans la protection sociale des migrants et faire surgir de nouveaux obstacles à la mobilité. En conséquence, il est recommandé que l'Union européenne envisage une adaptation des règlements actuels afin de prendre en compte l'évolution des modèles de mobilité et qu'elle continue d'œuvrer à l'amélioration de la coordination des droits à pension complémentaire.

- ▶ De nombreuses informations concernant la coordination en matière de protection sociale et les droits à la sécurité sociale sont disponibles à l'échelle de l'UE et dans les États membres pour le grand public et pour les personnes se rendant (ou souhaitant se rendre) dans un pays étranger au sein de l'Union européenne. Toutefois, les informations disponibles semblent accorder la priorité aux situations des migrants s'installant dans le pays de destination et moins à celles des migrants qui retournent dans leur pays d'origine. L'UE devrait envisager de promouvoir une information plus ciblée sur les migrants candidats au retour ou revenus dans leur pays d'origine.

### Remédier à la pénurie des professionnels de la santé

La mobilité des professionnels de la santé, notamment des médecins, du personnel infirmier et des dentistes de l'UE-8+2 vers d'autres États membres de l'UE a considérablement augmenté peu de temps après l'élargissement, mais elle semble de nouveau avoir diminué depuis et n'a pas entraîné de fuite massive des cerveaux, du moins dans l'UE-8. Néanmoins, les données relatives aux intentions de quitter le pays, basées sur le nombre d'attestations délivrées en vue de la reconnaissance de diplômes, restent élevées, en particulier en Roumanie, et il est fort probable que l'exode du personnel infirmier dans certains pays soit fortement sous-estimé en raison du manque de données disponibles. Il est clair que l'impact de la mobilité des professionnels de la santé dans les pays d'origine dépend largement des politiques des ressources humaines en général ainsi que de la répartition territoriale des personnels, de la diminution/la fluctuation des effectifs et du nombre de diplômés. Néanmoins, il ressort des rapports nationaux que la mobilité des professionnels de la santé a un impact sur le fonctionnement des systèmes de santé, lequel se concentre essentiellement sur certaines professions spécifiques du secteur de la santé et sur les pénuries régionales.

- ▶ Eu égard à la mobilité des professionnels de la santé au sein de l'UE, il est absolument nécessaire d'améliorer les politiques concernant les personnels de santé, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil. Les pays

d'origine devraient renforcer leurs efforts pour améliorer les conditions et l'environnement de travail de leurs professionnels de santé, notamment en augmentant les salaires, en améliorant l'infrastructure et en investissant dans de nouvelles technologies. Cependant, il est également recommandé aux États principalement pays d'accueil d'améliorer la planification et les prévisions des effectifs, d'évaluer les conditions de travail de leur personnel de santé et de mettre en place des mesures visant à rendre certaines professions spécifiques (personnel infirmier, personnel soignant) plus attrayantes pour la main-d'œuvre nationale. De plus, dans les pays (d'accueil et d'origine) confrontés à de graves pénuries de professionnels de la santé, il est recommandé d'investir de manière accrue dans le développement des capacités des facultés et des écoles d'enseignement professionnel, en se concentrant en particulier sur les spécialisations et les régions les plus touchées.

- ▶ 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, soit en prévoyant des mesures compensatoires en faveur du pays d'origine, soit en soutenant le potentiel de développement du 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 de personnel supplémentaire ou de recrutement de personnel pour une période fixe, combinée à une formation du personnel avant le retour au pays d'origine. L'UE devrait envisager la mise en place d'un cadre commun à l'ensemble de l'UE pour la coopération transfrontalière entre les pays d'accueil et les pays d'origine.
- ▶ Les pays de destination devraient appliquer de manière effective les règles internationales et flexibles de recrutement éthique des professionnels de la santé (p. ex. code de pratique de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé) afin d'atténuer les effets néfastes de l'exode des professionnels de la santé des pays d'origine. Des politiques de recrutement responsables devraient comprendre une discussion sur des stratégies de recrutement actif avec les autorités sanitaires nationales. Les hôpitaux employant un nombre plus élevé de travailleurs provenant de régions spécifiques devraient être encouragés à une coopération bilatérale avec les hôpitaux des régions d'origine.

### Viser le développement des zones (rurales) défavorisées

Certaines régions souffrent d'une émigration supérieure à la moyenne: il s'agit soit de régions isolées et/ou de zones rurales, soit de régions désindustrialisées qui, par le passé, étaient fortement subventionnées par le gouvernement. Ne disposant d'aucun pôle de croissance, ces régions souffrent toutes d'un retard structurel et de l'absence de possibilités d'emploi. En outre, le processus de vieillissement y est accéléré en raison de l'émigration de la population, essentiellement jeune et en âge de travailler. Dans ces régions, le niveau d'éducation de la population résidente est habituellement inférieur à la moyenne du pays, et le chômage et le taux de pauvreté y sont plus élevés.

- ▶ Tout d'abord, il convient de prévoir une planification stratégique intégrée à long terme en vue d'atteindre un niveau de croissance démographique et économique durable dans les régions concernées. 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.
- ▶ L'existence de goulets d'étranglement dans le système d'éducation peut conduire à une migration motivée par des raisons éducatives. Une offre de services d'éducation dispersée à plusieurs endroits et à tous les niveaux, du niveau pré-primaire aux établissements de formation continue, est essentielle pour exploiter le potentiel de développement dans les zones rurales. Il convient d'envisager l'utilisation des fonds structurels pour investir dans la création d'infrastructures d'enseignement supérieur et d'écoles d'enseignement professionnel dans les régions qui connaissent un retard structurel, afin de prévenir le départ des jeunes vers les capitales. Un autre moyen d'attirer une population hautement qualifiée vers les régions défavorisées pourrait consister à investir davantage dans la recherche et le développement (R&D) et à mettre en place de futures « industries » viables (parcs technologiques, etc.).
- ▶ Afin de fournir au marché du travail local les compétences nécessaires, il est 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 aux travailleurs locaux 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. Afin de cibler les interventions conformément aux besoins régionaux/locaux, les partenariats locaux ou régionaux pour l'emploi faisant intervenir des acteurs publics et privés ainsi que le secteur de la formation et les partenaires sociaux, se sont avérés être une approche efficace, à condition que des moyens appropriés soient mis à leur disposition.

- ▶ Du fait que les zones isolées/rurales souffrent souvent d'une accessibilité limitée, l'amélioration des infrastructures de transport devrait être soutenue par les gouvernements nationaux et régionaux en vue d'assurer l'accès aux centres économiques régionaux (emploi), aux écoles et autres établissements d'enseignement (éducation) et aux services sociaux et de santé (inclusion sociale).
- ▶ Il est nécessaire de renforcer la dimension sociale dans les programmes de développement rural et régional. 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. Une analyse détaillée, ainsi qu'une prise en considération ciblée des groupes de personnes exposées à un risque d'exclusion sociale dans les régions défavorisées, devraient impérativement faire partie intégrante du processus de planification. 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.
- ▶ Une approche par le bas, comme l'illustrent les Groupes d'action locale dans le cadre de l'initiative LEADER (Axe 4 du programme de développement rural), s'est révélée utile pour mobiliser les régions défavorisées. En conséquence, il est recommandé de renforcer les initiatives intégrées et multisectorielles locales et d'augmenter les moyens alloués à cet axe. Parallèlement, il est nécessaire de faciliter l'accès aux financements et d'investir dans le développement des capacités des acteurs locaux auprès des communautés défavorisées afin qu'ils bénéficient davantage de l'initiative LEADER.
- ▶ Il est recommandé aux communautés particulièrement touchées par une forte émigration d'établir et de maintenir des liens étroits avec la diaspora. Ces contacts peuvent également promouvoir une utilisation mieux ciblée des transferts de fonds des travailleurs émigrés en faveur de projets de développement local ou d'autres investisse-

ments productifs. Cela concerne spécifiquement les pays qui reçoivent un volume important de transferts de fonds, tels que la Bulgarie et la Roumanie.

### Soutenir les membres de la famille touchés par la migration

De plus en plus de femmes migrent pour travailler dans d'autres pays ou d'autres régions, laissant leurs enfants à la garde de leur père, leurs grands-mères ou autres membres de la famille. Si l'émergence de nouvelles structures familiales transnationales ne compromet pas en soi le développement des enfants, l'émergence de structures familiales où la mère est absente de façon répétée, pose problème aux membres de la famille ayant la garde des enfants. Les femmes ayant traditionnellement assumé la plus grande part de la garde des enfants et des soins aux membres âgés de la famille, les nouvelles formes de partage des tâches induites par la migration des femmes doivent être placées dans le contexte d'un développement d'ordre plus général des pratiques familiales; ceci implique notamment des enjeux liés à l'éducation et aux soins dans le contexte des ruptures conjugales et des mouvements de population interne au pays. Ces évolutions nécessitent une approche politique exhaustive 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 vivants sans l'un ou les deux parents.
- ▶ La question des enfants « laissés au pays d'origine » est devenue un sujet d'intérêt public, en particulier dans les pays les plus touchés par l'émigration. S'il est important de renforcer la prise de conscience des besoins des enfants dont les parents ont migré, les politiques de soutien devraient éviter de stigmatiser les mères absentes, et plutôt renforcer les capacités des familles transnationales et recomposées. Un moyen pourrait consister à lever les obstacles légaux et administratifs au paiement d'allocations pour enfants à charge et d'allocations d'éducation aux personnes qui ont effectivement la garde des enfants en l'absence des deux parents.
- ▶ Afin de répondre aux besoins des enfants en termes d'information et de soutien affectif, 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 con-

seil dans les écoles pour la prise en charge des enfants dont la mère ou le père est absent, ainsi que des personnes qui s'en occupent. Les communautés locales devraient également proposer des possibilités d'activités extrascolaires et de loisirs pour les enfants laissés au pays en fonction de leurs besoins et intérêts. Ces activités devraient être dirigées et encadrées par du personnel ayant la compétence pour travailler avec des enfants et des jeunes.

- ▶ 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, 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.
- ▶ Les personnes âgées qui vivent sans leurs enfants souffrent souvent d'un manque de soutien adapté, ce qui entraîne leur isolement et exclusion sociale, en particulier dans les régions isolées. Il est par conséquent recommandé d'investir davantage dans les services de soins de longue durée l'objectif étant d'assurer un accès adapté aux services et de réduire les écarts existant entre les régions eu égard à la fourniture de ces services. Ces investissements doivent comprendre le renforcement des services sociaux de proximité, tels que soins à domicile ou centres de jour, et l'encouragement du volontariat au niveau des communautés. En outre, des incitations visant à encourager les mécanismes de soutien informel par les parents, amis ou voisins devraient être envisagées. La mise en place de services d'action sociale plus mobiles et de services d'action sociale dans les hôpitaux en vue de planifier la réinsertion au sein de la collectivité des personnes âgées vulnérables pourrait également s'avérer nécessaire.

### **Promouvoir l'inclusion des Roms et d'autres communautés religieuses et ethniques vulnérables**

Les actuels schémas migratoires des Roms et d'autres communautés religieuses et ethniques vulnérables sont étroitement liés à leur position économique et sociale dans l'UE-8+2. 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 pire lorsque leur migration échoue et entraîne un retour dans la localité

d'origine, dans laquelle ils se voient confrontés à de multiples problèmes tels que le logement, l'emploi et la réintégration des enfants dans le système éducatif.

- ▶ Toutes les recommandations générales visant à promouvoir l'inclusion des Roms dérivées des stratégies nationales d'intégration des Roms et portant sur la citoyenneté, l'anti-discrimination, la stabilité des revenus, l'emploi, l'éducation, la santé, le logement et les services sociaux personnalisés sont également pertinentes et importantes pour les Roms migrants et rapatriés. En outre, il est manifestement nécessaire que les stratégies nationales d'intégration des Roms répondent de manière plus spécifique aux besoins des Roms migrants et rapatriés. Pour y parvenir, il est nécessaire de disposer de données quantitatives et qualitatives améliorées sur les Roms et la migration.
- ▶ La mise à disposition d'informations concernant les possibilités de migration, les droits et responsabilités dans le pays d'accueil ainsi que d'informations précises sur les possibilités de retour, lesquelles sont toutes importantes pour les migrants en général, le sont encore plus pour les Roms, car ces derniers sont susceptibles d'être davantage exposés à l'exclusion sociale pendant le processus migratoire.
- ▶ La mise en place de services rapides et non-stigmatisants d'action sociale 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. Chaque fois que possible, des mesures visant à intégrer les enfants Roms dans le système éducatif seront nécessaires. Cela doit pouvoir se faire au sein de classes intégrées avec une assistance spéciale complémentaire si nécessaire, par exemple dans l'apprentissage de langues.
- ▶ La migration des Roms ayant tendance à être une « migration en chaîne », c'est-à-dire qu'un grand nombre de personnes migrent sur une période relativement courte vers un lieu donné et s'établissent, en général, dans des implantations informelles ou sur des terrains relevant du domaine public ou contestés, il est nécessaire d'assurer un certain « partage des coûts » entre les municipalités où s'installent les Roms et les autorités nationales respectives.
- ▶ L'offre de services de médiation et de règlement de litiges peut s'avérer nécessaire dans les cas de conflits entre les Roms récemment immigrés et les populations locales. En

outre, 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.

- ▶ La pratique de « rapatriement humanitaire » des Roms et l'octroi d'incitations financières au retour devraient être évités.

## En bref:

### Recommandations pour l'utilisation des Fonds structurels de l'UE dans la période de programmation à venir 2014 – 2020

Les Fonds structurels représentent un important instrument de financement pour les États membres de l'UE permettant de relancer l'emploi, promouvoir l'inclusion sociale et contribuer à la cohésion sociale et territoriale. Les résultats de la présente étude fournissent d'importantes orientations pour l'utilisation des fonds structurels de l'UE dans la période de programmation à venir, concourant ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. En règle générale, les fonds structurels de l'UE devraient encourager de manière croissante la mobilité professionnelle et apporter leur soutien aux travailleurs migrants et leurs familles, y compris les membres de la famille laissés au pays d'origine. Les orientations suivantes devraient en particulier être observées :

- ▶ Le Fonds social européen (FSE) devrait davantage être utilisé pour promouvoir la mobilité géographique des travailleurs au niveau national et transnational. Les mesures y afférentes peuvent comporter notamment des allocations de mobilité, la délivrance d'informations avant le départ et de conseils aux migrants, des cours de langues, mais également des mesures spécifiques visant à soutenir la réinsertion des migrants sur le marché du travail à leur retour. Dans ce contexte, il est recommandé d'utiliser le FSE pour renforcer le rôle du réseau EURES et étendre ses services aux migrants et employeurs potentiels en matière de recrutement, d'information et d'orientation. En ce qui concerne la mobilité des personnels de santé, il peut être envisagé d'utiliser le FSE pour favoriser un recrutement équilibré par le biais d'accords bilatéraux ou de programmes d'échange de personnel entre les prestataires de services de soins de santé et les centres hospitaliers universitaires.
- ▶ Les Fonds structurels devraient investir davantage dans les établissements d'enseignement et de formation dans les régions défavorisées, afin d'assurer une meilleure répartition territoriale des possibilités d'accès à l'éducation, pour tous les groupes d'âge, y compris à l'éducation préscolaire et à la formation continue.
- ▶ En vue de la cohésion sociale, une approche intégrée du développement régional devrait être renforcée. Il est recommandé d'inclure une évaluation des besoins sociaux, y compris des services sociaux et de santé ainsi que des services de soins de longue durée dans les processus de planification régionale. Les Fonds structurels devraient soutenir de manière accrue la mise en place et l'accessibilité des services de proximité, en particulier dans les régions défavorisées, afin d'apporter un soutien aux personnes laissées au pays d'origine.
- ▶ L'approche LEADER du programme de développement rural s'étant révélée utile dans la mobilisation des régions défavorisées, il est recommandé de renforcer les initiatives intégrées et multisectorielles locales et d'augmenter les moyens alloués à cet axe.
- ▶ En outre, il est fortement recommandé de renforcer les services et les investissements en faveur de l'inclusion sociale de groupes que la migration rend particulièrement vulnérables. En plus du renforcement des services sociaux, de santé et de soins de longue durée, le FSE devrait soutenir davantage les services de lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et d'autres communautés religieuses et ethniques défavorisées, en encourageant l'éducation et en promouvant l'insertion sur le marché du travail.

## Pays candidats et candidats potentiels<sup>2</sup>

Les problèmes soulevés par la migration extérieure et intérieure dans les pays candidats et candidats potentiels divergent partiellement de ceux rencontrés dans l'UE-8+2, en raison de tendances différentes et de caractéristiques spécifiques résultant des conflits armés dans la région, d'un cadre juridique différent en matière de migration (professionnelle) et d'un niveau de développement socio-économique moins élevé. Plusieurs vagues de migration forcée massive impliquant d'importants flux de réfugiés et de personnes déplacées internes ont été accompagnées de retours forcés à grande échelle. Or, dans de nombreux cas, le retour au lieu d'origine s'est avéré impossible, ce qui a donné lieu à l'émergence d'un nouveau groupe vulnérable de déplacés internes, en particulier en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo\*. Dans le contexte de la création de nouveaux États, un grand nombre de personnes, principalement roms, sont restées apatrides et continuent de se battre pour exercer ne serait-ce que leurs droits fondamentaux. Parallèlement à la migration forcée, la migration de main-d'œuvre, laquelle avait déjà une tradition dans la Fédération yougoslave, a entraîné un dépeuplement considérable, essentiellement de jeunes et de personnes qualifiées à la recherche de meilleures perspectives d'emploi et d'un niveau de vie meilleur en Europe occidentale.

### Poursuivre le développement du capital humain et promouvoir la migration de main-d'œuvre régulière

La faible croissance de l'emploi, des taux de chômage élevés, en particulier parmi les jeunes, ainsi que d'importantes disparités régionales sont les principaux moteurs de la migration internationale et intérieure dans la région des Balkans occidentaux. Dans ce contexte, il est évident que les interventions politiques axées sur la réforme des systèmes nationaux d'éducation et des marchés du travail restent prioritaires et devraient continuer à constituer l'axe principal des programmes de l'IAP financés par l'UE. L'amélioration des systèmes d'information concernant le marché du travail, y compris l'analyse des besoins en compétences, combinée à une meilleure adaptation des politiques du marché du travail aux besoins régionaux et locaux, à la promotion de l'employabilité des travailleurs ainsi qu'à une augmentation et un meilleur ciblage des politiques actives pour l'emploi sur les groupes les plus vulnérables (jeunes, déplacés internes, etc.) ne constituent qu'une partie des domaines clés. Dans le

même temps, l'UE et les décideurs politiques nationaux devraient intégrer la dimension de la migration dans leurs programmes de développement des ressources humaines. Les interventions politiques suivantes sont en particulier recommandées:

- ▶ Les centres d'information sur la migration mis en place par l'OIM et remis aux services publics de l'emploi constituent une approche utile pour soutenir les migrants et candidats potentiels au retour, car ils fournissent des informations sur le marché du travail et les compétences nécessaires dans les pays d'accueil ainsi que sur les mesures de réinsertion dans les pays d'origine. Il est recommandé d'en augmenter la portée, tant au niveau de la répartition géographique que de la taille et des responsabilités, y compris en ce qui concerne l'investissement dans les effectifs. Ces centres devraient notamment jouer un rôle plus important dans l'évaluation des compétences et qualifications des migrants et dans le conseil en matière de documentation des apprentissages informels afin que ceux-ci puissent être reconnus par le système éducatif du pays d'origine en cas de retour. En outre, il est absolument nécessaire de sensibiliser le public à l'existence et aux fonctions de ces centres.
- ▶ Afin de promouvoir la reconnaissance des qualifications et des compétences avant le départ et au retour, il est recommandé de soutenir les partenaires sociaux des pays d'origine dans le processus de définition au niveau national de normes de compétences sectorielles tenant compte des normes internationales. Les pays d'origine devraient également aligner leurs cadres de qualification sur ceux des pays de l'UE, de manière à ce que les migrants qui acquièrent une licence, une qualification et une formation professionnelle à l'étranger puissent officiellement faire valoir leurs compétences dans leur pays d'origine. En outre, la réalisation d'actions pilotes bilatérales visant à renforcer les compétences dans les secteurs où les migrants sont fortement représentés (p. ex. personnel infirmier, construction) devrait être encouragée.
- ▶ Les migrants candidats au retour devraient constituer un groupe cible spécifique des politiques actives pour l'emploi, afin qu'un soutien ciblé puisse leur être apporté en matière de réinsertion professionnelle sur le marché du travail. En règle générale, il est recommandé de renforcer

<sup>2</sup> Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, 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. La Turquie est incluse dans ce groupe comme pays de référence (voir page 16).

les mesures actives pour l'emploi, comprenant notamment la création d'entreprise, la formation aux compétences entrepreneuriales ou encore des mesures de reconversion professionnelle en faveur de ce groupe.

- En ce qui concerne le soutien à la migration professionnelle régionale entre les pays des Balkans occidentaux, le rôle potentiel d'une plate-forme semblable à la plate-forme EURES devrait être examiné. En particulier, les pays concernés devraient envisager des accords portant sur la migration saisonnière liée au tourisme, à l'agriculture et à d'autres emplois saisonniers. De plus, la coopération et l'échange avec et entre les pays de la région en matière de réformes de la protection sociale et de coordination en matière de sécurité sociale devraient être poursuivis et encouragés par l'UE.

### Transformer la fuite des cerveaux en afflux de cerveaux

Tous les pays de la région ont subi un exode considérable de personnes diplômées de l'enseignement supérieur et sont de plus confrontés à un nombre croissant d'étudiants choisissant de suivre des études à l'étranger. Aucun retour important des professionnels qualifiés et des étudiants n'a été observé dans ces pays. Si l'émigration des cerveaux peut permettre d'éviter le chômage chez les personnes ayant un haut niveau d'études, elle implique une importante perte de capital humain quelques soient les secteurs touchés, privant les pays d'origine de leur potentiel de développement. Des efforts pour encourager au retour et mettre en contact des professionnels émigrés avec les institutions (universitaires ou scientifiques) nationales peuvent transformer la fuite des cerveaux en gain de cerveaux.

- Comme il ressort des rapports nationaux, de grandes différences de salaires avec les pays de destination, la baisse des dépenses dans la recherche et le développement et la détérioration des conditions de travail ont été, parallèlement aux faibles revenus, des facteurs déterminants dans l'émigration des personnels enseignants et chercheurs des universités et instituts de recherche. À cet égard, il est fortement recommandé de lier tout soutien financier de l'UE plus fortement à un investissement dans la R&D, par exemple en supportant des pôles de développement régional ou des programmes d'échange.
- L'existence de réseaux de communautés scientifiques qui entretiennent une coopération permanente, par exemple sous forme de conférences invitées et de projets communs, permet d'assurer la circulation des cerveaux et aide les communautés scientifiques dans les pays d'origine à

rester au fait des récentes évolutions. Des exemples démontrant qu'il est possible de tirer profit des expériences glanées ont déjà été recensés en Turquie et dans de nombreux pays des Balkans occidentaux.

- Les expériences au sein de l'UE-8+2 montrent que l'adhésion à l'UE risque d'entraîner une croissance rapide de la mobilité des professionnels de la santé. Des programmes de mobilité temporaire dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE peuvent être envisagés afin de gagner du temps en prévision d'un ajustement. Il conviendrait d'envisager de développer des programmes « rester pour partir » (« stay-to-go »): 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, de manière à pouvoir envisager de reporter leur décision d'émigrer et prévoir leur migration comme congé temporaire.

### Viser à ce que les transferts de fonds des travailleurs migrants bénéficient au développement des pays d'origine

Au cours de ces dernières années, les pays des Balkans occidentaux ont connu d'importantes entrées de fonds versés par les migrants, lesquelles ont considérablement stimulé la consommation des ménages et alimenté la croissance de certains secteurs économiques (p. ex. la construction). Ces entrées de fonds ont sensiblement contribué à accroître le niveau de vie des familles de migrants et à réduire la pauvreté. Toutefois, bien que les migrants aient une forte propension à épargner, les investissements, dont le nombre reste faible, sont improductifs et restent à petite échelle. En conséquence, les effets durables pour le développement des pays d'origine font jusqu'à présent défaut.

- 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 promouvoir le transfert ou l'investissement d'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 ainsi qu'une bonne gouvernance et la transparence.

- ▶ Il est recommandé aux gouvernements nationaux et régionaux des pays d'origine et des 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 devraient être développés en commun.
- ▶ Les gouvernements nationaux devraient renforcer davantage 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 du pays d'origine pourraient inclure notamment l'octroi d'incitations fiscales et de subventions sous forme de prêts pour des investissements 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, afin de déterminer les moyens d'aiguiller les transferts de fonds et l'épargne des migrants en faveur du développement. À cet égard, des fonds de développement de proximité opérant au niveau des communautés, gérés par les banques ou les sociétés non commerciales et garantis par le gouvernement sont 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.
- ▶ Les institutions financières jouent un rôle important dans le soutien au développement économique. Les migrants issus des pays des Balkans occidentaux continuent d'envoyer une partie considérable de fonds par voies informelles, et ce en raison d'un manque de confiance et de coûts de transaction élevés. Par conséquent, une première étape doit consister à examiner de plus près les réglementations bancaires afin de déterminer si elles constituent un obstacle à la facilité des transferts de fonds et aux possibilités d'épargne. Afin d'augmenter la part des fonds transférés par voies officielles, de nouveaux produits financiers et services transfrontières efficaces devraient être mis en place par les banques et par d'autres institutions financières. En outre, il est recommandé aux gouvernements de créer des conditions appropriées pour garantir l'épargne dans les pays d'origine.

### Favoriser l'intégration durable des déplacés internes et des rapatriés (migration forcée)

Le règlement des conflits en Bosnie-et-Herzégovine et en Croatie remonte à plus de quinze ans, et la fin effective des hostilités en Serbie et au Kosovo\* à plus de dix ans. Toutefois, il existe encore un nombre important de réfugiés et de déplacés internes pour lesquels les solutions durables font défaut<sup>3</sup>. Compte tenu du fait que la plupart d'entre eux ne retourneront probablement pas dans leur pays d'origine à moyen terme, il est important de réglementer leur statut et de leur faciliter l'accès à l'emploi et aux services sans aucunement préjuger une résolution politique de leurs statuts ou des frontières. À cette fin, certaines initiatives politiques pourraient être utiles:

- ▶ Le retour durable des réfugiés et déplacés internes dans la région ne peut être réalisé que si les pays concernés restent en dialogue constant et qu'ils coopèrent étroitement. Dans ce contexte, il faut encourager la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux visant à éliminer les obstacles au retour durable.
- ▶ Comme les réfugiés et déplacés internes sont souvent privés d'accès aux services sociaux et de soins de santé en raison de leur statut indéfini ou de l'absence de documents, il est indispensable d'assurer que le droit d'accès aux services sociaux, d'éducation et de soins de santé 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.
- ▶ Dans la perspective d'une solution durable en faveur des réfugiés et déplacés internes, il est recommandé d'utiliser les fonds des donateurs internationaux pour fermer les centres collectifs encore existants dans la région et trouver des solutions de logement durables pour ceux d'entre eux qui vivent encore dans ces centres.
- ▶ Compte tenu d'un taux de chômage et de pauvreté élevé parmi les réfugiés et déplacés internes, 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. Des systèmes souples en

<sup>3</sup> Certaines des personnes déplacées peuvent ne pas apparaître dans les statistiques officielles du fait qu'elles obtiennent la citoyenneté du pays dans lequel elles ont déménagé. Toutefois, cela ne leur garantit pas forcément l'égalité de droits, ni l'accès à des moyens de subsistance, des biens et des services durables.

termes d'opportunités d'éducation et d'emploi devraient être proposés afin de permettre aux réfugiés et déplacés internes d'accéder à des moyens de subsistance sans heurter les autres membres de la communauté.

- ▶ Le soutien au retour et à la (ré)intégration des réfugiés et déplacés internes issus de groupes de population minoritaires devrait être renforcé par le règlement de conflits, la médiation et l'aide à la réconciliation entre les communautés divisées.

### Roms et autres communautés religieuses et ethniques vulnérables

Les défis auxquels les Roms sont confrontés dans les pays candidats et candidats potentiels sont largement analogues à ceux rencontrés par les Roms au sein de l'Union européenne, auxquels s'ajoute un risque accru d'expulsion, voire d'emprisonnement dans le contexte d'une migration irrégulière. De plus, la question de l'apatridie au lendemain du démembrement de la Yougoslavie est un réel problème pour grand nombre de Roms dans la région. Au-delà des recommandations concernant les Roms au sein de l'UE-8+2, il est suggéré ce qui suit:

- ▶ Le rapatriement devrait, chaque fois que possible, impliquer un soutien approprié pour accéder aux moyens de subsistance au retour, sous forme de participation à des programmes de formation, d'aides en espèces en faveur de petites entreprises, etc. Des programmes ciblant les femmes roms devraient également être développés.
- ▶ Il y a lieu d'établir une coopération étroite entre les institutions des pays d'origine et des pays d'accueil en ce qui concerne les besoins éducatifs des enfants roms, en particulier en cas de déplacements multiples.
- ▶ Les gouvernements devraient garantir que les plans d'action nationaux en faveur des Roms soient complètement alignés sur les stratégies de l'UE et incluent des éléments sur la migration des Roms. Dans ce contexte, il conviendrait de viser à mettre en place des consultations suivies avec les organisations roms sur les questions concernant la vulnérabilité liée à la migration.

### Lutter contre la pauvreté rurale

Certaines régions des Balkans occidentaux sont caractérisées par des problèmes de longue date liés au déclin rural, à l'inaccessibilité et à une géographie défavorable, autant d'aspects qui ont conduit à une baisse démographique considérable dans les zones rurales. Une part très large de la

population rurale vit de l'agriculture de (semi-)subsistance en raison d'une forte fragmentation des terres, d'une utilisation limitée des technologies modernes, d'une infrastructure médiocre et d'un faible accès au marché. De plus, les zones rurales sont confrontées à un vieillissement accéléré, des taux de chômage (déguisés) élevés et des services en voie de disparition.

- ▶ Les programmes de développement rural et régional financés par l'UE (volets III et V de l'IAP) devraient intégrer une dimension sociale et cibler les régions particulièrement défavorisées. Il y a lieu d'accroître les investissements dans les zones rurales et de prendre en compte de manière ciblée les régions les plus exposées au risque d'exode. 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. Il est par conséquent important de garantir que des écoles, à tous les niveaux d'éducation, soient à portée des régions défavorisées. Des programmes favorisant l'entrepreneuriat et les compétences de gestion ainsi que des programmes de formation (reconversion) professionnelle et de formation continue sont particulièrement importants.
- ▶ 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). Les investissements dans l'infrastructure rurale visant un accroissement de la mobilité et l'accès aux services sociaux, de santé et d'éducation devraient être renforcés. De plus, une coordination accrue entre les services pour l'emploi, les services sociaux et les services d'éducation au niveau des communautés est nécessaire pour développer des mesures appropriées en faveur des groupes vulnérables susmentionnés.
- ▶ Il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en place des équipes mobiles et d'augmenter le nombre de services flexibles dans les zones défavorisées frappées par la guerre et isolées (y compris les îles et régions montagneuses). En particulier, il pourrait être nécessaire de mettre à la disposition des personnes âgées à mobilité réduite des moyens de transport accessibles et gratuits ou peu coûteux leur permettant d'accéder aux services sociaux et de santé.
- ▶ Les régimes prévoyant des mesures d'incitation (aides au logement, allègements fiscaux, augmentations de salaires,

etc.) en faveur de professionnels qualifiés et dûment formés (médecins, personnel infirmier, assistants sociaux) s'établissant dans les régions défavorisées devraient faire l'objet d'une évaluation en termes d'efficacité. Les régimes les plus efficaces devraient être étendus et repris dans les autres parties de la région.

- ▶ Les programmes de réforme agricole doivent inclure un volet social nettement plus important afin de minimiser le clivage entre une agriculture 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 bref:

### Recommandations pour l'utilisation des fonds de l'IAP dans la période de programmation à venir 2014 – 2020

L'assistance technique et financière de soutien aux pays candidats et candidats potentiels dans leurs préparatifs en vue de l'adhésion à l'UE est actuellement fournie par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Une proposition relative à l'IAP II couvrant la prochaine période de programmation a été élaborée par la Commission de l'UE en décembre 2011. Les résultats de la présente étude fournissent d'importantes orientations pour l'utilisation de l'IAP dans la prochaine période de programmation en vue de soutenir le développement économique et social des pays concernés et de promouvoir les droits des minorités, la non-discrimination et la réconciliation. À cet égard, il est recommandé de réexaminer l'ancienne structure en volets de l'IAP et de permettre aux pays candidats et candidats potentiels un accès indifférencié à l'ensemble des volets politiques. Les orientations suivantes devraient en particulier être observées:

- ▶ L'IAP devrait être davantage utilisé pour réformer les systèmes nationaux d'éducation et le marché du travail des pays respectifs afin d'aligner les compétences et qualifications sur les besoins du marché du travail et de promouvoir l'employabilité de la main-d'œuvre. Il s'agit également de poursuivre le développement et améliorer le ciblage des politiques actives pour l'emploi afin de soutenir l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail des groupes les plus vulnérables tels que les jeunes, les femmes, les personnes handicapées et les déplacés internes.
- ▶ En vue d'une promotion de la migration professionnelle transnationale, et afin de prévenir la migration irrégulière, les fonds de l'IAP devraient être investis dans le conseil et l'orientation des migrants potentiels avant leur départ ainsi que dans leur réinsertion sur le marché du travail à leur retour. Il doit être envisagé d'utiliser les fonds de l'IAP pour augmenter la portée des centres d'information sur la migration des services publics de l'emploi, que ce soit au niveau de leur répartition géographique, de leur taille ou de leurs responsabilités, ce qui implique un investissement dans les capacités du personnel. Dans ce contexte, et afin de faciliter l'adéquation des compétences, il est recommandé d'utiliser les fonds de l'IAP également pour aider les pays d'origine à aligner leurs cadres de qualification sur ceux de l'UE.
- ▶ Les fonds de l'IAP devraient être davantage utilisés pour soutenir l'inclusion sociale des groupes les plus vulnérables, y compris les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les réfugiés et déplacés internes, les Roms et autres communautés religieuses et ethniques vulnérables. En ce qui concerne les réfugiés et déplacés internes, l'IAP devrait investir dans la promotion de solutions durables en faveur de ces groupes de population, notamment en termes de logement, d'insertion professionnelle et d'accès à l'éducation.
- ▶ Les fonds de l'IAP devraient cibler les zones rurales en suivant une approche multisectorielle intégrée comprenant notamment la promotion de l'éducation et de la formation (reconversion) de la main-d'œuvre rurale, associée à une diversification du marché du travail dans ces zones, à des investissements dans l'infrastructure rurale et à la mise à disposition de services sociaux, d'éducation, de santé et de soins de longue durée accessibles.

## Pays du Partenariat oriental<sup>4</sup>

Comme pour les pays des Balkans occidentaux, la construction d'États au lendemain de la dissolution de l'Union soviétique a renforcé les tensions ethniques dans la plupart des pays du Partenariat oriental, en particulier dans le contexte des conflits armés au sujet de zones contestées. En particulier l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie sont encore en butte à des taux élevés de déplacés internes. Les enjeux liés à la migration extérieure apparaissent en raison d'une part élevée de migration irrégulière et de l'absence ou de l'application ineffective d'accords bilatéraux et multilatéraux en matière d'emploi et de sécurité sociale. La Russie en tant que principal pays d'émigration pour tous les pays du Partenariat oriental est à cet égard un acteur-clé. Au-delà de ces points communs, les politiques concernant les pays du Partenariat oriental doivent tenir compte du fait qu'il règne dans ces pays des conditions extrêmement divergentes en termes de démographie, de stabilité politique et de relation avec les pays directement voisins.

### Promouvoir la migration professionnelle régulière

Les migrants des pays du Partenariat oriental sont particulièrement vulnérables du fait que bon nombre d'entre eux sont en situation irrégulière et ne sont protégés par aucun accord bilatéral ou multilatéral en matière d'emploi et de sécurité sociale. L'absence d'accords et de mécanismes de reconnaissance mutuelle des qualifications continue d'entraîner une considérable inadéquation entre le niveau de compétences des migrants et les emplois qu'ils occupent à l'étranger, et empêche le transfert des connaissances et des compétences au retour. Ce problème est particulièrement sérieux dans le cas de la migration vers l'UE.

- ▶ Il est nécessaire d'étendre les programmes de travail temporaire en faveur des travailleurs peu ou moyennement qualifiés afin d'augmenter la migration légale. De manière typique, de tels programmes peuvent reposer sur des accords bilatéraux ou des partenariats pour la mobilité avec l'UE.
- ▶ Il est recommandé d'étendre les partenariats pour la mobilité, que ce soit en termes de portée ou de couverture. L'UE devrait accorder davantage d'attention à l'intégration dans les partenariats de dispositions en matière de sécurité sociale, d'accords de travail temporaire et de mécanismes de réintégration en faveur des migrants retournant dans leur pays d'origine. L'adéquation des compétences est une condition préalable importante de la réussite des pro-

grammes 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.

- ▶ L'UE devrait renforcer sa coopération avec les pays du Partenariat oriental en vue de l'établissement et la mise en œuvre d'un cadre pour la coordination en matière de sécurité sociale entre les États membres de l'UE et les pays du Partenariat oriental. À cet égard, il est important que l'UE poursuive le développement d'une stratégie commune envers tous les pays de la région. Parallèlement, elle devrait continuer à soutenir les pays de la région dans le renforcement de leurs capacités institutionnelles en vue de la négociation, la conclusion et l'application d'accords en matière de sécurité sociale. Comme cela a été le cas pour la Moldavie, un tel soutien pourrait s'intégrer dans la mise en œuvre de partenariats pour la mobilité. Cependant, dans le même temps, il est encore plus important d'investir dans le développement des systèmes de protection sociale des pays du Partenariat oriental, lesquels restent caractérisés par un retard de développement, un faible niveau de couverture sociale et une faible gouvernance.
- ▶ La mise en place ou le développement de régimes d'assurance volontaire en faveur des personnes non couvertes par l'assurance sociale en raison d'un emploi informel et/ou d'une situation de migration irrégulière devrait être étudiés sur la base des expériences déjà accumulées avec de tels régimes dans certains pays (Moldavie, Ukraine) de la région. Dans ce but, il est nécessaire de réviser et d'évaluer les régimes existants.

### Investir dans le capital humain

Comme pour les pays des Balkans occidentaux, la transition dans les pays du Partenariat oriental n'a pas encore conduit à la création d'un nombre suffisant d'emplois décents dans les économies concernées. Les problèmes liés au chômage et au sous-emploi continuent de persister dans tous les pays (à l'exception, éventuellement, de la Biélorussie) et la population active est extrêmement vulnérable en raison de la part élevée que représentent les activités agricoles (non salariées) et les activités informelles à petite échelle. En outre, il existe une inadéquation considérable entre les compétences acqui-

<sup>4</sup> Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine

ses par le biais des systèmes éducatifs et les qualifications re-quis sur le marché du travail, et cette lacune deviendra encore plus évidente au fur et à mesure de la restructuration. En conséquence, il est essentiel que l'UE continue à aider les gouvernements dans la réforme de leurs systèmes d'éducation et des politiques pour l'emploi, notamment :

- ▶ Il y a lieu de renforcer les capacités institutionnelles des ministères de l'emploi et du travail et des services publics pour l'emploi eu égard à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques pour l'emploi. Ceci implique, en particulier, d'améliorer les capacités en matière d'analyse du marché du travail et des besoins en compétences, de conception et de ciblage des politiques actives pour l'emploi, et de suivi et d'évaluation des politiques pour l'emploi. Il faut accroître le nombre d'effectifs en personnel chargé des questions du marché du travail ainsi que la part de financement allouée aux politiques actives pour l'emploi.
- ▶ Il importe de continuer la réforme des systèmes d'éducation et de renforcer l'enseignement secondaire, y compris l'enseignement professionnel ainsi que la formation continue. En particulier, l'adaptation des qualifications et compétences aux besoins sur le marché du travail doit rester un objectif prioritaire.
- ▶ Il conviendrait de renforcer la création d'emplois et, en particulier, le développement du secteur des PME, en supprimant les barrières institutionnelles et légales, en facilitant l'accès aux crédits et en proposant des programmes de formation à l'entrepreneuriat. Les migrants candidats au retour devraient être spécifiquement ciblés par l'information et l'orientation en matière d'opportunités commerciales et de formation à l'entrepreneuriat.
- ▶ Les gouvernements nationaux devraient mettre en place des mécanismes de reconnaissance et de validation des qualifications et compétences formelles et informelles (formation pratique sur le tas) acquises par les migrants à l'étranger.

#### **Viser à ce que les transferts de fonds bénéficient au développement des pays d'origine**

Au cours de ces dernières années, la plupart des pays du Partenariat oriental ont enregistré d'importantes entrées de fonds versés par les migrants, lesquelles représentent une source de revenu stable pour de nombreux ménages dans la région et ont considérablement stimulé les niveaux de consommation. En particulier en Arménie et en Moldavie, les transferts de fonds des travailleurs émigrés ont largement

contribué à réduire la (l'extrême) pauvreté. En Moldavie, et dans une moindre mesure en Arménie, ces importants flux financiers dépassent largement le volume de dépenses en faveur de la protection sociale et pourraient dégager les gouvernements de leur responsabilité à développer des politiques économiques et sociales pour lutter durablement contre la pauvreté, principale cause de l'émigration. Comme pour les Balkans occidentaux, les fonds investis dans le commerce, essentiellement dans le secteur informel, restent minimes. Par conséquent, les recommandations politiques formulées pour les Balkans occidentaux s'appliquent également à la région du Partenariat oriental. En outre:

- ▶ Les gouvernements des pays dans lesquels les transferts de fonds des migrants sont élevés devraient tenter de rompre le cycle de dépendance créé par ces transferts de fonds en assurant une couverture sociale adéquate et un climat favorable aux investissements.
- ▶ Comme pour les Balkans occidentaux, il est nécessaire d'élargir et de développer les canaux et moyens de transfert d'argent et d'amoindrir les coûts de transaction, de manière à ce que les transferts de fonds puissent être davantage effectués 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 de transformer les transferts de fonds en placements et d'encourager leur utilisation également en vue de financer le développement dans les régions concernées.
- ▶ 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.

#### **Lutter contre la pauvreté et soutenir l'inclusion sociale**

Si la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale est importante pour tous les groupes de pays de la présente étude, elle revêt une importance toute particulière dans les pays les plus pauvres de la région du Partenariat oriental. 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 failles des filets de sécurité sociale, en particulier pour les migrants susceptibles de vouloir transférer leurs droits ou à la re-

cherche d'un soutien approprié en cas de risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans ce contexte, les recommandations politiques les plus importantes sont celles qui, malgré leur caractère général, bénéficient également aux migrants. Ces recommandations sont notamment les suivantes:

- ▶ Il est nécessaire d'accroître globalement les dépenses publiques liées à la protection sociale et à 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, 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.
- ▶ Dans tous les pays du Partenariat oriental, les programmes de lutte contre la pauvreté doivent intégrer une perspective d'inclusion sociale plus large. Cela implique également la nécessité de combiner les mesures dans différents domaines politiques, tels que l'économie, l'emploi, l'éducation, la protection sociale, et d'y inclure des mesures monétaires de soutien au revenu et d'autres mesures non-monétaires.
- ▶ 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 défaillante et l'accessibilité aux grandes villes limitée. À cet égard, il est également recommandé de garantir un financement durable aux ONG afin qu'elles puissent assurer un conseil et un soutien appropriés aux migrants.
- ▶ Il est nécessaire d'augmenter le soutien aux enfants et aux familles de migrants « laissés au pays d'origine »,

notamment à travers des services d'assistance sociale et de soutien scolaire.

### Favoriser l'intégration durable des déplacés internes, des rapatriés (migration forcée) et des minorités ethniques et religieuses

Dans la région du Caucase méridional, les déplacés internes représentent une part considérable de la population en raison du conflit du Haut-Karabakh et des conflits au sujet de l'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Bien que les gouvernements considèrent ce groupe de population comme étant particulièrement vulnérable et lui apportent leur soutien, celui-ci se limite principalement à des prestations en espèces et en nature, telles que l'aide sociale, une 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.

- ▶ 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 des minorités ethniques et religieuses telles que les Tartares de Crimée. Ces solutions doivent avant tout prendre la forme de logements durables en faveur 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. ex. soutien aux petites entreprises, mesures de réinsertion professionnelle, chèques formation, etc.).

### Améliorer la base d'information sur la migration

Afin de garantir l'adoption de décisions politiques ciblées, il est important de disposer de données fiables sur les migrations et d'avoir recours à une évaluation permanente et ex post de l'impact des mesures et programmes politiques mis en œuvre. Dans tous les pays, des lacunes en matière de disponibilité de données et d'évaluation de programmes ont été identifiées. Par conséquent, les gouvernements des pays concernés devraient investir davantage dans la collecte de données et dans l'analyse des tendances migratoires et de leur impact, si possible avec le soutien accru de l'UE. Pour les pays à taux d'émigration élevé, il est recommandé d'inclure la dimension de la migration dans l'Enquête sur les forces de travail (EFT, Labour Force Survey), de manière à pouvoir mettre à jour, régulièrement et en temps utile, des données quantitatives et qualitatives sur les questions y afférentes. Afin de pouvoir tirer des enseignements des expériences accumulées et de rendre les programmes plus efficaces et mieux ciblés, chaque programme ou projet devrait être contrôlé et évalué par des évaluateurs externes pendant sa mise en œuvre et après sa finalisation, et les résultats devraient être rendus publics.

La présente note de politique a été préparée par:

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

[www.gvg.org](http://www.gvg.org)

Contact: Birgit Garbe-Emden, [b.garbe-emen@gvg.org](mailto:b.garbe-emen@gvg.org)

La présente note de politique s'appuie sur 25 rapports nationaux élaborés par des équipes nationales d'experts, et sur le rapport de synthèse préparé par GVG e.V. Les pays couverts par l'étude sont les 23 pays d'Europe centrale et orientale et d'Europe du Sud-Est mentionnés ci-devant, répartis en trois régions. La présente analyse de l'impact social de la migration internationale et intérieure du point de vue des pays d'origine couvre une période migratoire s'écoulant sur 20 ans, amorcée avec la chute du Rideau de fer en Europe et la transition vers des économies de marché à partir de 1990. Pour les besoins de l'analyse, la Grèce et la Turquie, qui ont connu de fortes vagues de migration au cours de périodes antérieures, ont été incluses dans l'étude comme « cas de référence » afin de faciliter l'identification de liens de causalité, d'expériences similaires et d'exemples de politiques.

Les études nationales et le rapport de synthèse peuvent être consultés sur le site Internet de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1642&furtherNews=yes>

*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.*

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.